

Journal officiel

de l'Union européenne

ISSN 1725-2431

C 85

46^e année

8 avril 2003

Édition de langue française

Communications et informations

Numéro d'information

Sommaire

Page

I *Communications*

.....

II *Actes préparatoires*

Comité économique et social

395^e session plénière des 11 et 12 décembre 2002

2003/C 85/01	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Conseil portant création d'un titre exécutoire européen pour les créances incontestées» (COM(2002) 159 final — 2002/0090 (CNS))	1
2003/C 85/02	Avis du Comité économique et social européen sur le «Livre vert sur les modes alternatifs de résolution des conflits relevant du droit civil et commercial» (COM(2002) 196 final)	8
2003/C 85/03	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 68/151/CEE du Conseil, en ce qui concerne les obligations de publicité de certaines formes de sociétés» (COM(2002) 279 final — 2002/0122 (COD))	13
2003/C 85/04	Avis de la section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information» sur la «Mise en œuvre du dialogue social structuré dans les corridors paneuropéens»	16

Prix: 26,00 EUR

FR

(Suite au verso)

2003/C 85/05	Avis du Comité économique et sociale européen sur: — la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux prescriptions spécifiques de stabilité applicables aux navires rouliers à passagers», et — la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 98/18/CE du Conseil du 17 mars 1998 établissant des règles et normes de sécurité pour les navires à passagers» (COM(2002) 158 final — 2002/0074 (COD) — 2002/0075 (COD))	20
2003/C 85/06	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant la réutilisation et l'exploitation commerciale des documents du secteur public» (COM(2002) 207 final — 2002/0123 (COD))	25
2003/C 85/07	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil interdisant les composés organostanniques sur les navires» (COM(2002) 396 final — 2002/0149 (COD))	28
2003/C 85/08	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux arômes de fumée utilisés ou destinés à être utilisés dans ou sur les denrées alimentaires» (COM(2002) 400 final — 2002/0163 (COD))	32
2003/C 85/09	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 94/35/CE concernant les édulcorants destinés à être employés dans les denrées alimentaires» (COM(2002) 375 final — 2002/0152 (COD))	34
2003/C 85/10	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 91/68/CEE en ce qui concerne le renforcement des contrôles applicables aux mouvements des ovins et des caprins» (COM(2002) 504 final — 2002/0218 (CNS))	36
2003/C 85/11	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 95/2/CE en ce qui concerne les conditions d'utilisation de l'additif alimentaire E 425 konjac» (COM(2002) 451 — 2002/0201 (COD))	39
2003/C 85/12	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 88/407/CEE fixant les exigences de police sanitaire applicables aux échanges intracommunautaires et aux importations de sperme d'animaux de l'espèce bovine» (COM(2002) 527 final — 2002/0229 (CNS))	40

2003/C 85/13	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du conseil modifiant, en ce qui concerne les essais comparatifs communautaires, la directive 66/401/CEE concernant la commercialisation des semences de plantes fourragères, la directive 66/402/CEE concernant la commercialisation des semences de céréales la directive 68/193/CEE concernant la commercialisation des matériels de multiplication végétative de la vigne, la directive 92/33/CEE concernant la commercialisation des plants de légumes et des matériels de multiplication de légumes autres que les semences, la directive 92/34/CEE concernant la commercialisation des matériels de multiplication de plantes fruitières et des plantes fruitières destinées à la production de fruits, la directive 98/56/CE concernant la commercialisation des matériels de multiplication des plantes ornementales, la directive 2002/54/CE concernant la commercialisation des semences de betteraves, la directive 2002/55/CE concernant la commercialisation des semences de légumes, la directive 2002/56/CE concernant la commercialisation des plants de pommes de terre et la directive 2002/57/CE concernant la commercialisation des semences de plantes oléagineuse et à fibres» (COM(2002) 523 final — 2002/0232 (CNS))	43
2003/C 85/14	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'établissement de normes de qualité et de sécurité pour le don, l'obtention, le contrôle, la transformation, le stockage et la distribution des tissus et cellules humains» (COM(2002) 319 final — 2002/0128 (COD))	44
2003/C 85/15	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen relative à une politique communautaire en matière de retour des personnes en séjour irrégulier» (COM(2002) 564 final)	51
2003/C 85/16	Avis du Comité économique et social européen sur «La gouvernance économique dans l'Union européenne»	55
2003/C 85/17	Avis du Comité économique et social européen sur: — la «Proposition de règlement du Parlement européen (CEE) n° 1210/90 du Conseil en ce qui concerne les règles budgétaires et financières applicables à l'Agence européenne pour l'environnement et au Réseau européen d'information et d'observation pour l'environnement, ainsi que l'accès aux documents de ladite agence», — la «Proposition de règlement du Conseil modifiant le Règlement (CE) n° 178/2002 en ce qui concerne les règles financières applicables à l'Autorité européenne de sécurité des aliments ainsi que l'accès aux documents de ladite Autorité», — la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le Règlement (CE) n° 1592/2002 du Parlement européen et du Conseil fixant les règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une Agence européenne de la sécurité aérienne», et — la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1406/2002 du Parlement européen et du Conseil instituant l'Agence européenne pour la sécurité maritime» (COM(2002) 406 final — 2002/0169 (COD) — 2002/0179 (COD) — 2002/0181 (COD) — 2002/0182 (COD))	64

Numéro d'information	Sommaire (suite)	Page
2003/C 85/18	Avis du Comité économique et social européen sur «Les conséquences économiques et sociales de l'élargissement pour les pays candidats»	65
2003/C 85/19	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen "Révision à mi-parcours de la PAC"» (COM(2002) 394 final)	76
2003/C 85/20	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant la surveillance des forêts et des interactions environnementales dans la Communauté (Forest Focus)» (COM(2002) 404 final — 2002/0164 (COD))	83
2003/C 85/21	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission relative à la réforme de la politique commune de la pêche (calendrier de mise en œuvre)» (COM(2002) 181 final)	87
2003/C 85/22	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen "Productivité: la clé de la compétitivité des économies et entreprises européennes"» (COM(2002) 262 final) ...	95
2003/C 85/23	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Les effets de l'élargissement de l'Union sur le marché unique»	101
396^e session plénière des 22 et 23 janvier 2003		
2003/C 85/24	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Vers une stratégie thématique concernant l'utilisation durable des pesticides» (COM(2002) 349 final)	112
2003/C 85/25	Avis du Comité économique et social européen sur le «31 ^e Rapport sur la politique de concurrence (2001)» (SEC(2002) 462 final)	118
2003/C 85/26	Avis du Comité économique et social européen sur le «Document de travail des services de la Commission "Promouvoir l'apprentissage des langues et la diversité linguistique"» (SEC(2002) 1234)	126
2003/C 85/27	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur une "Stratégie d'information et de communication pour l'Union européenne"» (COM(2002) 350 final)	129
2003/C 85/28	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 92/81/CEE et la directive 92/82/CEE en vue d'instituer un régime fiscal particulier pour le gazole utilisé comme carburant à des fins professionnelles et de rapprocher les accises de l'essence et du gazole» (COM(2002) 410 final — 2002/0191 (CNS))	133

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire (<i>suite</i>)	Page
2003/C 85/29	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'inspection et la vérification des bonnes pratiques de laboratoire (BPL) (version codifiée)» (COM(2002) 529 final — 2002/0233 (COD))	137
2003/C 85/30	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil, concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à l'application des principes de bonnes pratiques de laboratoire et au contrôle de leur application pour les essais sur les substances chimiques (texte représentant de l'intérêt pour l'EEE)» (version codifiée) (COM(2002) 530 final — 2002/0231 (COD))	138
2003/C 85/31	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant les directives 78/660/CEE, 83/349/CEE et 91/674/CEE du Conseil sur les comptes annuels et les comptes consolidés de certaines catégories de sociétés et des entreprises d'assurance» (COM(2002) 259 final — 2002/0112 (COD))	140

II

*(Actes préparatoires)***COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL****395^e SESSION PLÉNIÈRE DES 11 ET 12 DÉCEMBRE 2002****Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Conseil portant création d'un titre exécutoire européen pour les créances incontestées»***(COM(2002) 159 final — 2002/0090 (CNS))**(2003/C 85/01)*

Le 15 avril 2002, le Conseil a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 27 novembre 2002 (rapporteur: M. Ravoet).

Lors de sa 395^e session plénière des 11 et 12 décembre 2002 (séance du 11 décembre), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 79 voix pour, 1 voix contre et 2 abstentions.

Synthèse des conclusions

Le Comité est satisfait de la proposition de règlement qui supprime la condition de l'obtention d'un exequatur pour les créances incontestées. À cet égard, la proposition de règlement se fonde sur les instruments communautaires existants, en particulier le règlement I et le règlement II. Son point faible reste la liberté laissée aux États membres de conformer ou non leurs règles procédurales aux normes procédurales minimales exigées pour l'obtention du titre exécutoire européen. Si l'on veut créer un véritable espace judiciaire européen, une harmonisation plus poussée de la réglementation des États membres s'impose.

1. Synthèse du document de la Commission

1.1. Lors de sa réunion de Tampere des 15 et 16 octobre 1999, le Conseil européen a approuvé le principe de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires et autres jugements d'autorités judiciaires comme pierre angulaire de la coopération judiciaire à établir dans l'Union. En matière civile, le Conseil européen a appelé à réduire encore davantage les mesures intermédiaires requises pour permettre la reconnaissance et l'exécution dans un État membre de décisions ou de jugements rendus dans un autre État membre.

1.1.1. Le programme commun de la Commission et du Conseil relatif à des mesures de mise en œuvre du principe de reconnaissance mutuelle des décisions en matière civile et commerciale, élaboré à la demande du Conseil européen et adopté par le Conseil le 30 novembre 2000 ⁽¹⁾, a désigné la suppression de l'exequatur pour les créances incontestées comme l'une des priorités de la Communauté ⁽¹⁾.

1.1.2. L'introduction du titre exécutoire européen pour les créances incontestées constitue le projet pilote de suppression de l'exequatur.

1.2. Le règlement (CE) n° 44/2001 du Conseil, du 22 décembre 2000, concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale (ci-après dénommé le règlement I) est entré en vigueur le 1^{er} mars 2002. Ce règlement constitue une grande avancée dans le sens de la simplification de la procédure d'obtention d'une déclaration constatant la force exécutoire d'une décision par rapport à la Convention de Bruxelles de 1968 relative à la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale (ci-après dénommée la Convention).

1.3. En proposant un règlement portant création d'un titre exécutoire européen pour les créances incontestées, le Conseil souhaite franchir une étape supplémentaire par rapport à celle franchie par le règlement I.

⁽¹⁾ JO C 12 du 15.1.2001.

1.3.1. Il convient de souligner que la notion de «titre exécutoire européen» a une signification et donc un objectif double. Au sens strict, elle vise la suppression de l'exequatur. Au sens large, elle désigne (la création d') une procédure uniforme d'obtention de décision exécutoire sans exequatur dans tous les États membres. En matière de créances incontestées, la Commission poursuit activement les deux objectifs, mais pas au moyen du même instrument législatif.

1.4. La proposition en question vise uniquement à réaliser le premier objectif, à savoir la suppression de l'exequatur en tant que condition préalable à l'exécution dans un autre État membre pour les décisions ou transactions judiciaires et actes authentiques qui ont été rendus en l'absence vérifiable de toute contestation de la part du débiteur au sujet de la nature ou du montant de la dette. Cette passivité dans le chef du débiteur est censée résulter d'une décision consciente basée sur l'appréciation de la justification de la créance en question ou de la volonté délibérée de ne pas tenir compte de l'action en justice. Cette approche confère aux créanciers l'avantage d'une exécution rapide et efficace à l'étranger. Le titre exécutoire européen tel qu'il est conçu dans la présente proposition atteste de manière complète et transparente, au moyen d'une décision, d'une transaction judiciaire ou d'un acte authentique, de l'accomplissement de toutes les conditions d'exécution dans l'ensemble de la Communauté, sans mesures intermédiaires.

1.5. Le deuxième objectif, plus global, est poursuivi par la Commission dans le cadre d'un Livre vert sur la création d'une procédure uniforme ou harmonisée pour une injonction de payer européenne qui devrait être publié en 2002.

1.6. Le renforcement de la confiance mutuelle entre les systèmes judiciaires des États membres constitue une condition préalable à la suppression de l'exequatur. Il convient également de veiller à la stricte observation des exigences d'un procès équitable conformément à l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et à l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. C'est pourquoi la Commission estime indispensable d'établir dans sa proposition des normes procédurales minimales communes concernant la signification et la notification (plus précisément: les modes admissibles et le moment), qui garantissent au débiteur une information correcte sur l'action intentée contre lui et lui permettent de préparer sa défense. Le contrôle du respect des droits de la défense dans l'État membre d'exécution ne peut être supprimé que si ces normes minimales sont appliquées.

1.7. Le recours à la possibilité d'exécution facilitée prévue par le règlement est facultatif à deux points de vue. Tout d'abord, c'est aux États membres qu'il appartient de décider

d'adapter ou non leur législation nationale aux normes minimales, pour que le plus grand nombre possible de décisions relatives à des créances incontestées puissent devenir des titres exécutoires européens. Ensuite, le créancier a le choix entre la déclaration classique constatant la force exécutoire en vertu du règlement I et la certification en tant que titre exécutoire européen.

2. Détails de la proposition

2.1. Le premier chapitre de la proposition contient une description précise de son objet (article 1^{er}), à savoir la création d'un titre exécutoire européen pour les créances incontestées en matière civile et commerciale en vue d'assurer la libre circulation des décisions judiciaires, des transactions et des actes authentiques dans tous les États membres. Le champ d'application (article 2) est identique à celui du règlement I.

2.1.1. L'article 3 de la proposition définit un ensemble de concepts: «décision», «créance», «incontesté», «force de chose jugée», «recours ordinaire», «acte authentique», «État membre d'origine», «État membre d'exécution» et «juridiction d'origine».

2.2. Le chapitre II est consacré au titre exécutoire européen. Si les conditions fixées à l'article 5 sont remplies, une décision rendue dans un État membre peut être certifiée, à la demande du créancier, par la juridiction d'origine, en tant que titre exécutoire européen, et donc être reconnue et exécutée dans les autres États membres sans passer par une procédure particulière. Le certificat de titre exécutoire est délivré sous la forme du formulaire type figurant à l'annexe I de la proposition (article 7).

2.2.1. Les différentes conditions contenues à l'article 5 sont les suivantes:

- la décision est exécutoire et a acquis force de chose jugée dans l'État membre d'origine;
- la décision n'est pas incompatible avec les sections 3, 4 ou 6 du chapitre II du règlement I;
- dans le cas d'une créance incontestée au sens du point 4 b) ou c) de l'article 3 du règlement proposé, la procédure judiciaire satisfait aux conditions procédurales énoncées au chapitre III du même règlement; et

— lorsque la signification ou la notification des actes nécessaire en vertu du chapitre III doit être effectuée dans un État membre autre que celui d'origine, elle a lieu conformément aux dispositions de l'article 31 (en référence au règlement (CE) n° 1348/2000 du Conseil relatif à la signification et à la notification dans les États membres des actes judiciaires et extrajudiciaires en matière civile et commerciale⁽¹⁾, ci-après dénommé le règlement II).

2.2.2. Si un titre ne remplit pas toutes ces conditions, la possibilité d'un titre exécutoire européen partiel est prévue (article 6).

2.2.3. Le contenu du certificat de titre exécutoire européen fait l'objet de l'article 7.

2.2.4. La décision statuant sur une demande de certificat de titre exécutoire européen n'est pas susceptible de recours (article 8), surtout au vu des garanties pour le débiteur qui sont prévues à l'article 15.

2.2.5. Si une décision n'a pas encore acquis force de chose jugée, mais pour le reste répond aux conditions de l'article 5, un titre exécutoire européen peut être obtenu pour les mesures conservatoires (article 9).

2.3. Un titre exécutoire européen ne peut être obtenu que si les droits de la défense ont été dûment respectés lors de l'établissement de la décision judiciaire sur laquelle il est basé. C'est pourquoi la proposition de règlement définit les conditions procédurales minimales auxquelles doit satisfaire la procédure judiciaire dans l'État membre d'origine. La proposition laisse aux États membres le soin d'apprécier s'il est nécessaire ou souhaitable d'adapter leur droit interne afin de tenir compte de ces normes minimales.

2.3.1. Les normes procédurales minimales commencent par s'attarder sur la signification ou la notification de l'acte introductif d'instance (ou d'un acte équivalent). Cet acte doit être communiqué en temps utile au débiteur (le destinataire) pour lui permettre, s'il le souhaite, de préparer sa défense (articles 11-15). De plus, le débiteur doit être dûment informé de la créance (article 16) et des formalités procédurales nécessaires pour la contester (article 17) et pour éviter une décision par défaut de comparution à une audience (article 18).

2.3.2. Si le défendeur a été informé de la procédure engagée contre lui, il ne peut se prévaloir simplement d'un vice de forme au début de cette procédure et de son effet automatique sur la force exécutoire à l'étranger. L'article 19 est consacré aux moyens de remédier au non-respect des normes minimales.

2.3.3. Il peut arriver que, dans certaines circonstances exceptionnelles, le débiteur n'ait pu, sans qu'il y ait eu faute de sa part, avoir connaissance des actes devant lui être signifiés ou notifiés. Si les conditions énoncées à l'article 20 sont remplies, le débiteur peut être relevé de la forclusion résultant de l'expiration des délais de recours ordinaire contre la décision par la juridiction compétente de l'État membre d'origine.

2.4. Le chapitre IV de la proposition est consacré à l'exécution proprement dite. Les procédures d'exécution sont régies par le droit de l'État membre d'exécution (article 21). Il suffit de présenter une expédition de la décision, une expédition du certificat et, au besoin, une traduction.

2.4.1. Dans certaines conditions strictes, le débiteur de l'État membre d'exécution peut demander un contrôle juridictionnel si la décision est inconciliable avec une décision rendue antérieurement dans un État membre ou dans un État tiers. En aucun cas, il ne sera procédé à un contrôle quant au fond de la décision, y compris de sa certification en tant que titre exécutoire européen (article 22).

2.4.2. La suspension ou la limitation de l'exécution n'est possible que dans les cas exceptionnels décrits aux articles 20 et 22 (article 23).

2.4.3. La suppression de l'exequatur facilite l'exécution d'une décision dans un autre État membre, mais elle n'élimine pas les différences considérables entre les législations des États membres relatives à la procédure d'exécution proprement dite. C'est pourquoi il est précisé que les États membres doivent collaborer pour fournir des informations sur ces procédures, notamment par l'intermédiaire du réseau judiciaire européen (article 24).

2.5. Le chapitre V porte sur la certification des transactions judiciaires et des actes authentiques en tant que titres exécutoires européens. Des formulaires types sont également prévus à cet effet. Il est stipulé que le débiteur doit être dûment informé du caractère directement exécutoire de l'acte dans tous les États membres (article 26).

2.6. La détermination du domicile, tant des personnes physiques que des sociétés ou autres personnes morales, a lieu sur la base de règles analogues à celles définies dans le règlement I (chapitre VI, articles 27-28).

2.7. Le chapitre VII, article 29, de la proposition de règlement définit de manière détaillée l'application du texte dans le temps.

⁽¹⁾ JO L 160 du 30.6.2000.

2.8. Le chapitre VIII contient des dispositions relatives aux rapports avec d'autres instruments communautaires, en particulier le règlement I et le règlement (CE) n° 1348/2000, qui restent d'application (articles 30-31). Le créancier conserve le choix d'opter pour une déclaration constatant la force exécutoire conformément au règlement I.

2.9. Les formulaires types annexés à la proposition de règlement peuvent être mis à jour conformément à la procédure définie à l'article 33. Le règlement proposé devrait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2004.

3. Observations générales

3.1. Le Comité souscrit à l'intention de la proposition de règlement qui présente des avantages considérables par rapport à la procédure d'obtention d'une déclaration relative à la force exécutoire d'une décision en vertu du règlement I. La suppression de l'exequatur permet de se dispenser de l'intervention des autorités judiciaires de l'État membre d'exécution, ce qui supprime les retards et les frais qui en résultent. Dans la plupart des cas, une traduction du titre ne sera pas non plus nécessaire puisque des formulaires types multilingues sont utilisés pour la certification. Les avantages économiques ne sont pas dédaignables: selon les estimations, 90 % des décisions de justice qui sont exécutées dans un État membre autre que l'État membre d'origine concernent des créances incontestées au sens de la proposition de règlement.

3.2. La confiance mutuelle entre les systèmes judiciaires des États membres constitue une condition essentielle lors de l'introduction d'un titre exécutoire européen. Il faut garantir un respect strict des principes fondamentaux de la procédure correcte de règlement des litiges, et en particulier des droits de la défense. À cet effet, la proposition de règlement contient des formalités procédurales minimales.

3.2.1. Le texte accorde à juste titre une attention toute particulière à la signification et la notification des actes d'instance pertinents. En effet, les jugements relatifs aux créances incontestées se caractérisent par le fait qu'ils sont rendus dans le cadre d'une procédure au cours de laquelle le débiteur accepte expressément la créance⁽¹⁾ ou à laquelle il ne participe pas. Dans cette dernière hypothèse, pour s'assurer que cette attitude est un choix délibéré, il faut qu'il existe suffisamment de garanties concernant la signification et la notification des actes, qui doivent se dérouler en temps utile et de telle manière que le débiteur puisse se défendre s'il le souhaite. Ce n'est que lorsque le débiteur a été correctement averti, conformément aux normes minimales, que sa non-participation à la procédure judiciaire peut être interprétée comme une absence d'opposition à la créance.

3.2.2. Les droits de la défense sont également garantis par l'obligation d'informer le débiteur en bonne et due forme — par le biais de l'acte introductif d'instance ou de l'acte équivalent — de l'existence de la créance, ainsi que des formalités procédurales nécessaires pour la contester et éviter qu'une décision ne soit rendue par défaut.

3.2.3. La proposition n'opte pas pour une harmonisation des règles procédurales au sein des États membres, pas plus que pour l'instauration obligatoire des normes procédurales minimales susmentionnées. En effet, chaque État membre conserve la liberté d'adapter ou non sa législation aux normes minimales contenues dans cette proposition. L'unique conséquence de cette non-conformité de la législation nationale aux normes minimales est le fait que les déclarations relatives aux créances incontestées prononcées dans cet État membre ne peuvent être prises en compte pour la certification en tant que titre exécutoire européen. Pour autant que leur réglementation actuelle ne réponde pas encore aux formalités procédurales minimales, c'est aux États membres qu'il appartiendra de réaliser l'objectif du nouveau règlement. La portée à première vue limitée de l'instrument législatif créé ne peut faire perdre de vue les avantages qu'il représente pour les résidents des États membres dont la réglementation est conforme ou rendue conforme à ce texte. Nous pouvons nous attendre à ce que les résultats de la réglementation créée stimulent l'harmonisation des règles de procédure des États membres.

3.3. La définition de la notion de «créance» fournie par le nouveau règlement est relativement limitée: «une créance pécuniaire liquide et exigible». En d'autres termes, le montant de la créance doit déjà être fixé avant le début de la procédure judiciaire, c'est-à-dire qu'il doit être estimé avec précision dans l'acte authentique, sur la base duquel la certification en tant que titre exécutoire européen peut ensuite être demandée. Compte tenu des nombreuses garanties requises pour l'obtention d'un titre exécutoire européen, on peut se demander s'il ne serait pas opportun d'en étendre le champ d'application aux créances exigibles d'un montant quantifiable. Dans ce cas, il suffit que les actes sur lesquels la créance est basée permettent d'en définir l'importance exacte.

3.4. Conformément à une conception moderne et pertinente des règles de procédure, la proposition n'a pas l'intention d'aborder les formalités procédurales strictes de manière purement formaliste. En particulier, l'article 19 illustre bien le souci de ne pas empêcher l'obtention d'un titre exécutoire européen du fait de conditions procédurales interprétées de manière trop stricte, lesquelles peuvent éventuellement favoriser la mauvaise foi des débiteurs. Cette interprétation suit par ailleurs l'évolution déjà amorcée par la transition entre la Convention et le règlement I⁽²⁾.

(1) Pour ce faire, le débiteur peut, au cours de la procédure judiciaire, accepter expressément la créance, reconnaître l'existence de la dette ou conclure une transaction devant une juridiction. L'acceptation de la créance peut également avoir lieu en dehors du cadre d'une procédure, par exemple par le biais d'un acte authentique.

(2) Voir article 34 (2) du règlement I à comparer avec l'arrêt de la Cour du 12 novembre 1992, Minalmet contre Brandeis, affaire C-123/91, recueil de jurisprudence 1992, p. I-5661.

3.5. La proposition prend en compte et s'adapte parfaitement aux nouveaux instruments législatifs communautaires qui ont été créés depuis la modification des compétences de l'Union européenne, en particulier le règlement I et le règlement II.

3.6. La réglementation proposée ne prévoit pas davantage d'uniformisation des règles suivies par les États membres en matière d'exécution. L'exécution forcée du titre exécutoire européen devra se dérouler conformément aux dispositions applicables de l'État membre/chaque État membre d'exécution. Cette situation est relativement opaque, et peut-être difficile à comprendre, pour les plaignants. Par ailleurs, les dispositions en matière de faillite et de surendettement, et la protection du débiteur qui en résulte, varient fortement d'un État membre à l'autre. Bien que l'harmonisation de toutes ces règles sorte manifestement du cadre de la proposition en question, le Comité souhaite attirer l'attention sur ce problème difficile.

4. Observations spécifiques

4.1. Une décision judiciaire ne peut être certifiée en tant que titre exécutoire européen que si elle est exécutoire et a acquis force de chose jugée dans l'État membre d'origine (article 5, paragraphe a). La notion de «recours ordinaire» reçoit à l'article 3, paragraphe 6, de la proposition une interprétation communautaire propre fondée sur la définition qu'en a donnée la Cour de justice dans l'affaire *Industrial Diamond Supplies contre Riva* ⁽¹⁾. Cette définition évoque le droit national en ce qui concerne le délai d'introduction du recours déterminé par la loi. Cette définition offre une sécurité juridique insuffisante en ce qui concerne le début de ce délai. C'est pourquoi il est nécessaire de la reformuler comme suit en s'inspirant de l'arrêt susmentionné: «Recours ordinaire: tout recours susceptible d'entraîner l'annulation ou la modification de la décision faisant l'objet de la procédure de certification en tant que titre exécutoire européen, dont la mise en œuvre est liée à un délai déterminé par la loi et prenant cours au moment fixé par la décision à exécuter ou par une signification ou une notification de la décision».

4.1.1. Afin de définir plus précisément la portée de cette notion, il est nécessaire de fournir des informations supplémentaires — également énoncées dans l'arrêt susmentionné de la Cour de justice — dans la définition de la proposition de règlement. Il s'agit de «toute voie de recours qui fait partie du cours normal d'un procès et qui, en tant que telle, constitue un développement procédural avec lequel toute partie doit raisonnablement compter» ⁽²⁾. La prise en compte de la définition négative, telle qu'exprimée par la Cour de justice dans

l'arrêt susmentionné, dans la proposition de règlement peut aussi éviter les discussions et les problèmes liés à la certification en tant que titre exécutoire européen. En effet, la Cour précise ⁽³⁾ également qu'on ne peut qualifier de «recours ordinaires» «les recours dépendant soit d'événements imprévisibles au moment de la décision originaire, soit de l'action de personnes étrangères à l'instance, dans le cas où les délais de recours déclenchés par la décision originaire ne leur sont pas opposables». La définition ainsi complétée répond à l'objectif du règlement, à savoir une exécution rapide des décisions, et tient compte du sort final de la décision à exécuter.

4.2. Le commentaire relatif au paragraphe 3 de l'article 7 de la proposition précise que le nombre de copies du certificat de titre exécutoire européen est égal au nombre d'expéditions exécutoires de la décision de l'État membre d'origine qui doivent être fournies au créancier. La proposition parle toutefois de «copies certifiées conformes», c'est-à-dire de «titres exécutoires». Il est nécessaire que le texte se réfère expressément à l'expédition exécutoire du jugement certifiée en tant que titre exécutoire européen. D'une part, la législation des différents États membres prévoit divers types de copies de décisions de justice qui ne peuvent toutefois pas toujours servir de base à une exécution forcée ⁽⁴⁾. D'autre part, le but est justement de délivrer autant de copies du certificat de titre exécutoire européen que d'expéditions exécutoires d'un jugement. De plus, il convient de définir plus précisément le concept d'«expédition exécutoire» à l'article 3.

4.3. Il convient de compléter le point b) du paragraphe premier de l'article 11 de la proposition par les mots suivants: «ou a refusé de recevoir l'acte». Le refus du débiteur de recevoir la signification ou la notification qui lui est faite ne peut entraver la procédure visant à déboucher sur un jugement remplissant les conditions pour être certifié en tant que titre exécutoire européen ⁽⁵⁾. Par ailleurs, il se pose un problème similaire au point d) du premier paragraphe de l'article 11: une solution adaptée devra également être mise au point, qui tienne compte à la fois des particularités des techniques concernées et de l'évolution de ces dernières (exemple: création d'un accusé de réception automatique).

⁽¹⁾ Arrêt de la Cour du 22 novembre 1977, *Industrial Diamond Supplies contre Riva*, affaire 43/77, recueil de jurisprudence 1977, p. I-2175, points 37 et 38.

⁽²⁾ Arrêt de la Cour du 22 novembre 1977, *Industrial Diamond Supplies contre Riva*, affaire 43/77, recueil de jurisprudence 1977, p. I-2175, point 37.

⁽³⁾ Arrêt de la Cour du 22 novembre 1977, *Industrial Diamond Supplies contre Riva*, affaire 43/77, recueil de jurisprudence 1977, p. I-2175, point 39.

⁽⁴⁾ Le droit belge établit une distinction entre les copies non signées, les copies certifiées conformes et les expéditions exécutoires d'un jugement. En principe, le droit belge prévoit la délivrance d'une seule expédition exécutoire d'un jugement ou arrêt à une même partie (voir article 1379 du Code judiciaire).

⁽⁵⁾ Le point a) de l'article 13 ne mentionne d'ailleurs pas, et à juste titre, l'hypothèse formulée au point b) du paragraphe premier de l'article 11. À titre de comparaison, citons le point b) (iii) de l'article 13: «si l'acte a été signifié ou notifié à une personne autre que le débiteur (...)».

4.4. Les notions de «représentant légal» et de «représentant autorisé» citées au paragraphe 2 de l'article 11 de la proposition doivent être traitées à l'article 3 (Définitions) et précisées en fonction du commentaire fourni et ce, au cas où la signification ou la notification a lieu dans un autre État membre. Le règlement II ne définit aucune de ces notions.

4.5. Au premier paragraphe de l'article 12 sont utilisées diverses notions et expressions qui, en l'absence d'explications supplémentaires, risquent de donner lieu à des interprétations divergentes, du moins dans l'hypothèse d'une signification ou d'une notification transfrontalière. Il s'agit des «efforts raisonnables pour signifier ou notifier» (début du premier paragraphe de l'article 12) et de la notion d'«adulte» (points a) et b) du paragraphe premier de l'article 12). Ici aussi, il faut parvenir à une définition uniforme. L'expression «si la boîte aux lettres convient pour conserver le courrier en toute sécurité» [point d) du paragraphe premier de l'article 12] est également vague et permet des interprétations diverses. En ce qui concerne le paragraphe 2 de l'article 12, il convient de formuler les mêmes remarques que pour le paragraphe 2 de l'article 11.

4.6. Le premier paragraphe de l'article 15 interprète concrètement la condition de «signification ou notification en temps utile pour pouvoir préparer la défense». Ces délais débutent à «la date de la signification ou de la notification de l'acte introductif d'instance ou d'un acte équivalent» (fin du paragraphe premier de l'article 15). Les termes et délais du paragraphe 2 de l'article 15 sont similaires. En fonction de la situation judiciaire concrète, la date précise à laquelle la signification ou la notification a lieu, de même que le mode de calcul de ces délais, dépendent soit du droit de l'État membre compétent pour rendre un jugement sur la créance (lorsque la signification ou la notification au débiteur a lieu dans ce même État membre), soit du droit de l'État membre prié d'achever la signification ou la notification (en cas de signification ou de notification transfrontalière). Les précisions relatives à cette date qui ont été formulées au paragraphe premier de l'article 9 du règlement II prouveront leur utilité dans ce dernier cas. Cela n'enlève rien au fait que la proposition de règlement doit encore préciser en vertu de quel droit — en cas de signification transfrontalière — le délai de 28 jours doit être calculé (soit en vertu du droit de l'État membre dans lequel s'effectue la procédure visant à déboucher sur le titre exécutoire européen, soit en vertu du droit de l'État membre qui est prié d'achever la signification ou la notification) et ce, afin d'éviter toute discussion et insécurité juridique sur la question.

4.7. À l'article 18, il convient de supprimer les termes «la juridiction». Les États membres suivent des règles très variables en ce qui concerne l'établissement des citations à comparaître et l'intervention de la juridiction à cet égard. La proposition de règlement n'a pas l'ambition d'harmoniser la législation relative aux conditions procédurales des États membres et les informations visées à l'article 18 peuvent être fournies aussi bien par

le biais d'une juridiction que par un autre canal (par exemple, par le créancier ou un huissier de justice agissant au nom de ce dernier) ⁽¹⁾.

4.8. La version néerlandaise du point a) (i) du premier paragraphe de l'article 20 — «de schuldenaar heeft buiten zijn schuld niet tijdig genoeg van de beslissing tot instelling van een gewoon rechtsmiddel kennis kunnen nemen» — est une transposition malheureuse et erronée du texte anglais suivant ⁽²⁾: «did not have knowledge of the judgement in sufficient time to lodge an ordinary appeal» (voir également la version française: «n'a pas eu connaissance de la décision en temps utile pour exercer un recours ordinaire»). L'expression «tot instelling van een gewoon rechtsmiddel» doit être supprimée.

4.9. Les conditions (énumérées au début du premier paragraphe de l'article 20, ainsi qu'aux points a) (ii) et (iii) et b) du premier paragraphe de l'article 20) de levée de la forclusion résultant de l'expiration des délais de recours contre la décision relative à la créance incontestée semblent contradictoires. On voit mal comment la condition du point b) du premier paragraphe de l'article 20 («les moyens de fond du débiteur n'apparaissent pas dénués de tout fondement») ne pourra jamais être remplie si le débiteur n'a pas eu connaissance de l'acte introductif d'instance ou d'un acte équivalent en temps utile pour se défendre (point a) (ii) du premier paragraphe de l'article 20) ou n'a pas eu connaissance de la citation à comparaître en temps utile pour pouvoir comparaître à une audience (point a) (iii) du premier paragraphe de l'article 20). C'est d'autant plus vrai en ce qui concerne l'hypothèse émise au point b) du paragraphe 4 de l'article 3, auquel il est fait référence au début du premier paragraphe de l'article 20.

4.10. L'expression «transactions judiciaires» (article 25), qui est également citée sans être définie à l'article 58 du règlement I, pourrait être explicitée à l'article 3, qui est consacré aux définitions (et où elle figure d'ailleurs de manière implicite au point d) du paragraphe 4).

4.11. Contrairement à d'autres instruments communautaires récents dans le domaine du droit procédural, le nouveau règlement ne prévoit pas de rapport sur son application ni d'éventuelles propositions de modification (cf. article 73 du règlement I et article 24 du règlement II). L'insertion d'une telle disposition relative à l'évaluation est fortement recommandée étant donné que le nouveau règlement constitue précisément la première étape d'un programme visant à améliorer l'efficacité des mesures d'exécution des décisions.

⁽¹⁾ En vertu du droit belge, l'intervention d'une juridiction ou d'un tribunal ne peut avoir lieu qu'après signification de l'exploit d'huissier au défendeur.

⁽²⁾ Voir également le commentaire de l'article 20: «Si le débiteur n'a pas reçu la décision en temps utile, (...)».

5. Conclusions

5.1. Le Comité est satisfait du règlement proposé:

- l'introduction d'un titre exécutoire européen présente des avantages considérables par rapport à la procédure d'exequatur existante. L'intervention des autorités judiciaires de l'État membre d'exécution, ainsi que les retards et les frais qui y sont liés disparaissent. Le renforcement des garanties relatives aux droits de la défense permet de supprimer le contrôle. De plus, une traduction devient quasi inutile, étant donné que des formulaires types multilingues sont utilisés pour la certification en tant que titre exécutoire européen;
- la proposition de règlement respecte et s'aligne sur les règlements I et II, qui serviront d'ailleurs de base au futur espace judiciaire européen.

5.2. Le Comité estime que le choix laissé aux États membres d'opter ou non pour l'adaptation de leurs règles de procédure nationales aux normes minimales énoncées dans la proposition de règlement constitue le talon d'Achille de la proposition. Nous espérons que les États membres se rendront vite compte qu'un titre exécutoire européen n'offre que des avantages à leurs résidents créanciers, et que cela débouchera, le cas

échéant, sur une modification rapide et adéquate de leur réglementation en fonction des normes procédurales minimales.

5.3. Si ce règlement constitue certainement une nouvelle étape dans la création d'un espace judiciaire européen, il reste encore pas mal de chemin à parcourir avant qu'un tel espace ne soit effectif. Une harmonisation poussée des règles de procédure nationales, et notamment des règles du droit d'exécution, s'impose. Le Comité est conscient des défis que cela implique du fait de l'impact de ces règles sur des questions difficiles et délicates telles que l'égalité de traitement des créanciers, la protection des consommateurs, ainsi que la réglementation concernant les entreprises en difficultés, les faillites et le surendettement.

5.4. Le Comité recommande également d'envisager l'élaboration d'une réglementation similaire pour les modes alternatifs de résolution des conflits (ADR). Les ADR constituent à juste titre une priorité politique pour les institutions de l'Union européenne et la rédaction du livre vert sur les modes alternatifs de résolution des conflits relevant du droit civil et commercial (Bruxelles, 19 avril 2002 ⁽¹⁾) prouve le regain d'intérêt que suscitent ces techniques.

⁽¹⁾ COM(2002) 196 final.

Bruxelles, le 11 décembre 2002.

Le Président

du Comité économique et social européen

Roger BRIESCH

**Avis du Comité économique et social européen sur le «Livres vert sur les modes alternatifs de
résolution des conflits relevant du droit civil et commercial»**

(COM(2002) 196 final)

(2003/C 85/02)

Le 19 avril 2002, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, la Commission a décidé de consulter le Comité économique et social européen sur le «Livres vert sur les modes alternatifs de résolution des conflits relevant du droit civil et commercial».

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 6 novembre 2002 (rapporteur: M. Malosse).

Lors de sa 395^e session plénière des 11 et 12 décembre 2002, (séance du 11 décembre) le Comité économique et social européen a adopté par 91 voix pour, 1 voix contre et 2 abstentions l'avis suivant.

0. Résumé de l'avis

0.1. Sur l'approche générale: retenir la voie de la recommandation. Néanmoins, au bout de trois ans, à la suite d'une évaluation de l'impact de celle-ci, étudier l'opportunité de recourir à une directive ou de maintenir la recommandation.

0.2. Sur la portée des clauses de recours aux ADR: admettre la non-recevabilité de la saisine du juge tant que la mise en œuvre matérielle du processus d'ADR n'a pas été réalisée. Mais cette règle connaîtrait une limite s'agissant des contrats d'adhésion et, plus généralement, des contrats de consommation.

0.3. Sur la suspension du délai pour agir en justice: la reconnaître lorsque le contrat initial prévoit une clause de recours aux ADR; également, en l'absence de toute clause, mais seulement à partir du moment où le mécanisme d'ADR a été mis en œuvre de manière effective par les parties.

0.4. Sur les garanties minimales de procédures: retenir les principes d'impartialité du «tiers» au regard des parties, de transparence, d'efficacité, d'équité et de confidentialité.

0.5. Sur l'issue du processus d'ADR: envisager d'uniformiser, dans tous les États membres, la nature juridique des accords et prévoir, d'ores et déjà, que la force exécutoire de l'accord, acquise conformément à la législation de chaque État, emporterait *ipso facto* force exécutoire dans l'ensemble des pays de l'Union européenne. Modifier en conséquence le règlement «Bruxelles I».

0.6. Sur le statut des acteurs: prévoir une formation initiale des «tiers», concrète, qui devrait être complétée par une formation continue obligatoire; établir un Code européen de déontologie pour guider les «tiers» dans leur mission; regrouper les «tiers» dans le cadre d'associations agréées au niveau européen.

0.7. Sur l'assurance des «tiers»: les inciter à contracter une assurance de responsabilité civile, soit à titre personnel, soit par le biais d'un organisme, personne morale, qui les a désignés.

1. État des lieux

1.1. La Commission européenne, à la demande des ministres de la justice des États membres, a publié le 19 avril 2002 un Livre vert dans le contexte de l'article 65 du Traité instituant la Communauté européenne — qui dispose que les mesures arrêtées par le Conseil dans le domaine de la coopération judiciaire visent, entre autres, à améliorer et à simplifier la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale, y compris des décisions extrajudiciaires. Elle entend ainsi mieux informer les milieux concernés sur les réglementations existantes mais aussi lancer un débat sur la nécessité de prendre éventuellement des dispositions communes au niveau européen.

1.2. Les «Alternative Dispute Resolution» — ADR —, au sens du Livre vert, visent des processus extrajudiciaires de résolution des conflits à l'exclusion de l'arbitrage⁽¹⁾. Ils désignent un processus amiable qui, souvent grâce à un tiers neutre et indépendant, tend à mettre d'accord les parties et à aboutir à une solution qui règle leur différend. Les ADR sont, en général, rangés dans deux catégories. Lorsqu'ils sont assurés directement par le juge, ou confiés par ce dernier à un tiers, il s'agit d'ADR dans le cadre de procédures judiciaires. En revanche, ce sont des ADR conventionnels lorsque les parties y ont recours en dehors de toute procédure judiciaire. Les ADR répondent à plusieurs objectifs: rétablir le dialogue entre les parties, maintenir les relations économiques, participer à la qualité de la justice et ramener la paix sociale.

⁽¹⁾ L'arbitrage s'apparente, en effet, plus aux modes juridictionnels qu'aux modes alternatifs dans la mesure où la sentence arbitrale vise à remplacer la décision de justice. Par ailleurs, il est d'ores et déjà très réglementé tant au niveau des États, que sur le plan international.

1.3. On rappellera que les chefs d'État et de gouvernement des Quinze ont, lors de sommets européens, eu l'occasion à plusieurs reprises de montrer leur attachement envers les ADR: à Vienne en décembre 1998, le Conseil européen, dans ses conclusions, a «approuvé le plan d'action élaboré par le Conseil et la Commission visant à établir un espace de liberté, de sécurité et de justice et a invité instamment le Conseil à mettre en œuvre sans tarder les mesures prioritaires à cet effet»; de même, à Tampere, les 15 et 16 octobre 1999, le Conseil européen a fixé de nouvelles perspectives dans le domaine de la Justice et des Affaires intérieures en appelant de ses vœux l'essor des procédures extrajudiciaires. Au sommet européen de Lisbonne en mars 2000, il a invité la Commission et le Conseil à réfléchir aux moyens de promouvoir la confiance des consommateurs dans le commerce électronique, notamment par de nouveaux systèmes de règlement des litiges. Enfin, à Feira en juin 2000, cet objectif a été réaffirmé à l'occasion de l'approbation du plan d'action eEurope 2002.

1.4. Plus concrètement, une série d'actions sectorielles en matière d'ADR ont été prises au niveau de l'Union européenne.

1.5. C'est en droit de la consommation que ces initiatives sont les plus nombreuses. Cela correspond au souci de la Commission d'offrir aux consommateurs un niveau de protection uniforme. On citera les recommandations de la Commission du 30 mars 1998 ⁽¹⁾ et du 4 avril 2001 ⁽²⁾.

1.6. Parallèlement, le Conseil et la Commission, au moment de l'adoption du règlement «Bruxelles I» ⁽³⁾ sur la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale, ont, non pas certes dans le règlement lui-même, mais dans une déclaration conjointe ⁽⁴⁾, réitéré leur encouragement à la poursuite des travaux au sein des États membres sur les modes alternatifs de règlement des litiges en matière civile et commerciale, soulignant ainsi le rôle complémentaire de ces modes alternatifs par rapport aux juridictions classiques, notamment au regard du commerce électronique.

1.7. Quant à la directive du 8 juin 2000 ⁽⁵⁾, elle a expressément inclus dans son texte des dispositions (article 17) pour

que les États membres encouragent les organes extrajudiciaires à fonctionner dans le cadre des conflits de consommation ⁽⁶⁾.

1.8. Enfin, afin de faciliter l'accès des consommateurs à la résolution à l'amiable des litiges transfrontaliers, deux réseaux européens d'instances nationales ont été mis en place par la Commission européenne. Le réseau «FIN-Net» dans le secteur des services financiers a été lancé le 1^{er} février 2001. En revanche, le réseau «EEJ-Net», en phase pilote depuis le 16 octobre 2001, est de compétence générale.

1.9. D'autre part, la nécessité de prendre en compte la dimension humaine des conflits familiaux a amené le Conseil et la Commission à prendre des initiatives parallèles en droit de la famille. À cet égard, envisager la médiation comme moyen de résoudre ces conflits est clairement un des objectifs de la proposition de règlement Bruxelles II bis ⁽⁷⁾.

1.10. En matière de droit du travail, et dans de nombreux pays de l'Union européenne, les ADR constituent (souvent sous la forme de la médiation) un préalable obligatoire à tout procès et, quelquefois même, la première étape de la procédure juridictionnelle. Leur utilité au centre des conflits sociaux avait déjà été soulignée dans la Charte sociale européenne de 1989 ⁽⁸⁾; dans sa communication du 28 juin 2000, «Agenda pour la politique sociale» ⁽⁹⁾, la Commission a souligné l'importance des ADR pour la modernisation du modèle social européen. Par la suite, elle a chargé un groupe d'experts de haut niveau «relations de travail et adaptation aux mutations» de faire des recommandations concrètes en ce sens.

1.11. Si les ADR sont ainsi présents en nombre de matières, il n'en demeure pas moins qu'ils ne sont pas toujours entendus de la même manière, que ce soit entre les pays de l'Union européenne ou au sein même des États. C'est un fait, en l'état actuel, les ADR se présentent comme une appellation générale faisant l'objet de terminologies très variées, parfois imprécises. Dès lors, cette diversité, qui est incontestablement une de leurs qualités, pourrait cependant s'avérer nuisible à leur bon développement. Il est donc souhaitable d'élaborer un espace dans lequel pourront s'épanouir les ADR en toute sécurité, et pour cela de dégager certains principes, en termes de garanties minimales de procédures, d'impartialité et d'équité du tiers, de confidentialité.

(1) Concernant les principes applicables aux organes responsables pour la résolution extrajudiciaire des litiges de consommation, JO L 115 du 17.4.1998.

(2) Relative aux principes applicables aux organes extrajudiciaires chargés de la résolution consensuelle des litiges de consommation, JO L 109 du 19.4.2001.

(3) Règlement (CE) n° 44/2001 du Conseil du 22 décembre 2000 concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale, JO L 12 du 16.1.2001.

(4) Déclaration conjointe du Conseil et de la Commission concernant les articles 15 et 73 du règlement inscrite au procès-verbal de la session du Conseil du 22 décembre 2000 qui a adopté ce règlement.

(5) Directive 2000/31/CE du 8 juin 2000, JO L 178 du 17.7.2000.

(6) Au demeurant, pour tout conflit concernant le commerce électronique — au-delà même des conflits de consommation — les États membres doivent s'assurer que leur système juridique permet l'utilisation par voie électronique des mécanismes d'ADR.

(7) COM(2001) 505 final, JO C, novembre 2001. Cette proposition de règlement vient compléter le règlement (CE) n° 1347/2000 du 29 mai 2000 JO L 160 du 30.6.2000, p. 19 — dit «Bruxelles II» — relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et de responsabilité parentale.

(8) Article 13.

(9) COM(2000) 379 du 28.6.2000.

1.12. À cette fin et dans le cadre du programme Grotius⁽¹⁾, une action a été menée avec plusieurs centres de médiation d'États membres⁽²⁾. A été aussi réalisé le programme «MARC 2000» sur la coopération européenne pour le développement des modes amiables de règlement des conflits civils et commerciaux des entreprises qui a abouti à l'établissement d'une liste de recommandations destinée à favoriser une harmonisation minimum des ADR en Europe.

1.13. C'est dans ce prolongement que le présent Livre vert contient vingt et une questions portant sur l'établissement de principes fondamentaux communs entre les États membres. Doivent être abordés les voies et le contenu de ces principes.

2. Les grands principes à promouvoir

2.1. Les prises de position antérieures du CES

2.1.1. Précurseur en la matière, le CES a manifesté très rapidement son intérêt pour les ADR, en tant que mode complémentaire de règlement des litiges qui fait appel à la responsabilité des acteurs économiques et sociaux de la société civile organisée, par ce que l'on pourrait appeler une subsidiarité fonctionnelle. On peut citer en particulier l'avis sur la «Proposition de règlement (CE) du Conseil concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale»⁽³⁾, l'avis sur l'«Initiative de la République fédérale d'Allemagne en vue de l'adoption d'un règlement du Conseil relatif à la coopération entre les juridictions des États membres dans le domaine de l'obtention des preuves en matière civile et commerciale»⁽⁴⁾, l'avis sur la «Proposition de décision du Conseil relative à la création d'un Réseau judiciaire européen en matière civile et commerciale»⁽⁴⁾, ainsi que l'avis sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux promotions des ventes dans le marché intérieur»⁽⁵⁾.

2.2. Les besoins

2.2.1. D'une part, le traitement des litiges est de plus en plus confronté à l'allongement des procédures et à des frais parfois disproportionnés par rapport à l'enjeu. En plus de ces problèmes classiques, les litiges transfrontaliers sont caractérisés par des questions souvent complexes de conflits de lois ou de juridictions. C'est donc principalement pour remédier aux difficultés d'accès à la justice que les ADR ont été développés car ils permettent de jouer un rôle parfaitement complémen-

taire aux procédures juridictionnelles. En d'autres termes, la promotion de ces modes de règlement extrajudiciaires apparaît comme une solution à la multiplication des litiges transfrontaliers qui résulte de l'intensification des échanges, notamment par le commerce électronique, et de la mobilité des citoyens.

2.2.2. D'autre part, on constate que les ADR ont été développés en priorité pour les consommateurs de même pour le monde du travail et des conflits sociaux. Mais, ceux-ci s'avèrent tout aussi utiles pour régler les différends interentreprises: on relèvera ici le désir des partenaires commerciaux de trouver, avant même le développement d'un litige, un terrain neutre où il est possible de procéder, en présence d'une tierce personne, à l'examen et à la discussion de leurs intérêts respectifs. Des solutions adéquates, qui très souvent n'auraient pu être adoptées autrement, leur permettront de poursuivre leurs relations commerciales.

2.2.3. En tout état de cause, les ADR ne doivent pas être un moyen de se soustraire aux justices étatiques, comme le CESE l'a rappelé à chaque fois qu'il s'est prononcé sur ce sujet. Les ADR doivent toujours rester une option, agréée par chacune des parties. Ce souci doit rester sous-jacent à toutes les réponses données aux questions du Livre vert. Mais les ADR présentent l'avantage de proposer aux parties un mode alternatif, leur droit fondamental de recours à la justice demeurant toujours préservé, même si on sait qu'il fonctionne généralement de façon insatisfaisante (retards, engorgement des dossiers, lenteur des procédures). Enfin la promotion des ADR reflète aussi la volonté de soutenir un modèle de société civile fondé sur le principe de la conciliation et qui accorde une place importante aux acteurs de celle-ci et à ses organisations.

2.2.4. La question de la pertinence d'une intervention du niveau européen en matière d'ADR relève des principes de proportionnalité et de subsidiarité. Il convient, d'une part, de ne pas figer des modèles et de laisser au plan local, régional ou national, se développer les méthodes les plus appropriées. D'autre part, on doit considérer que les conflits potentiels prennent de plus en plus une dimension transfrontalière dans le cadre d'une Europe qui s'introduit davantage dans le quotidien des acteurs économiques (marché unique, monnaie unique) comme des citoyens (déplacements, mobilité du travail, relations familiales). Il importe donc, avec mesure, de promouvoir un cadre adéquat pour que les ADR se développent à l'échelle européenne. Dans cet esprit le Comité est plutôt favorable à une approche souple, préconisant une résolution pour définir un cadre de référence et de confiance, des actions de promotion et d'échange des bonnes pratiques⁽⁶⁾ et enfin la création de réseaux d'opérateurs européens d'ADR. L'adoption d'un code européen de déontologie paraît à cet effet exemplaire du rôle potentiel de l'Union européenne, apportant un soutien par la diffusion de bonnes pratiques.

(1) Ce programme permet de faciliter, par le biais de subventions, la coopération judiciaire et extrajudiciaire en améliorant la connaissance réciproque des systèmes juridiques et judiciaires.

(2) Le Brussels Business Mediation Centre (BBMC, Belgique), le Centre for Effective Dispute Resolution (CEDR, Grande Bretagne), le Netherlands Mediation Institute (NMI, Pays-Bas), l'Union Camere (Italie) et le Centre de médiation et d'arbitrage de Paris (CMAP), chef de file du programme MARC 2000.

(3) JO C 117 du 26.4.2000.

(4) JO C 139 du 11.5.2001.

(5) JO C 221 du 17.9.2002.

(6) Un certain nombre d'États membres ont pris des initiatives sectorielles en vue de promouvoir les ADR, en mettant en place des autorités consultatives en matière d'ADR (notamment en France), en assurant le financement des structures d'ADR (par exemple dans les pays scandinaves), en mettant en œuvre des programmes de formation professionnelle (par exemple au Portugal), et en diffusant des informations sur les ADR auprès du public.

3. Les questions du Livre vert: premiers éléments d'analyse

3.1. *Sur l'approche générale par les institutions de l'Union européenne pour traiter des ADR (questions 1-2-3-4)*

3.1.1. S'agissant, de façon générale, du processus d'ADR lui-même, le recours à un règlement ou à une directive pourrait porter en germe le risque de «figer» le développement des ADR, alors que la voie de la recommandation semblerait préserver davantage la souplesse de ces derniers: elle permettrait de tracer un environnement juridique tout en préconisant le respect de principes communs de déontologie et de formation du «tiers»⁽¹⁾ impartial. Néanmoins, à la lumière des enseignements tirés d'une évaluation dans les trois ans de cette recommandation, on devrait étudier l'opportunité d'une directive portant sur les garanties minimales de procédure. En ce qui concerne le point particulier de l'interférence du processus d'ADR sur la procédure judiciaire (incompétence du juge en cas de clauses d'ADR, suspension des délais de prescription⁽²⁾), il sera probablement nécessaire d'envisager, lors de la révision du règlement dit «Bruxelles I», l'introduction de mesures contraignantes sur ces aspects.

3.1.2. La question est posée de généraliser le champ d'application des ADR. Si une telle option devait être retenue, il conviendrait toutefois de préciser que chaque État puisse exclure de ce champ les matières qu'il considère comme étant d'ordre public et, ce faisant, devant être soumises à la compétence des juridictions étatiques. Il est vrai qu'une telle généralisation permettrait de dégager plus aisément des règles de déontologie et des principes généraux communs.

3.1.3. Il conviendrait de traiter selon les mêmes principes, la résolution des conflits en ligne — qui sont à favoriser, notamment en droit de la consommation — et les méthodes traditionnelles, en les adaptant aux spécificités techniques, comme celles relatives à la sécurité des données échangées sur Internet.

3.1.4. Les pratiques d'ADR dans le droit de la famille, ayant déjà fait leurs preuves dans plusieurs pays, doivent absolument être développées. Il serait judicieux que la proposition de règlement «Bruxelles II bis», davantage favorable à ces pratiques, puisse aboutir. Par ailleurs, on devrait créer un réseau des organismes de médiation familiale en Europe reconnu par les autorités nationales compétentes, ministères de la justice ou juridictions étatiques chargées des questions familiales.

3.2. *Sur la valeur et la portée des clauses de recours aux ADR, insérées dans les contrats (questions 5-7-8)*

Les parties peuvent prévoir, dès la signature du contrat, le recours aux ADR; la question est soulevée de la nécessité d'uniformiser leur portée dans tous les pays.

(1) Est ainsi désigné dans le Livre vert, la personne tierce — conciliateur, médiateur... — intervenant dans un processus d'ADR.

(2) Cf. points 3.2 et 3.3.

3.2.1. En premier lieu, l'analyse montre qu'une telle clause de médiation ou de conciliation fait naître une obligation de résultat, mais uniquement pour la mise en œuvre matérielle du processus. Ainsi, une telle clause devrait obliger les parties à tenter de trouver une solution négociée, ce en application des règles générales qui régissent tout contrat: dès lors, il semblerait que les parties qui ne s'y prêteraient pas engageraient leur responsabilité contractuelle et s'exposeraient à une condamnation à des dommages-intérêts. En revanche, une fois le processus de médiation ou de conciliation mis en place, seule l'obligation d'essayer d'aboutir à un accord en toute loyauté pourrait peser sur les parties: en aucun cas, l'issue négociée du litige ne saurait être une contrainte. Dès lors, chacune des parties devrait rester libre de mettre fin au processus de négociation et sa responsabilité ne pourrait être recherchée que si la preuve de sa mauvaise foi était rapportée.

3.2.2. En second lieu, il en résulte que l'existence d'une telle clause pourrait seulement conduire à admettre la non-recevabilité de la saisine du juge tant que la mise en œuvre matérielle du processus d'ADR n'a pas été réalisée. En tout état de cause, cette solution ne devrait pas être admise pour les contrats d'adhésion, les contrats de consommation et les contrats de travail. En effet, la spécificité de certaines matières démontre que les clauses d'ADR pourraient être dangereuses lorsque l'une des parties est en état de faiblesse.

3.3. *Sur la suspension des procédures judiciaires en cas de recours à un mécanisme d'ADR (questions 9-10)*

3.3.1. On peut penser que si une règle semblable était adoptée par les États membres, elle devrait distinguer deux cas selon qu'il s'agit d'un contrat comportant, dès sa conclusion, une clause ADR ou d'un contrat n'en comportant pas.

3.3.1.1. Dans le premier cas, chaque partie pourrait faire état devant le juge de la clause ADR, ce qui suffirait pour entraîner la suspension de la procédure judiciaire. Le médiateur devrait veiller à ce que le processus de médiation ne dure inutilement sans aboutir, afin que la suspension soit la plus brève possible.

3.3.1.2. En dehors de toute clause, la réponse est un peu plus délicate car deux arguments s'opposent. D'une part, la suspension automatique du délai de prescription risque d'être utilisée à des fins dilatoires par l'une des parties⁽³⁾. D'autre part, le souci étant de favoriser les ADR, serait-il logique de pénaliser les parties qui décident d'y recourir de bonne foi? C'est pourquoi on pourrait retenir, comme «garde fou», le critère de la mise en œuvre «effective»⁽⁴⁾ d'un ADR, qui aurait pour effet de suspendre la prescription.

(3) Au contraire, dans le cas d'une clause ADR, ce risque est minoré dans la mesure où, dès le contrat initial, il y a eu une réelle volonté des parties de recourir à une médiation.

(4) C'est au juge de déterminer s'il en est ainsi. Pour cela, il pourrait retenir, par exemple, comme élément essentiel la tenue de la première réunion entre le tiers et les parties.

Ceci précisé et pour ces deux hypothèses, si les parties ne concluent pas un accord mettant fin à leur différend, le cours de la prescription reprendrait à compter du jour de la notification par le médiateur de la fin de sa mission.

3.4. Sur les garanties minimales de procédures (questions 11-12-13-15-16)

3.4.1. Après analyse, les principes établis dans les deux recommandations ⁽¹⁾ de la Commission de 1998 et 2001, en matière de droit de la consommation, sont susceptibles de constituer une base sérieuse.

3.4.2. Plus généralement, pour la matière civile et commerciale, les garanties minimales liées au processus d'ADR — et qui devraient être insérées dans une recommandation (cf. 3.1.1) — seraient les suivantes:

- le principe d'impartialité du tiers (conciliateur, médiateur, ...) au regard des parties; le « tiers » ne doit avoir aucun conflit d'intérêts avec les parties et les renseigner sur son impartialité et son indépendance avant même le démarrage du processus d'ADR;
- le principe de transparence; les parties doivent accéder aux informations nécessaires à tout stade du processus d'ADR (modalités générales — langues, calendrier — déroulement, coût, valeur de l'accord, s'il intervient);
- le principe d'efficacité, à travers la facilité d'accès ⁽²⁾ et un coût maîtrisé par les parties;
- le principe d'équité qui se traduit notamment par un traitement « égal » de chacune des parties par le tiers, notamment quant à l'information sur le déroulement du processus, le droit de s'en retirer à tout moment pour accéder au système judiciaire ou à d'autres voies de recours extrajudiciaires; la garantie d'un temps de parole équilibré entre les parties lors des entretiens séparés avec le tiers ...;
- le principe de confidentialité; les arguments échangés entre les parties lors du processus d'ADR, ainsi que toute autre information, devraient l'être à titre confidentiel — à moins qu'elles en aient disposé expressément autrement. Le même principe de confidentialité devrait s'appliquer aux résultats du processus d'ADR.

3.5. Sur l'issue du processus d'ADR (questions 17 et 18)

3.5.1. Insérer un délai de réflexion avant ou après la signature de l'accord issu de la mise en œuvre d'un ADR pour revenir sur celui-ci, n'est pas souhaitable. Cela risque en effet de fausser le processus d'ADR et le comportement loyal des

parties. En tout état de cause, le principe d'équité ⁽³⁾ impose au tiers de garantir le maintien de l'équilibre entre les parties tout au long du processus.

3.5.2. Il serait souhaitable qu'il y ait, dans tous les États membres, une uniformisation relative à la valeur juridique des accords. Certes, ces derniers constituent en réalité toujours des « transactions », quelles que soient les qualifications qui leur sont données dans les différents pays. Or, la notion de « transaction » n'y a justement pas toujours la même signification.

Ainsi, dans la mesure où cette question dépasse le cadre même des ADR, cette démarche d'uniformisation devrait être examinée dans un texte européen à portée contraignante et plus large concernant le droit des contrats ⁽⁴⁾.

3.5.3. D'ores et déjà, il faudrait prévoir que la force exécutoire de l'accord, acquise conformément à la législation de chaque État, emporterait *ipso facto* force exécutoire dans l'ensemble des pays de l'Union européenne. Lors de sa révision, le règlement « Bruxelles I » devrait être également, sur ce point, modifié en conséquence.

3.6. Sur le statut des acteurs (questions 14-19-20)

Il s'agit de faire appel à des tiers dont les qualifications et les compétences de négociation sont reconnues. À cette fin, des recommandations pourraient concerner notamment les points suivants:

3.6.1. Le besoin d'une formation adéquate suffisamment complète pour permettre aux tiers d'exercer de manière utile et efficace leur fonction s'impose. Elle devrait être complétée par une formation continue obligatoire.

Il serait sans doute utile de mettre ces tiers en situation lors de leur formation afin qu'ils puissent appréhender, à partir de cas concrets, les différentes techniques, le déroulement et l'issue du processus d'ADR.

3.6.2. Un Code européen de déontologie devrait être établi pour guider les tiers dans leur mission. Ce code — qui serait rattaché à la recommandation — reprendrait des principes tels que celui de l'indépendance, de la neutralité, de l'impartialité, celui de la confidentialité ainsi que le principe de qualification du tiers.

3.6.3. D'autres pistes pourraient être envisagées, telles les regroupements des tiers dans le cadre d'associations, qui pourraient alors être agréées au niveau européen et fonctionneraient avec l'appui financier de la Commission européenne.

⁽¹⁾ Précitées.

⁽²⁾ En particulier, les moyens électroniques doivent être encouragés.

⁽³⁾ Cf. 3.4.2.

⁽⁴⁾ Peut-être, à terme, dans l'aboutissement des travaux menés actuellement par la Commission sur le droit des contrats.

3.7. Sur l'assurance des «tiers» (question 21)

Des règles spéciales en matière de responsabilité des tiers semblent inopportunes en l'état. En effet, c'est le droit commun de la responsabilité civile qui trouve à s'appliquer. Il demeure qu'il est éminemment souhaitable que les tiers contractent une

assurance de responsabilité civile, soit à titre personnel, soit par le biais d'un organisme, personne morale, qui les a désignés.

Ce dernier point, essentiel, doit apparaître dans le Code européen de déontologie.

Bruxelles, le 11 décembre 2002.

Le Président

du Comité économique et social européen

Roger BRIESCH

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 68/151/CEE du Conseil, en ce qui concerne les obligations de publicité de certaines formes de sociétés»

(COM(2002) 279 final — 2002/0122 (COD))

(2003/C 85/03)

Le 16 septembre 2002, le Conseil a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 27 novembre 2002 (rapporteuse: Mme Sánchez).

Lors de sa 395^e session plénière des 11 et 12 décembre 2002 (séance du 11 décembre), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 91 voix pour, 1 voix contre et 2 abstentions.

1. Introduction

1.1. La directive 68/151/CEE est la première directive communautaire relative aux sociétés commerciales. Elle a pour objectif ultime la création d'un climat propice à la protection des intérêts des associés et des tiers dans les sociétés dont la caractéristique fondamentale est la responsabilité limitée des associés — en d'autres termes les sociétés de capitaux — grâce à l'obligation de publicité.

1.2. L'obligation de publicité découle de l'obligation d'inscription des sociétés commerciales auprès des registres prévus à cet effet dans chaque pays. L'objectif n'est autre que de protéger les intérêts des associés qui constituent ces sociétés commerciales ainsi que des tiers ayant une relation contractuelle avec elles. La publicité concerne les trois domaines suivants: information sur l'acte constitutif, la nature de la responsabilité fixée au moment de la création de la société et les effets de la déclaration en nullité de l'acte constitutif.

1.3. Ce type d'information obligatoire, qui correspondait autrefois à l'enregistrement des commerçants dans leurs corporations et organisations respectives, devient ensuite une obligation pour les sociétés commerciales en vue de l'acquisition par celles-ci de la personnalité juridique. Cette obligation d'inscription comporte une dimension interne — en référence au contenu minimum nécessaire du contrat à l'origine de la constitution des sociétés commerciales — et une dimension externe — en référence à la désignation des personnes ou des organes qui, par leurs actes, engageront juridiquement ou financièrement ces sociétés.

1.4. Depuis l'entrée en vigueur de cette directive, le contexte économique et juridique a subi une évolution qui exige la modification du document concerné. D'une part, les formes de sociétés soumises à l'obligation d'enregistrement (article premier) se sont multipliées. D'autre part, les méthodes d'accumulation et de publicité de l'information se sont accélérées (article 3) et permettent désormais une meilleure transmission et une meilleure connaissance des données enregistrées, y compris au-delà des frontières des États.

1.5. C'est dans ce contexte qu'a eu lieu la quatrième phase de simplification⁽¹⁾ durant laquelle le groupe de travail sur le droit des sociétés a formulé une série de recommandations concernant les première et deuxième directives sur le droit des sociétés. Parmi ces recommandations figurent l'amélioration de l'accès aux données contenues dans les différents registres, la possibilité d'utiliser une ou plusieurs langues et la mise à jour des formes de sociétés soumises à l'obligation d'enregistrement. Il faudra également prendre en considération les modifications introduites par les directives comptables exigeant la publicité des comptes annuels via leur inscription au registre du commerce.

2. Contenu de la proposition

2.1. La proposition de modification de la directive 68/151/CEE porte d'une part sur la nécessité d'introduire des technologies modernes pour l'enregistrement et la publicité des données et d'autre part de mettre en conformité ces nouveaux instruments avec les exigences juridiques afin de garantir le respect des principes de légalité et de sécurité juridique indissociables du concept de registre public.

2.2. Le document à l'examen examine tout d'abord les modifications visant à élargir le champ d'application de la directive et portant sur:

- les nouvelles formes de sociétés soumises à l'obligation d'enregistrement,
- les actes dont la publicité est obligatoire (documents comptables).

L'obligation d'enregistrement est liée, en ce qui concerne le premier point, aux dispositions nationales résultant de la création de nouvelles formes de sociétés par les pays mentionnés et, en ce qui concerne le second, à d'autres dispositions communautaires (directive 78/660/CEE du Conseil du 20.7.1978⁽²⁾, modifiée en dernier lieu par la directive 2001/65/CE du Parlement européen et du Conseil⁽³⁾; directive 83/349/CEE du Conseil du 13.6.1983⁽⁴⁾, modifiée en dernier lieu par la directive 2001/65/CE; directive 86/635/CEE du Conseil du 8.12.1986⁽⁵⁾, modifiée en dernier lieu par la directive 2001/65/CE; directive 91/674/CEE du Conseil du 19.12.1991⁽⁶⁾, qui fait actuellement l'objet d'une proposition de modification de la Commission) imposant cette obligation.

2.3. En ce qui concerne la principale modification, à savoir l'introduction de technologies modernes pour l'enregistrement

et la publicité des données contenues dans les registres, il convient de distinguer les propositions suivantes:

- système d'enregistrement par voie électronique à partir de 2007;
- certification des copies électroniques des actes enregistrés;
- validité des actes publiés par voie électronique vis-à-vis des tiers;
- enregistrement et publicité des actes dans une ou plusieurs langues;
- mention d'un numéro d'identification au registre dans les documents commerciaux des sociétés.

2.4. Toutes ces modifications n'affectent que de façon formelle les registres dans la mesure où les principes sur lesquels ils se fondent restent inchangés. Signalons par ailleurs que la directive 1999/93/CE⁽⁷⁾ sur la signature électronique est déjà en vigueur et offre une garantie concernant la sécurité juridique des systèmes électroniques utilisés pour la certification des données inscrites dans les registres.

3. Observations générales

3.1. Le CESE juge positives les modifications relatives à certaines dispositions en vigueur répondant aux impératifs de simplification de la législation communautaire, et en particulier les modifications renforçant la sécurité du commerce et celles garantissant une information fiable de toutes les parties impliquées dans les activités économiques.

3.2. Il convient cependant de signaler que la simplification ne peut en aucun cas porter préjudice aux principes généraux dérivant du traité instituant la CE, en particulier celui relatif à la diversité linguistique, qui doit être respecté non seulement au sein des États membres, qui dans certains cas comptent plusieurs langues régionales reconnues, mais également entre eux, comme le prévoit la Commission dans sa proposition.

3.3. Un des thèmes abordés dans la proposition pourrait susciter une certaine confusion juridique. Il s'agit de l'obligation de recourir à un système d'enregistrement informatisé à partir de 2005 et du délai de 10 ans fixé pour l'informatisation des actes enregistrés précédemment. En effet, certains actes de première importance, par exemple l'acte de constitution, peuvent avoir été enregistrés avant ce délai et échapper par conséquent à cette obligation.

3.4. Afin d'éviter ce type d'incertitude, il faudrait faire une distinction entre les actes dont la publicité est obligatoire (énumérés à l'article 2) et les actes dont la publicité est volontaire et dont le contenu est presque toujours d'ordre statutaire. Les délais ne seraient alors applicables qu'aux premiers, l'informatisation des seconds pouvant alors être postposée.

(1) Voir le rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil intitulé «Résultats de la quatrième phase de SLIM» (COM(2000) 56 final), 4.2.2000.

(2) JO L 222 du 14.8.1978.

(3) JO L 283 du 27.10.2001.

(4) JO L 193 du 18.7.1983.

(5) JO L 372 du 31.12.1986.

(6) JO L 374 du 31.12.1991.

(7) JO L 13 du 19.1.2000.

3.5. Le texte de la proposition relatif à la possibilité d'opposer aux tiers les actes enregistrés (article 3, paragraphe 5 de l'ancienne directive) nous semble également source de confusion. La nouvelle formulation du paragraphe 4 de l'article 3 suppose que les tiers aient connaissance de ces actes, soit via leur publication aux bulletins officiels prévus à cet effet, soit par voie électronique. Dans ce dernier cas, il serait plus difficile de prouver que les tiers avaient connaissance de l'acte concerné pour qu'il puisse être opposable, à moins que l'on n'établisse un système de confirmation d'accès au registre permettant de prouver l'enregistrement électronique de l'information.

3.6. En ce qui concerne les frais de certification, il nous semble juste qu'ils ne soient pas supérieurs au coût administratif, et que l'on n'y inclue pas les frais d'inscription au registre par voie électronique.

4. Observations particulières

4.1. L'objet de la proposition de modification du système de publicité des sociétés enregistrées est d'étendre son impact par delà les frontières dans le cadre du marché intérieur. C'est pourquoi elle se réfère au régime linguistique et à l'utilisation des systèmes électroniques comme forme d'enregistrement et de publicité des actes. Le CESE considère toutefois qu'il convient en tout état de cause de préserver la sécurité juridique des relations entre sociétés, qui sont fondées sur les principes de transparence et de légalité des opérations.

4.2. Au regard de l'esprit d'universalité de la proposition, il y a lieu d'améliorer certains aspects pouvant avoir un effet contraire aux objectifs visés. Tout d'abord, le texte de l'article 3 bis, paragraphe 1, qui prévoit que les États membres peuvent opter pour l'une des langues autorisées par les règles applicables en la matière dans chaque État membre, pourrait avoir un effet différent de celui désiré.

4.3. Le CESE demande à la Commission d'améliorer la rédaction de ce paragraphe en ce sens que les États membres soient tenus d'imposer la langue communautaire officielle de l'État pour l'enregistrement des actes visés à l'article 2, l'identité linguistique régionale pouvant être préservée grâce à l'utilisation d'autres langues, conformément aux dispositions de l'article 3, paragraphe 2.

4.4. S'agissant du système d'enregistrement électronique, il est à signaler que l'article 3, paragraphe 5, introduit une discordance en ne modifiant pas le texte original de la directive 68/151/CEE, qui prévoit un délai de seize jours pour que les actes enregistrés soient opposables à des tiers de bonne foi, délai très long pour prendre connaissance de ces actes dans le cadre du nouveau système. Les États membres pourront réduire ce délai en fonction du développement de l'application de ces nouvelles technologies.

4.5. Le CESE propose d'inclure dans ce paragraphe une phrase qui limite son application aux registres n'utilisant pas le système électronique d'enregistrement et de publication des actes. Cela permettrait d'atteindre l'un des objectifs visés, à savoir la rapidité et l'universalité de la publicité obligatoire.

Bruxelles, le 11 décembre 2002.

Le Président

du Comité économique et social européen

Roger BRIESCH

**Avis de la section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information» sur
la «Mise en œuvre du dialogue social structuré dans les corridors paneuropéens»**

(2003/C 85/04)

Le 2 mars 2000, le Comité économique et social européen, conformément à l'article 23, paragraphe 2 de son Règlement intérieur, a décidé d'élaborer un avis sur la «Mise en œuvre du dialogue social structuré dans les corridors paneuropéens».

La section «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de l'élaboration des travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 15 novembre 2002 (rapporteurs: M. von Schwerin puis Mme Alleweldt)⁽¹⁾.

Lors de sa 395^e session plénière des 11 et 12 décembre 2002 (séance du 11 décembre), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 94 voix pour et 3 abstentions.

1. Objet de l'avis d'initiative du CESE

1.1. Sur la base de l'avis d'initiative adopté en mars 2000 sur la mise en œuvre du dialogue social structuré dans les corridors transeuropéens⁽²⁾, conformément au principe 10 de la déclaration d'Helsinki⁽³⁾ et des activités qui en découlent, le CESE a décidé de poursuivre les travaux en la matière et d'instituer un groupe d'étude permanent.

1.2. Cette décision ne se fonde pas uniquement sur le succès de la coopération entre le CESE et les représentants des milieux économiques et sociaux des pays d'Europe centrale et orientale (PECO) et sur l'écho favorable qu'elle a rencontré, mais aussi sur une constatation préoccupante. En dépit de l'engagement pris par les gouvernements et les institutions européennes de consulter les milieux économiques et sociaux lorsqu'il s'agit de la politique des transports, la pratique montre un mépris flagrant de ce principe dans la plupart des PECO. Le problème du manque de coordination et de transparence au niveau national se reflète au niveau international et empêche les groupes économiques et sociaux de jouer un rôle actif dans le cadre de l'intégration européenne. Les institutions communautaires et les organisations européennes ne s'opposent pas assez énergiquement à cette situation inacceptable. Le CESE souhaite par son avis d'initiative inciter à faire davantage dans ce domaine à l'avenir.

1.3. Le groupe d'étude permanent a pour objectif d'associer en temps voulu les partenaires sociaux ainsi que les associations de défense de l'environnement et de consommateurs à la prise de décisions politiques relatives à la future politique des transports et aux investissements en matière d'infrastructures. Tel est l'objectif central des différentes activités dans les corridors et les zones de desserte.

2. Synthèse des activités et conclusions du CESE

2.1. La première réunion s'est tenue le 26 octobre 2000 et a donné lieu à des débats publics. Elle a permis de conclure que la mise en œuvre d'une politique des transports véritablement intégrée souffre de faiblesses considérables.

Le besoin d'interventions se fait notamment sentir dans les domaines suivants:

- promotion du raccordement des réseaux de transport régionaux;
- amélioration du bilan environnemental;
- accroissement de la sécurité des transports;
- établissement de conditions de concurrence équitables;
- maîtrise des restructurations liées aux privatisations;
- mise à disposition d'instruments plus efficaces en matière de planification des infrastructures;
- recherche des moyens de financement nécessaires;
- transparence accrue en matière d'information;
- développement de la consultation et du dialogue social;
- meilleure coordination des activités mises en œuvre au niveau européen, notamment avec la Commission.

2.2. Le CESE a pu développer de manière systématique les contacts au sein des corridors avec les comités directeurs des gouvernements. Il est aujourd'hui devenu un interlocuteur permanent et il participe notamment aux travaux effectués dans les corridors IV, X et VII et à ceux du comité directeur «Chemins de fer» du corridor IV.

2.3. Le développement de ces relations ouvre la voie à de nouvelles possibilités de participation active aux autres comités directeurs. Mais celles-ci doivent être soigneusement pesées afin de tenir compte des capacités de travail et des possibilités du groupe d'étude.

⁽¹⁾ Nouveau mandat quadriennal.

⁽²⁾ JO C 117 du 26.4.2000, p. 12.

⁽³⁾ Les représentants des gouvernements et des parlements des États européens et des institutions de l'UE ont adopté en 1997 à Helsinki une déclaration commune sur la mise en œuvre d'une politique paneuropéenne des transports. L'un des principes adoptés à cette occasion est celui de la consultation des groupes socioéconomiques lors de l'élaboration de la politique des transports (principe 10).

2.4. En réponse à de multiples demandes, la Commission a mis en place un nouveau forum de coordination composé des présidents des comités directeurs ainsi que de représentants de la CEMT (Conférence européenne des ministres des transports) et de la CEE-ONU (Commission économique pour l'Europe des Nations unies), auquel participera également le CESE.

2.5. Le développement des corridors doit être associé au cours des deux-trois prochaines années à la révision des orientations en matière de RTE. Il est envisagé de saisir de nouveau les ministres des transports, réunis en «conférence élargie», de la question de l'orientation paneuropéenne de la politique des transports, ce qui équivaudrait pratiquement à un suivi de la déclaration d'Helsinki. Les travaux du Comité jouent un rôle important à cet égard et devraient être dûment pris en compte.

2.6. Les activités du CESE ont suivi une évolution très dynamique. Le Comité a prouvé qu'il peut apporter dans ce contexte une contribution essentielle à la promotion du dialogue social avec les partenaires socioéconomiques d'Europe centrale et orientale. Il joue également le rôle d'interlocuteur des institutions européennes et des gouvernements et ministères concernés.

Ce rôle peut être encore développé:

- en introduisant des obligations à moyen terme, notamment la reconduction d'un groupe d'étude permanent sur «La promotion du dialogue social dans les corridors paneuropéens»;
- en améliorant encore la fourniture de contacts, d'informations et l'échange d'expériences avec les intéressés;
- en consolidant le principe des «conférences-dialogues» et de l'action sur le terrain; et
- en assurant une représentation obligatoire du CESE et par ce biais des intérêts des milieux socioéconomiques dans les forums et comités directeurs correspondants.

2.7. L'importance politique et économique d'une activation rapide du couloir X (ex-Yougoslavie) et le grand intérêt que continuent de manifester nos partenaires économiques et sociaux à l'égard d'une coopération renforcée dans ce corridor plaident en faveur de l'organisation de la prochaine «conférence-dialogue» au sein de celui-ci.

3. Compte rendu des activités depuis mars 2000

3.1. Première réunion et débats publics au sein du groupe d'étude permanent le 26 octobre 2000

3.1.1. Alors que le CESE étend ses activités et que les gouvernements concernés se chargent de la réalisation et de la coordination des travaux dans les différents corridors, d'autres acteurs se retirent ou se fixent d'autres priorités. La déclaration

d'Helsinki prévoit qu'il appartient au groupe de travail «Transports» du G-24 de la Commission et de l'OCDE d'assumer cette fonction de contrôle⁽¹⁾. Aucune réunion n'a eu lieu entre janvier 1999 et mars 2001 et la réunion de mars a laissé en suspens de nombreuses questions relatives à l'avenir de ce groupe de travail. Cette situation a débouché sur un certain vide, moins d'ailleurs en ce qui concerne un recul des activités que sur le plan de la nécessité d'une action transparente, coordonnée et commune, comme l'intention en avait été manifestée lors de la conférence et dans le texte de la déclaration d'Helsinki — dernière grande action politique.

3.1.2. Dans le même temps, s'agissant de la politique commune des transports et de la recherche d'une solidarité économique et sociale équilibrée en Europe, les tâches et les problèmes concrets, loin de diminuer, ne cessent de croître. Les attentes suscitées par le «processus d'Helsinki» surtout chez les acteurs socioéconomiques, mais également chez les décideurs politiques au sein des gouvernements, des parlements et des administrations des PECO, concernant un soutien massif et une amélioration de la communication avec leurs homologues de l'Union européenne, risquent désormais de tourner court. La dernière consultation a eu lieu à l'occasion de l'audition réalisée conjointement en mars 1999 par le CESE et la Commission sur le rapport TINA (évaluation des besoins en infrastructures de transport). Il est regrettable que cette audition n'ait pas été mentionnée dans le rapport final et qu'elle n'ait jamais été complétée dans le rapport commun sur l'audition de la Commission et du secrétariat TINA. Pour les partenaires économiques et sociaux des PECO, un tel exemple est tout sauf encourageant.

3.1.3. C'est pourquoi un large débat a été organisé lors de la réunion du groupe d'étude du 26 octobre 2000. Ce débat devait s'adresser tout particulièrement à tous ceux qui assument des fonctions ou des tâches clés dans le processus global, comme par exemple les représentants de la Commission, du Parlement européen, de la Conférence européenne des ministres des Transports (CEMT) et de la Commission économique pour l'Europe (CEE) des Nations unies, ainsi qu'aux représentants des comités directeurs et à certains militants actifs issus des rangs des milieux économiques et sociaux des PECO ayant eu l'occasion de travailler avec le CESE⁽²⁾. Ce débat avait pour but de déboucher sur un accord portant sur les différentes activités et, dans la mesure du possible, définir des priorités communes pour la coopération future. L'objectif visé était de mettre en place un cadre clair, concret et pratique permettant le lancement de nouveaux projets de coopération.

⁽¹⁾ Extrait de la déclaration d'Helsinki: «Nous invitons les participants (...) à reconnaître la nécessité de contrôler la mise en œuvre des moyens définis dans la section IV de la présente déclaration, d'une part, et, d'autre part, d'évaluer à intervalles réguliers le degré de réalisation des objectifs énoncés dans la section II; nous demandons à cet égard à l'Union européenne, à la Conférence européenne des ministres des Transports, à la Commission économique pour l'Europe des Nations unies et aux parties prenantes aux initiatives multilatérales et régionales de coopérer pour collecter les données pertinentes, évaluer les progrès dans la réalisation des objectifs régionaux et sectoriels et faire des propositions en vue d'une mise en œuvre plus efficace sur la base de l'expérience acquise».

⁽²⁾ La liste des participants à la réunion du 26 octobre 2000 est reprise dans le rapport DI 262/2002, qui peut être obtenu auprès de la division TEN.

3.2. Corridor IV

3.2.1. Depuis juin 1999, le CESE n'a cessé d'avoir d'excellentes relations de travail avec le comité directeur (au niveau gouvernemental) du corridor IV. Il participe régulièrement aux réunions: le 29 septembre 2000 à Vienne, les 7 et 8 juin 2001 à Bratislava et les 21 et 22 juin 2002 à Sofia (voir note de bas de page 2, p. 17).

3.2.2. Après la conférence tenue à Vidin (Bulgarie) et à Calafat (Roumanie) en février 2000, la déclaration commune signée à cette occasion a été transmise au bureau du responsable du pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est, M. Bodo Hombach, qui l'a accueillie avec intérêt. Depuis lors, les décisions politiques relatives à la construction du pont sur le Danube ont été prises et les projets d'infrastructures avancent à grands pas. Le 22 mai 2002, une nouvelle rencontre s'est tenue dans le cadre de la réunion du comité directeur du corridor IV. Le CESE a confirmé qu'il était disposé à aider les décideurs politiques, économiques et sociaux sur le terrain et à faire profiter au mieux la région des retombées positives du développement du corridor. Ce thème a également été abordé lors d'un entretien du rapporteur avec le Commissaire Verheugen, qui soutient l'action du Comité.

3.2.3. Le comité directeur «Chemins de fer» du corridor IV a invité le CESE à sa réunion des 10 et 11 mai 2000 à Athènes. L'objectif de cette réunion était de concrétiser la future coopération et d'élaborer des propositions de projets. Le rapporteur du CESE a présenté un projet comportant un certain nombre de propositions concrètes (voir note de bas de page 2, p. 17), projet qui a recueilli un accord de principe. Ce document a également été examiné avec la participation de représentants syndicaux lors de la réunion de la section «Chemins de fer» de la Fédération européenne des transporteurs (FET) qui s'est tenue le 20 septembre 2000 à Bruxelles. Le groupe de travail des syndicats de cheminots des pays du corridor IV a été créé en juillet 2001. Le rapporteur a assisté à la quatrième réunion de ce groupe en février 2002 à Prague. Les deux thèmes à l'ordre du jour du dialogue avec les compagnies ferroviaires concernent l'amélioration des postes-frontières et de l'échange général d'informations. Il ressort d'une lettre adressée au rapporteur que l'on souhaite clairement voir le CESE jouer un rôle d'intermédiaire dans ce contexte.

3.2.4. Les travaux du CESE concernant le corridor IV ont ces derniers temps été centrés sur l'organisation d'une table ronde sur la «Promotion d'approches intermodales dans les corridors», dans le cadre du sommet du Danube à Constanza (26 et 27 juin 2002), table ronde qui a été organisée conjointement avec l'EIA (Association intermodale européenne). Elle a donné lieu à un premier échange de vues entre les représentants du comité directeur «Chemins de fer» du corridor IV et le groupe de travail des syndicats. Cette rencontre doit être l'occasion de lancer un utile débat qui devrait déboucher sur de nouveaux projets concrets transférables à d'autres corridors. Un rapport (voir note de bas de page 2, p. 17) rend compte des autres résultats et conclusions à tirer pour l'avenir.

3.3. Corridor III

3.3.1. Un séminaire sur la libéralisation des transports publics de proximité a été organisé début septembre 2000 en Pologne, sous la présidence de M. Lutz Ribbe, à l'initiative de la fondation Euronatur. Le rapporteur de l'époque, M. Alexander von Schwerin, est intervenu à cette occasion. Le séminaire a permis de lancer l'initiative d'une conférence à Katowice (Pologne), point d'intersection des corridors III et VI.

3.3.2. La conférence des 19 et 20 mars 2001 à Katowice portait sur l'«Intégration régionale de part et d'autre du corridor, plus particulièrement en ce qui concerne les problèmes de planification et les problèmes financiers». Une soixantaine de représentants des groupes d'intérêts économiques et sociaux y ont pris part. Il est apparu que les liaisons avec la région et les réseaux de transport régionaux sont à prendre en compte dans la réalisation des corridors. Une telle prise en compte serait dans l'intérêt de l'environnement, de la sécurité, de l'efficacité de la planification financière et du bon fonctionnement des transports publics de proximité ⁽¹⁾.

3.4. Corridor X

3.4.1. Les premiers contacts avec le comité directeur du corridor X, encore «officiels» à l'époque, ont eu lieu dès juin 2000 et ont porté sur la coopération au sein du comité directeur du corridor IV. Ce comité directeur n'a été officialisé qu'au printemps 2001 avec la signature du mémorandum d'entente. Le CESE a participé pour la première fois à la réunion du comité directeur les 26 et 27 avril 2002 à Grevena (Grèce) (voir note de bas de page 2, p. 17). Le comité directeur est assisté par un secrétariat technique qui est rattaché à l'université Aristote de Thessalonique, qui réalise de vastes études et propose sur son site Internet sa propre présentation de ce comité.

3.4.2. Cette année, le comité directeur concentrera son action sur la question des postes-frontières. Il a constitué dans ce but un groupe d'étude qui travaille en collaboration avec la DG TREN, la DG Fiscalité et la Commission économique pour l'Europe (CEE) des Nations unies. Le CESE a été invité à participer à ces travaux.

3.4.3. L'importance politique et économique d'une activation rapide du couloir X et le grand intérêt que continuent de manifester nos partenaires économiques et sociaux à l'égard d'une coopération renforcée dans ce corridor plaident en faveur de l'organisation de la prochaine «conférence dialogue» au sein de celui-ci.

⁽¹⁾ Voir Rapport du 11 juin 2001 (DI 261/2002), qui peut être obtenu auprès de la division TEN.

3.5. Corridor V

3.5.1. La coopération au sein du corridor V avec la société nationale des chemins de fer slovènes, le syndicat de cheminots de ce pays et le ministère slovène des transports a débuté favorablement. En juin 2001 a eu lieu à Ljubljana une rencontre de travail au cours de laquelle des projets très concrets ont été avancés en vue de la tenue d'une «conférence-dialogue» en octobre 2001. Ces projets n'ont pu être concrétisés en raison du changement des priorités politiques intervenu en Slovénie et des difficultés budgétaires du CESE.

4. Futurs travaux

4.1. Le groupe d'étude permanent «Promotion du dialogue social dans les corridors paneuropéens» devra se pencher sur les questions suivantes:

- Les «conférences-dialogues» ont eu un large écho. Dans quels corridors faudrait-il proposer l'organisation de nouvelles conférences, quels devraient être leur thème et leur objectif ?

- La notoriété du Comité ne cesse de s'étendre dans ce contexte. Comment peut-il améliorer encore sa communication et son impact externe ?
- Les contacts avec les partenaires socioéconomiques des PECO laissent à désirer. Les syndicats ont entre-temps commencé à mettre sur pied des coopérations globales. Des initiatives en ce sens font défaut en ce qui concerne les autres groupes d'intérêt économiques et sociaux. Comment le Comité peut-il améliorer son rôle de porte-parole, de forum et d'intermédiaire ?
- Les travaux du groupe d'étude permanent dépassent le cadre de la politique des transports proprement dite et sont complétés par d'autres initiatives du Comité. Comment faire pour assurer une meilleure coordination interne et une meilleure synergie au sein du CESE ?
- La coopération au sein des comités directeurs n'a de sens que si des initiatives concrètes peuvent être proposées. Le rapporteur et le secrétariat de la section ne seront bientôt plus à même d'en assurer seuls la conception et l'organisation. Quel mode opératoire pourrait-on envisager à ce propos ?

Bruxelles, le 11 décembre 2002.

Le Président

du Comité économique et social européen

Roger BRIESCH

Avis du Comité économique et sociale européen sur:

- la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux prescriptions spécifiques de stabilité applicables aux navires rouliers à passagers», et
- la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 98/18/CE du Conseil du 17 mars 1998 établissant des règles et normes de sécurité pour les navires à passagers»

(COM(2002) 158 *final* — 2002/0074 (COD) — 2002/0075 (COD)) ⁽¹⁾

(2003/C 85/05)

Le 14 mai 2002, le Conseil a décidé, sur la base de l'article 80, paragraphe 2 du traité instituant la Communauté européenne, de saisir le Comité économique et social européen d'une demande d'avis sur les propositions susmentionnées.

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», qui était chargée de la préparation des travaux du Comité en la matière, a adopté son avis, le 31 octobre 2002 (rapporteur: M. Chagas).

Lors de sa 395^e session plénière des 11 et 12 décembre 2002 (séance du 11 décembre), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 94 voix pour, 1 voix contre et 1 abstention.

1. Contexte

1.1. La Commission a présenté le 25 mars 2002 un document concernant la sécurité des navires à passagers dans la Communauté, document qui comporte un ensemble d'initiatives: une proposition de directive relative aux prescriptions spécifiques de stabilité applicables aux navires rouliers à passagers; une proposition modifiant la directive 98/18/CE du Conseil du 17 mars 1998 établissant des règles et normes de sécurité pour les navires à passagers; et une communication de la Commission sur le régime de responsabilité civile des entreprises assurant le transport de personnes par mer.

1.2. Parmi les mesures qui sont déjà en place depuis les années quatre-vingt-dix, figurent notamment les textes suivants:

- 98/18/CE: Directive établissant des règles et normes de sécurité pour les navires à passagers ⁽²⁾;
- 98/41/CE: Directive relative à l'enregistrement des personnes voyageant à bord de navires à passagers ⁽³⁾;

— 98/179/CE: Règlement concernant la gestion de la sécurité des transbordeurs rouliers de passagers ⁽⁴⁾;

— 99/35/CE: Directive relative à un système de visites obligatoires pour les services réguliers de transbordeurs rouliers et les engins à passagers à grande vitesse ⁽⁵⁾.

1.3. Le nouvel ensemble de mesures de sécurité pour les navires à passagers vise à réduire le risque que ne se produisent d'affreuses tragédies en mer, telles que celles de l'ESTONIA en 1994 et de l'EXPRESS SAMINA en 2000.

1.4. La proposition de directive relative aux prescriptions spécifiques de stabilité applicables aux navires rouliers à passagers a pour objet l'application des exigences spécifiques de stabilité inscrites dans l'accord de Stockholm à tous les transbordeurs rouliers à passagers, quel que soit leur pavillon, qui effectuent des services internationaux de transport de passagers dans l'UE. Une telle mesure a pour objet de donner une définition uniforme des prescriptions spécifiques de stabilité dans l'ensemble de la Communauté et d'améliorer la survie des transbordeurs rouliers à passagers en cas d'avarie, de manière à offrir ainsi de meilleures garanties de sécurité aux citoyens de l'UE qui voyagent en tant que passagers ou en tant que membres d'équipage.

⁽¹⁾ Ce document comporte également une communication de la Commission concernant l'amélioration de la sécurité des bateaux à passagers dans la Communauté dont le CESE a tenu compte dans son avis, étant donné son importance.

⁽²⁾ Directive 98/18/CE du Conseil du 17 mars 1998 établissant des règles et normes de sécurité pour les navires à passagers (JO L 144 du 15.5.1998, p. 1) — Avis du CES: JO C 212 du 22.7.1996, p. 21.

⁽³⁾ Directive 98/41/CE du Conseil du 18 juin 1998 relative à l'enregistrement des personnes voyageant à bord de navires à passagers opérant à destination ou au départ de ports d'États membres de la Communauté (JO L 188 du 2.7.1998, p. 35) — Avis du CES: JO C 206 du 7.7.1997, p. 111.

⁽⁴⁾ Règlement (CE) n° 179/98 de la Commission du 23 janvier 1998 modifiant le règlement (CE) n° 3051/95 du Conseil, du 8 décembre 1995 concernant la gestion de la sécurité des transbordeurs rouliers de passagers (JO L 19 du 24.1.1998, p. 35).

⁽⁵⁾ Directive 1999/35/CE du Conseil du 29 avril 1999 relative à un système de visites obligatoires pour l'exploitation en toute sécurité de services réguliers de transbordeurs rouliers et d'engins à passagers à grande vitesse (JO L 138 du 1.6.1999, p. 1) — Avis du CES: JO C 407 du 28.12.1998, p. 106.

1.4.1. Les nouvelles prescriptions de stabilité seront d'application pour tous les nouveaux transbordeurs rouliers à passagers construits après le 1^{er} octobre 2004. Pour un navire construit avant cette date, les propositions prévoient une période de mise en application progressive qui expire le 1^{er} octobre 2010. Les normes de l'accord de Stockholm sont actuellement appliquées par sept États membres qui sont parties à cet accord, à savoir l'Allemagne, le Danemark, la Finlande, l'Irlande, les Pays-Bas, la Suède et le Royaume-Uni. La Norvège est, elle aussi, partie à l'accord de Stockholm.

1.5. La proposition de modification de la directive 98/18/CE établissant des règles et normes de sécurité pour les navires à passagers a pour objectif de renforcer la sécurité de tous les navires à passagers exploités en trafic intérieur, en prévoyant l'application de prescriptions plus rigoureuses de stabilité pour les transbordeurs rouliers et en définissant de nouvelles lignes directrices en matière de sécurité à l'égard des passagers à mobilité réduite. La proposition prévoit aussi certaines modifications de la directive 98/18/CE, afin d'actualiser et d'améliorer sa mise en oeuvre, et notamment une procédure harmonisée de notification par les États membres de l'emplacement des zones maritimes qui relèvent de leur compétence.

1.5.1. Tandis que les nouvelles prescriptions de stabilité s'appliquent à tous les nouveaux transbordeurs rouliers à passagers construits après le 1^{er} octobre 2004, pour les navires construits avant cette date, la proposition fixe comme délai de mise en conformité avec l'accord de Stockholm le 1^{er} octobre 2010. Les navires qui, à cette date, ne seront pas conformes aux prescriptions devront être progressivement retirés du service lorsqu'ils atteindront trente années d'âge, et dans tous les cas, pas plus tard que le 1^{er} janvier 2015, à condition qu'ils soient en conformité avec les normes SOLAS 90.

1.6. La communication présente des observations sur la manière dont il convient d'améliorer la responsabilité civile pour les dommages causés aux passagers. Les propositions visent à ce que soient prévues une assurance obligatoire pour les transporteurs et une responsabilité civile de plein droit pour un montant allant jusqu'à 250 000 EUR par passager, et si le transporteur est en faute, une responsabilité civile illimitée devrait être d'application. L'on attend une décision de la conférence diplomatique sur la révision de la convention d'Athènes. En outre, la communication traite la question de la garantie de sécurité et d'accès pour les passagers handicapés.

2. Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux prescriptions spécifiques de stabilité applicables aux navires rouliers à passagers

2.1. Observations générales

2.1.1. Le CESE reconnaît qu'il importe de conclure des accords internationaux dans le cadre de l'Organisation maritime internationale (OMI). Dans une certaine mesure, c'est à cela que correspondent les dispositions de la norme SOLAS 90. Toutefois, en l'absence d'un régime international qui soit satisfaisant en matière de sécurité, une mesure de portée régionale applicable dans la Communauté, telle que celle que

propose la Commission conformément aux dispositions de la règle 14 de la norme SOLAS 95 de l'OMI, a un caractère de nécessité essentielle afin de garantir l'existence de règles et de normes de sécurité appropriées, en ce qui concerne le transport de passagers au départ et à destination de ports de la Communauté.

2.1.2. Le CESE partage l'inquiétude de la Commission et du Secrétaire général de l'OMI quant à l'augmentation de la taille aussi bien des transbordeurs rouliers à passagers que des autres navires à passagers. Le CESE trouve matière à préoccupation dans l'extrapolation des règles de construction et ce qui en résulte du point de vue de la sécurité d'exploitation de ces navires. Mis à part ces réserves, les propositions de la Commission constituent un pas important dans l'amélioration des règles et des normes de sécurité en matière de transport de passagers au départ et à destination de ports de la Communauté au moyen de transbordeurs rouliers à passagers.

2.1.3. Malgré les limites dont souffre l'accord de Stockholm, le CESE est, d'une manière générale, favorable à ces propositions. Il a fallu du temps pour que l'accord de Stockholm s'applique universellement à tous les États membres, et cela est décevant. Malgré cette nuance, c'est-à-dire la portée limitée de l'accord de Stockholm, le CESE est très favorable aux propositions de la Commission visant à l'extension des dispositions à tous les États membres, de manière à garantir la sécurité des citoyens de l'UE qui voyagent en tant que gens de mer et passagers sur des transbordeurs rouliers.

2.1.4. Le CESE reconnaît que ces propositions n'empêcheront pas de tels accidents de se produire, mais on peut espérer que les mesures en question limiteront les conséquences et les pertes tragiques en vies humaines qui surviennent dans les circonstances que l'on connaît.

2.1.5. Le coût de la mise à niveau ne devrait pas être prohibitif, et dans la plupart des cas, cette mise à niveau n'est pas nécessaire. Dans les cas où il faut procéder à la mise à niveau, cela donne l'occasion de mettre en service du tonnage nouveau qui se trouve invariablement visé par l'application des normes SOLAS 90, ce qui améliore le niveau de sécurité. En outre, l'uniformité d'application garantit une concurrence équitable parmi les opérateurs des États membres, en plus du fait d'assurer un niveau de sécurité accru à tous les citoyens de l'UE qui voyagent en tant que passagers ou en tant que membres d'équipage, quelle que soit la route d'exploitation.

2.1.6. Tout en notant l'observation de la Commission selon laquelle la hauteur de houle de la Méditerranée est comparable à celle de la mer Baltique et la hauteur de houle de l'Océan atlantique oriental (la côte atlantique de la France, de l'Espagne et du Portugal) est comparable à celle de la mer du Nord et de la Manche, le CESE estime que ce n'est pas seulement la hauteur de houle en soi qui est significative, mais que ce sont aussi l'importance relative des dégâts causés au navire et de l'envahissement par l'eau, quelle qu'en soit la cause, ainsi que le franc-bord résiduel qui constituent le facteur déterminant du temps disponible et de la possibilité de survie de ces navires. Cet élément a été mis en évidence dans le cadre d'un projet conjoint pour l'Europe septentrionale et occidentale, intitulé «Safety of Passenger/Ro-Ro Vessels by Det Norske Veritas» (sécurité des transbordeurs rouliers à passagers — bureau Veritas norvégien) (Doc. n°: REP-T00-001, Date: 7 mai 1997).

2.2. Observations particulières

2.2.1. Pour ce qui concerne les dates de mise en application de l'accord de Stockholm en Europe méridionale, le CESE marque son accord sur les propositions de la Commission relatives au calendrier de mise en application progressive. Ce calendrier est à peu près le même que celui qui est fixé pour les États membres d'Europe septentrionale. Même s'il est vrai que les routes empruntées par les transbordeurs relient les États membres aux pays d'Afrique du Nord, cela doit pas servir d'excuse pour retarder la mise en oeuvre, compte tenu de la nécessité de reconnaître des normes universelles de sécurité à la mesure du risque potentiel. C'est pourquoi la date visée, à savoir 2010, est parfaitement appropriée.

2.2.2. Article 1 — Cet article veut mettre en place une définition uniforme des prescriptions spécifiques de stabilité applicables aux navires rouliers à passagers en Europe, afin d'améliorer la survie de ce type de navires en cas d'avarie due à une collision et d'offrir aux passagers et à l'équipage de «meilleures» garanties de sécurité. Le CESE approuve cet objectif, et c'est pourquoi il convient de retenir le libellé actuel.

2.2.3. Article 2, point a — La Commission est invitée à revoir la définition du «navire roulier à passagers», pour arriver à une formulation plus rigoureuse qui respecte les conditions de l'accord de Stockholm et de la convention SOLAS.

2.2.4. Article 5, paragraphe 3 — Il y a lieu d'accueillir favorablement les propositions de nouvelle procédure utilisant Internet pour la notification et la publication des zones maritimes, car cette procédure donne au système davantage d'intégrité et de transparence.

2.2.5. Article 9, paragraphe 1 — Au cas où un transbordeur roulier à passagers est affrété rapidement sur une route donnée, l'obligation d'en faire part à l'autorité compétente de l'État où des États d'accueil au plus tard trois mois avant l'entrée en exploitation est assez lourde et peu pratique. Il est proposé de réduire ce délai à un mois. En cas de circonstances imprévues liées à des raisons techniques, il conviendrait de remplacer rapidement le navire par un autre transbordeur roulier à passagers, afin d'assurer la continuité du service et de satisfaire aux impératifs sociaux. À l'instar de l'article 4 de l'accord de Stockholm, il convient de prévoir, dans certaines conditions, une dérogation à ce critère spécifique pour les voyages individuels.

2.2.6. Annexe, méthode d'essai sur modèle, paragraphes 2.1 et 2.2.5.2 (problème rédactionnel). Dans ces deux paragraphes, l'on utilise, en anglais, l'expression «Safety At Sea convention», alors que l'expression correcte est «Safety of Life At Sea» («convention pour la sauvegarde de la vie humaine en mer»); cela ne concerne pas la version française. Par ailleurs, le paragraphe 2.1 contient une référence à «(SOLAS 90)», alors que la référence correcte serait «(SOLAS)».

3. Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 98/18/CE du Conseil du 17 mars 1998 établissant des règles et normes de sécurité pour les navires à passagers

3.1. Stabilité — Observations générales et particulières

3.1.1. D'une manière générale, le CESE accueille favorablement les propositions de modification de la directive 98/18/CE du Conseil.

3.1.2. Le CESE prend acte des arguments de la Commission en faveur de la suppression de la dérogation dont bénéficie actuellement la Grèce, et approuve ces arguments.

3.1.3. Il est pris acte des propositions concernant les engins à grande vitesse (HSC: High Speed Craft) et l'adoption du nouveau code «HSC» de l'OMI. S'il est vrai que le nouveau code s'applique aux nouveaux navires arrivés au stade de la pose de la quille ou à un stade de construction similaire le 1^{er} juillet 2002 ou après cette date, il faut néanmoins reconnaître la vulnérabilité des engins à grande vitesse existants. Cela se vérifie tout particulièrement en cas de dégâts occasionnés aux deux coques, lorsqu'il n'existe pas de protection par double fond.

3.1.4. Il faut admettre que l'application aux transbordeurs rouliers à passagers des classes A, B, C et D qui existent actuellement comporte des difficultés, mais les dangers que courent les passagers n'en sont pas moins présents. Même si les dispositions proposées sont acceptables, elles devraient, dans ces conditions, être considérées comme un minimum.

3.1.5. Le CESE accueille favorablement les propositions relatives aux prescriptions spécifiques de stabilité pour les nouveaux transbordeurs rouliers à passagers des classes A, B et C arrivés au stade de la pose de la quille ou à un stade de construction similaire, à la date du 1^{er} octobre 2004 ou après cette date.

3.1.6. Le CESE accueille favorablement les propositions relatives à la fixation au 1^{er} octobre 2010 de la mise en application des prescriptions spécifiques de stabilité aux nouveaux transbordeurs rouliers à passagers des classes A, B, C et D, arrivés au stade de la pose de la quille ou à un stade de construction similaire avant le 1^{er} octobre 2004. Il est pris acte de la prolongation prévue jusqu'en 2015. Cela traduit une conscience insuffisante de l'urgence de cette question et une primauté accordée à des considérations économiques par rapport à la sécurité des citoyens et des membres d'équipage de l'UE.

3.1.7. L'âge ne devrait pas être en soi le critère à appliquer pour décider du retrait progressif d'un navire du service; les éléments à prendre en considération devraient être les prescriptions de stabilité et la capacité du navire à respecter les nécessaires normes de sécurité. Toutefois, il y a lieu d'effectuer des inspections plus rigoureuses, à mesure qu'un navire prend de l'âge.

3.1.8. Concernant les classifications C et D, les critères font état d'une hauteur de houle significative de 2 m 50 et 1 m 50 respectivement. Ces valeurs ne doivent pas être dépassées avec une probabilité de plus de 10 % sur une période d'une année, pendant toute l'année, ou sur une période précise et limitée pendant l'année, dans le cas d'exclusivité d'exploitation pendant cette période; toutefois le risque de hauteurs de houle supérieures reste présent. Il faut, en particulier, noter que la classification C fait référence à une hauteur de houle significative dépassant 2 m 50 avec une probabilité qui ne doit pas être supérieure à 10 % sur une période d'une année, dans le cas d'une exploitation durant toute l'année, ou pendant une période précise et limitée de l'année dans le cas d'une exploitation exclusive, et à cet égard, il se peut que le pourcentage de temps pendant lequel la hauteur de houle dépasse 1 m 50 soit considérablement plus important. Ces navires sont tenus de naviguer à 15 milles d'un endroit qui leur offre un abri, et à 5 milles d'un secteur de la côte que puissent gagner des naufragés. Ces critères n'ont pas d'incidence directe sur la vulnérabilité de ces navires, étant donné que les dégâts subis et l'invasissement par l'eau les empêcheraient d'atteindre un endroit où ils seraient en sécurité ou empêcheraient les secours de répondre à temps à une éventuelle situation de détresse. De même, les critères applicables aux navires de la classe D, qui sont tenus de naviguer à 6 milles d'un endroit qui leur offre un abri et pas à plus de 3 milles d'un secteur de la côte que puissent gagner des naufragés, plaident encore davantage en faveur de prescriptions destinées à assurer une amélioration de la stabilité, indépendamment de la taille du navire et de la zone d'exploitation. Étant donné son souhait d'adopter des prescriptions destinées à assurer une amélioration de la stabilité, le CESE constate avec regret que le Conseil des ministres est sur la voie du compromis avec la suppression de l'article 6 bis, paragraphe 3.

3.2. Passagers à mobilité réduite — Observations générales et particulières

3.2.1. Le CESE accueille favorablement les propositions visant à faire en sorte que les navires à passagers exploités sur des lignes intérieures soient sûrs et accessibles pour les personnes à mobilité réduite, et il se félicite des propositions telles qu'elles sont présentées. À certains égards, l'existence du problème des personnes à mobilité réduite est déjà reconnu en ce qui concerne les navires à passagers et les transbordeurs rouliers à passagers, car les transporteurs s'efforcent d'attirer une population vieillissante dont le revenu disponible est en augmentation.

3.2.2. Il est parfaitement raisonnable, dans le cadre des dispositions applicables à un système de transport intégré, de faire en sorte que soient prévus, pour les transbordeurs rouliers à passagers, des dispositifs destinés aux personnes à mobilité réduite. Toutefois, il faut établir une distinction raisonnable entre nouveaux navires et navires existants. Il conviendrait que les États membres organisent la consultation prévue à l'article 6 ter, paragraphe 2 non seulement avec les organisations représentant les personnes à mobilité réduite, mais aussi avec d'autres organisations qui rassemblent des représentants d'opérateurs d'installations portuaires, d'armateurs et de salariés.

4. Responsabilité civile des entreprises assurant le transport de personnes par mer — Observations générales et particulières

4.1. Le CESE reconnaît qu'il y a longtemps que le régime de la responsabilité civile des entreprises assurant le transport de personnes par mer aurait dû être révisé et actualisé. Les niveaux actuels d'indemnisation s'amenuisent sous l'effet de l'inflation. Le protocole de 1990 à la convention d'Athènes a élevé le plafond pour le faire passer à 175 000 DTS (250 000 EUR), ce qui correspond au plafond fixé pour les bateaux à passagers dans le protocole de 1996 à la convention sur la limitation de la responsabilité en matière de créances maritimes. Toutefois, ni l'un ni l'autre de ces protocoles n'est entré en vigueur au plan international.

4.2. Le CESE constate qu'il n'existe pas d'uniformité en matière de responsabilité civile des entreprises assurant le transport de personnes par mer, pas plus au niveau international qu'au niveau européen. Il faut reconnaître que sous l'effet de la pression du public et des médias, certains États membres ont modifié leur législation nationale, de manière à garantir des niveaux d'indemnisation appropriés, en particulier en cas de décès.

4.3. Le CESE reconnaît que la conférence diplomatique de Londres visant à élaborer un projet de protocole de 2002 modifiant la convention d'Athènes relative au transport par mer de passagers et de leurs bagages de 1974 cherche à instaurer un régime global. Tout en admettant qu'une norme internationale constitue le choix le plus souhaitable, il est néanmoins nécessaire de veiller à assurer une uniformité dans tous les États membres de l'UE pour ce qui est d'octroyer des indemnités d'un niveau et d'un type satisfaisants. C'est pourquoi il est parfaitement raisonnable de mettre en place un régime approprié de responsabilité envers les passagers, qui fasse partie intégrante du droit communautaire encadrant l'activité des navires à passagers.

4.4. En ayant égard aux négociations menées dans le cadre de l'OMI, le CESE reconnaît que les propositions de la Commission sont, dans l'ensemble, conformes aux principes proposés par l'OMI en vue de compléter la convention d'Athènes, c'est-à-dire:

- Mise en place d'une stricte responsabilité pour tous les risques liés à l'exploitation du navire.
- Responsabilité pour faute en matière de risques qui ne sont pas directement liés à l'exploitation du navire.
- Caractère obligatoire de l'assurance-responsabilité.
- Demandes de dédommagement adressées directement à l'assureur.
- Responsabilité limitée à un certain montant par passager, indépendamment de la taille du navire.

Compte tenu des propositions émises dans le cadre de l'OMI, la Commission devra s'assurer que le transport par transbordeur ne subit aucune distorsion de la concurrence.

4.5. Le CESE reconnaît qu'il est difficile d'établir une distinction entre les demandes d'indemnisation liées au transport maritime et les autres. Toutefois, les propositions de la Commission conformes à l'actuel projet de nouveau protocole à la convention d'Athènes jugent opportun d'établir une distinction entre les deux catégories de demandes d'indemnisation. Les dommages causés par l'exploitation d'un navire, circonstances dans lesquelles la possibilité pour les passagers d'agir sur les événements est normalement limitée, devraient relever d'un régime de responsabilité de plein droit. Un système de responsabilité fondé sur la négligence pourrait suffire pour les demandes d'indemnisation non liées au transport maritime, comme dans le cas de lésions corporelles occasionnées à bord.

4.6. S'il est vrai que la plupart des navires à passagers sont protégés financièrement par leur appartenance à l'un des «Protection and Indemnity (P&I) Clubs» (clubs de protection et d'indemnisation), il est néanmoins essentiel de veiller à ce qu'il existe un élément d'obligation, comme c'est le cas en matière de pollution pétrolière.

4.7. Il y a lieu de se féliciter de la disposition qui permet d'introduire directement une demande d'indemnisation auprès d'un assureur. Étant donné la nature particulière du transport maritime, il est souvent difficile de remonter jusqu'à l'armateur ou le transporteur peut ne pas être en mesure d'assumer ses obligations financières dans certaines circonstances. Cela est particulièrement vrai dans les cas des «entreprises à un navire»: lorsque ce navire est perdu, il se peut que tous les actifs de l'entreprise le soient aussi.

4.8. Étant donné que certaines routes maritimes nationales peuvent, dans certains cas, être plus longues et présenter davantage de risques que des routes internationales comparables, il est parfaitement raisonnable de faire en sorte d'étendre l'application de la convention d'Athènes, avec son protocole, aux transports nationaux, ainsi qu'aux activités internationales de navigation.

4.9. Si l'on espère que l'adoption du protocole d'Athènes par la conférence diplomatique sera de nature à contribuer de

façon assez substantielle à remédier aux lacunes qui existent au plan international, il se peut que ce protocole ne soit pas universellement apprécié. Pour cette raison, et vu la nécessité d'octroyer des indemnisations appropriées en cas de décès de passagers, ou en cas de lésions corporelles, un régime applicable dans l'ensemble de la Communauté, tel que le propose la Commission, se justifie tout à fait, en vue d'apporter aux passagers les garanties nécessaires.

5. Conclusions

5.1. Tout en reconnaissant qu'il est souhaitable d'adopter un accord international dans le cadre de l'OMI, le CESE se réjouit des propositions visant à étendre les dispositions de l'accord de Stockholm à l'ensemble des États membres. S'il est vrai qu'il s'agit d'un pas significatif, il faut reconnaître que l'accord de Stockholm a ses limites.

5.2. Le CESE se félicite des propositions visant à modifier la directive 98/18/CE du Conseil. Il constate toutefois avec regret que le Conseil des ministres est sur la voie du compromis avec la suppression de l'article 6 bis, paragraphe 3.

5.3. En ce qui concerne la conférence diplomatique organisée par l'OMI à Londres dans le but d'élaborer un projet de protocole de 2002 modifiant la convention d'Athènes relative au transport par mer de passagers et de leurs bagages de 1974, le CESE reconnaît que les propositions de la Commission suivent plus ou moins les mêmes principes. Tout en admettant qu'un accord international constitue le choix le plus souhaitable, le CESE estime néanmoins qu'une uniformité dans tous les États membres de l'UE constituerait un avantage considérable.

5.4. Le CESE accueille favorablement les propositions visant à faire en sorte que les navires à passagers exploités sur des lignes intérieures soient sûrs et accessibles pour les personnes à mobilité réduite.

Bruxelles, le 11 décembre 2002.

Le Président

du Comité économique et social européen

Roger BRIESCH

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant la réutilisation et l'exploitation commerciale des documents du secteur public»

(COM(2002) 207 final — 2002/0123 (COD))

(2003/C 85/06)

Le 24 juillet 2002, le Conseil de l'Union européenne, conformément à l'article 95 du Traité, a décidé de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière (rapporteur: M. Levaux) a adopté son avis le 31 octobre 2002.

Lors de sa 395^e session plénière des 11 et 12 décembre 2002 (séance du 11 décembre), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 98 voix pour et 4 abstentions.

1. Introduction

1.1. Le projet de directive fixe un ensemble de règles minimales en matière d'exploitation commerciale et non commerciale de documents détenus par des organismes publics et accessibles à tous.

1.2. Il s'inscrit dans le cadre du plan d'eEurope 2002: «une société de l'information pour tous» et tient compte des réactions au Livre vert intitulé: «l'information émanant du secteur public: une ressource clef pour l'Europe» adopté le 20 janvier 1999.

1.3. Ces deux documents ont fait l'objet d'Avis du Comité, respectivement le 28 avril 1999⁽¹⁾ et le 24 janvier 2001⁽²⁾. Il convient de se reporter à ces Avis qui soutenaient la démarche de la Commission en apportant des suggestions que le Comité maintient.

2. Observations générales et particulières

2.1. La Commission souligne l'importance des informations détenues par le secteur public qui sont une matière première importante pour les nouveaux services et le développement des secteurs concernés dont le marché est déjà très important.

Faciliter l'accès à ces informations est indispensable pour permettre le développement économique, la création d'entreprises et d'emplois, et disposer d'atouts face à la concurrence internationale.

2.2. Le Comité, dans son Avis du 28 avril 1999 sur: «L'information émanant du secteur public: une ressource clé pour l'Europe — Livre Vert sur l'information émanant du secteur public dans la société de l'information» précisait:

2.2.1. L'accès à l'information: «... suppose non pas simplement la mise à disposition passive mais bien un devoir de promotion active en vue de fournir au citoyen une information de qualité, de manière rationnelle»⁽³⁾.

Le Comité regrette de constater que la Commission ne tient pas compte de la notion de «promotion active», aussi maintient-il ses suggestions et propositions permettant de mieux atteindre les objectifs de la directive, à savoir:

- une information de qualité diffusée de manière rationnelle avec l'assurance d'une continuité;
- une participation de tous les opérateurs sur un plan d'égalité face aux sources d'information administrative;
- l'obligation publique de la protection de la liberté d'accès.

(1) Voir l'avis du CESE sur «L'information émanant du secteur public: une ressource clé pour l'Europe — Livre vert sur l'information émanant du secteur public dans la société de l'information», JO C 169 du 16.6.1999.

(2) Voir l'avis du CESE sur «eEurope 2002 — Une société de l'information pour tous — Projet de plan d'action», JO C 123 du 25.4.2001.

(3) Voir l'avis du CESE sur «L'information émanant du secteur public: une ressource clé pour l'Europe — Livre vert sur l'information émanant du secteur public dans la société de l'information», JO C 169 du 16.6.1999, point 3.1.2.

2.2.2. Les organismes du secteur public: «... devrait être considéré comme relevant du secteur public tout organisme, quelle que soit sa forme juridique, qui s'est vu confier en vertu d'un acte de l'autorité publique l'accomplissement, sous le contrôle de celle-ci, d'un service d'intérêt public ...» et que le secteur public "... devrait inclure les entreprises publiques ayant un statut juridique privé et les entreprises privées qui, en vertu d'une concession ou d'une autorisation administrative, travaillent dans la gestion de services publics mais pour leurs opérations excluant tout usage commercial, de même que les pouvoirs législatif et judiciaire» ⁽¹⁾.

En limitant comme elle le fait la notion «d'organismes du secteur public», la Commission limite l'impact et l'efficacité de la directive.

2.2.3. Le droit d'accès: «... l'importance d'une réglementation minutieuse du droit d'accès et des exceptions à celui-ci» ⁽²⁾, et énonçant les principes de ces exceptions.

Le Comité estime que le champ d'exclusions défini à l'article premier, alinéas 2 et 3 de la directive restreint de façon trop importante la nature et la qualité des informations accessibles.

Le Comité souligne que c'est notamment le cas pour les documents qui constituent le «patrimoine culturel européen commun» et qui sont souvent détenus par les musées publics et les bibliothèques universitaires et publiques.

La directive devrait, dès sa mise en application ou dans un délai raisonnable, inclure dans le champ d'application ces documents car, en les rendant accessibles, leur diffusion favorisera une meilleure connaissance du patrimoine culturel européen, source d'unité, de fierté et de développement du sentiment d'appartenance à l'Europe.

Dans le même temps, cette diffusion aura des effets bénéfiques sur les échanges entre les cultures européennes, les activités artistiques et de formation, sans oublier les retombées économiques au niveau du tourisme local.

(1) Voir l'avis du CESE sur «L'information émanant du secteur public: une ressource clé pour l'Europe — Livre vert sur l'information émanant du secteur public dans la société de l'information», JO C 169 du 16.6.1999, points 3.2.1 et 3.2.2.

(2) Voir l'avis du CESE sur «L'information émanant du secteur public: une ressource clé pour l'Europe — Livre vert sur l'information émanant du secteur public dans la société de l'information», JO C 169 du 16.6.1999, point 3.3.3.

3. Observations particulières sur le projet de directive

3.1. Article premier: Objet et champ d'application

Le Comité souhaite la modification du paragraphe 2, point f.

Il propose la rédaction suivante:

- «La présente directive ne s'applique pas: aux documents détenus par les établissements culturels (à l'exception de ceux fonctionnant avec des fonds publics) et notamment par des archives, des orchestres, des opéras, des ballets et des théâtres, à l'exception des musées publics et des bibliothèques universitaires et publiques qui entrent dans le champ d'application de la directive».

3.2. Article 4: Mise à disposition

Le Comité considère que les utilisateurs développeront de nouveaux services s'ils trouvent auprès des organismes publics des informations adaptées aux évolutions conjoncturelles, publiées durablement.

C'est pourquoi il demande:

- que la dernière phrase du paragraphe 1 de l'article 4, ainsi rédigée: «Aucune obligation n'est faite aux organismes de secteur public de créer ou d'adapter des documents pour répondre à la demande» soit supprimée.

Le Comité suggère qu'en lieu et place, au contraire, la directive encourage les organismes du secteur public à examiner les demandes de création ou d'adaptation de documents et à y répondre favorablement pour autant que ces demandes soient justifiées par un intérêt légitime (intérêt public, économique, social, culturel, éducatif, ou à des fins de recherche scientifique ou universitaire).

- la modification du paragraphe 2 de l'article 4 pour lequel il propose la rédaction suivante: «Les organismes du secteur public doivent veiller à ne pas interrompre la production de certains types de documents lorsque ceux-ci sont couramment et régulièrement utilisés par d'autres organismes publics ou privés, ou si cela est inévitable, à proposer des moyens de substitution».

3.3. Article 5: Délais et modalités applicables en cas de décision négative

3.3.1. Le paragraphe 3 de l'article 5 précise qu'en cas de décision négative suite à une demande de réutilisation de documents publics, l'organisme du secteur public fait mention du titulaire des droits ou du donneur de licence.

Cette obligation a pour objet de permettre au demandeur de savoir à qui s'adresser pour obtenir une autorisation d'utilisation.

Le Comité approuve cette obligation qui favorise l'accès et l'utilisation des documents.

3.3.2. Toutefois le Comité estime que la rédaction actuelle de la dernière phrase du paragraphe 3 qui précise: «L'inexactitude d'une telle mention n'entraîne pas la responsabilité de l'organisme du secteur public concerné» ne peut que nuire à l'efficacité de la mesure à laquelle elle s'applique.

Aussi le Comité demande une modification du paragraphe 3 et propose la rédaction suivante: «En cas de décision négative fondée sur le seul point b, du paragraphe 2, de l'article 1^{er}, l'organisme du secteur public fait mention de la personne physique ou morale titulaire des droits ou du donneur de licence auprès duquel il a obtenu le document en question. L'inexactitude d'une telle mention n'entraîne pas la responsabilité de l'organisme du secteur public concerné sauf en cas de mauvaise foi avérée pour rétention de documents».

3.4. Article 6: Principes de tarification

3.4.1. La Commission présente, au paragraphe 4 de son exposé des motifs, deux conceptions:

- la «méthode du coût minimum», tarification limitée aux coûts marginaux de reproduction et de diffusion;
- la «méthode de recouvrement des coûts».

La Commission précise que: «faire payer une redevance équivalant au coût marginal de reproduction et de diffusion est de loin la solution la plus économique et la plus prometteuse en termes de prospérité».

Logiquement sa préférence va donc à la méthode du coût minimum et le Comité partage ce point de vue.

3.4.2. Néanmoins la Commission conclue que: «Bien qu'elle incite les États membres à encourager les organismes publics à adopter à chaque fois que c'est possible la méthode de la facturation au coût marginal pour la reproduction et la diffusion, elle laisse le soin aux États membres et à ces organismes de définir les politiques tarifaires».

Le Comité constate que l'article 6 de la directive ne traduit pas cette intention puisqu'au contraire, elle retient la «méthode de recouvrement des coûts».

3.4.3. Le Comité demande que la Commission précise clairement, dans l'exposé des motifs, sa position et rappelle que dans son Avis précité sur le Livre vert il indiquait que: «une distinction [soit faite] entre les informations essentielles destinées aux citoyens, en particulier celles qui découlent de l'exercice des droits démocratiques de ces derniers, qui pourraient être fournies gratuitement ou du moins à prix

modique, et les informations à finalité commerciale qui, devant être accessibles, auraient un prix basé sur les frais résultant de l'impression, de la mise à jour, de la recherche et de la transmission des données qui pourraient être facturées, ou un prix de marché raisonnable»⁽¹⁾.

3.4.4. Le Comité précise que parmi les «informations essentielles» doivent notamment figurer celles relatives aux:

- constitutions, codes, lois et actes à caractère réglementaire, traités jurisprudence émanant des autorités de l'Union européenne;
- informations statistiques, rapports, études présentant un caractère d'intérêt général;
- informations de caractère juridique, réglementaire et politique, comme les comptes rendus des travaux des assemblées délibérantes ou consultatives.

Dans un premier temps, les «informations essentielles» seront celles issues d'administrations publiques des États membres. Par la suite, dans un délai raisonnable, les États membres seront invités à mettre à disposition les documents similaires issus de leurs organismes publics dans les mêmes conditions.

À cet égard, le Comité relève que des initiatives allant dans ce sens ont déjà été prises par certains États membres. Une des plus récentes est celle de la France avec le Décret n° 2002-1064 du 7 août 2002 relatif «au service public de la diffusion du droit par l'internet», publié au Journal officiel de la République française le 9 août 2002 et entré en vigueur le 15 septembre 2002, qui prévoit la mise à disposition gratuite d'un ensemble de documents constituant des «informations essentielles».

4. Conclusions

4.1. Le Comité soutient les initiatives qui favoriseront le développement d'une «société de l'information pour tous» objet d'Europe. Il est donc favorable à la proposition de directive.

4.2. Cependant il souligne que le projet dans sa forme actuelle lui paraît manquer d'ambition car les limites dans lesquelles il s'inscrit ne permettront pas d'atteindre suffisamment vite les objectifs de «l'économie numérique qui, basée sur les connaissances, est un moteur puissant pour la croissance, la compétitivité et la création d'emplois tout en améliorant la qualité de la vie».

⁽¹⁾ Voir l'avis du CESE sur «L'information émanant du secteur public: une ressource clé pour l'Europe — Livre vert sur l'information émanant du secteur public dans la société de l'information», JO C 169 du 16.6.1999, point 5.2.

4.3. Pour atteindre les objectifs affichés par la directive, le Comité invite la Commission à mieux prendre en compte les propositions et suggestions qu'il a présentées dans son Avis du 28 avril 1999 ⁽¹⁾ et celles du présent Avis, notamment:

- la modification du champ des exclusions en précisant que la directive s'applique aux documents détenus par les musées publics et les bibliothèques universitaires et publiques, patrimoine culturel commun de l'Europe;

(1) Voir l'avis du CESE sur «L'information émanant du secteur public: une ressource clé pour l'Europe — Livre vert sur l'information émanant du secteur public dans la société de l'information», JO C 169 du 16.6.1999.

- l'engagement de la responsabilité de tout organisme ou institution publics, en cas de délivrance délibérée d'informations fausses ou tronquées;
- le principe de tarification qui devrait tendre à généraliser la «méthode du coût minimum»;
- la mise à disposition gratuite des «informations essentielles» détenues par des administrations publiques des États membres avec l'ambition d'étendre cette mesure à l'ensemble des organismes publics des États membres.

4.4. Enfin le Comité demande à la Commission de l'associer au réexamen prévu à l'article 12 de la directive permettant, d'une part, d'apprécier les délais de réponses effectifs et, d'autre part, de compléter la directive pour parvenir à une plus grande harmonisation des pratiques et des tarifications.

Bruxelles, le 11 décembre 2002.

Le Président

du Comité économique et social européen

Roger BRIESCH

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil interdisant les composés organostanniques sur les navires»

(COM(2002) 396 final — 2002/0149 (COD))

(2003/C 85/07)

Le 30 juillet 2002, le Conseil a décidé, conformément à l'article 80, paragraphe 2 du traité instituant la Communauté européenne, de saisir le Comité économique et social européen d'une demande d'avis sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», qui était chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 31 octobre 2002 (Mme Bredima-Savopoulou, rapporteuse).

Lors de sa 395^e session plénière des 11 et 12 décembre 2002 (séance du 11 décembre), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 98 voix pour et 3 absentions.

1. Contexte

1.1. Depuis de nombreuses années, les organostanniques sont utilisés dans la composition des peintures antisalissure pour navires. Le tributylétain (TBT) est utilisé depuis les années 70 comme additif de peinture pour prévenir la salissure (par exemple, le développement de vers tubicoles, d'algues, de barnacles) sur les coques des navires et dans les filets de pisciculture. C'est dans des parcs à huîtres de la côte atlantique

française qu'à la fin des années 70, l'on a constaté pour la première fois les effets nocifs de ces substances pour l'environnement. Depuis lors, l'on a décelé à l'échelle mondiale une augmentation des niveaux d'organostanniques dans les organismes marins se trouvant plus en amont dans la chaîne alimentaire, tels que les poissons, les oiseaux de mer et les mammifères marins. L'on a pu démontrer que ces substances chimiques ont des propriétés qui provoquent des troubles hormonaux chez certaines espèces, et les humains pourraient, eux aussi, encourir des risques sanitaires en cas de consommation de poisson contaminé.

1.2. Les préoccupations environnementales relatives aux effets potentiels des peintures antisalissure à base de TBT ont provoqué, par le passé, l'adoption de réglementations aux États-Unis et dans le monde. Certains pays ont mis en place des réglementations relatives au TBT qui sont plus rigoureuses que celles d'autres pays (par exemple, le Japon a totalement interdit l'utilisation de peintures à base de TBT).

1.3. Les peintures à base de TBT autopolissant à copolymères constituent la norme mondiale en matière de commercialisation de revêtements marins antisalissure et représentent (en volume) plus de 70 % des peintures antisalissure utilisées par la flotte mondiale⁽¹⁾. À l'heure actuelle, il n'existe pas, dans le domaine des peintures de coques, d'autres solutions que le TBT autopolissant à copolymères, dont il soit prouvé qu'elles puissent réduire les salissures aussi efficacement que les peintures à base de TBT autopolissant à copolymères; seules les peintures à base de TBT autopolissant à copolymères sont garanties d'une efficacité pouvant aller jusqu'à cinq ans. Les solutions concurrentes en termes de peintures sans TBT protègent la coque des navires pendant trois années au maximum, nécessitent à intervalles plus fréquents la mise en cale sèche et une nouvelle opération de peinture du navire, et il est possible que ces peintures n'assurent pas une protection de qualité équivalente à celle des peintures à base de TBT autopolissant à copolymères et qu'elles aient des effets inconnus sur l'environnement.

1.4. Bien que des produits concurrents des peintures à base de TBT soient commercialisés sur le marché mondial, ces produits n'ont pas fait l'objet d'examen suffisants. La toxicité de ces composés n'a été évaluée que sur le court terme, et non pas sur le long terme qui correspond à la réalité d'une exposition continue aux peintures antisalissure.

1.5. Dès le mois de décembre 1989, l'UE avait décidé d'interdire sur son territoire la commercialisation de composés organostanniques utilisés comme biocides pour prévenir la salissure des coques de navires de plus de 25 mètres de long.

1.6. En 1990, l'Organisation maritime internationale (OMI) a adopté une résolution qui recommandait aux gouvernements de prendre des mesures pour restreindre l'utilisation des peintures antisalissure à base de TBT. En 1999, l'OMI a appelé à l'interdiction, à l'échelle mondiale, à compter du 1^{er} janvier 2003, de l'application de composés organostanniques ayant un rôle de biocides dans les systèmes antisalissure des navires, et à l'interdiction complète de la présence de ces composés organostanniques à compter du 1^{er} janvier 2008.

1.7. Le 5 octobre 2001, l'OMI a adopté la convention sur le contrôle des systèmes antisalissure nuisibles sur les navires (convention AFS). Cette convention interdira l'utilisation d'organostanniques nocifs dans les peintures antisalissure appliquées aux navires et instaurera un mécanisme permettant d'empêcher, à l'avenir, l'utilisation d'autres substances nocives dans les systèmes antisalissure.

1.8. La convention sera ouverte à la signature à compter du 1^{er} février 2002. Elle entrera en vigueur douze mois après sa ratification par vingt-cinq États représentant 25 % du tonnage mondial de marine marchande.

1.9. La résolution n° 1 de la conférence internationale sur le contrôle des systèmes antisalissure nuisibles sur les navires a reconnu que le temps qui reste jusqu'au 1^{er} janvier 2003 risque de ne pas suffire pour permettre l'entrée en vigueur de la convention à cette date. Souhaitant que les composés organostanniques cessent, en pratique, d'être utilisés dans le transport maritime à compter de janvier 2003, la conférence a demandé aux États membres de l'OMI d'adopter en urgence les dispositions de la convention. Parallèlement, les industriels ont été instamment invités à s'abstenir de promouvoir, commercialiser et utiliser des composés organostanniques à compter de cette date.

1.10. Immédiatement après la conférence AFS, la Chambre internationale de la marine marchande (ICS) a insisté sur le fait que «la question de savoir si la convention entrera ou non en vigueur le 1^{er} janvier 2003 est sans doute un peu théorique car les dates fixes du 1^{er} janvier 2003 et du 1^{er} janvier 2008 sont à considérer comme fermes et définitives pour tous les navires participant au commerce international». Malgré leur volonté de ratifier la convention AFS avant le 1^{er} janvier 2003, peu d'États seront en mesure de le faire.

2. La proposition de la Commission

2.1. Le règlement proposé se fonde sur les obligations élémentaires que crée la convention AFS et évite de faire double emploi avec les dispositions d'application que les États membres sont tenus d'adopter en exécution des obligations qui leur incombent en tant que parties contractantes à la convention AFS. De surcroît, contrairement à la convention AFS, qui a été élaborée pour être une convention-cadre fondée sur le principe de précaution, le champ d'application du règlement est limité aux composés organostanniques.

2.2. Le règlement proposé a pour objectif de réduire ou d'éliminer les effets néfastes pour l'environnement marin et la santé humaine qui sont causés par les composés organostanniques jouant le rôle de biocides dans les systèmes antisalissure utilisés pour les navires. La Commission européenne propose d'adopter, avant la fin de l'année 2002, le règlement interdisant l'utilisation, à compter du 1^{er} janvier 2003, de ces organostanniques sur les navires battant le pavillon d'un État membre de l'UE et de mettre en place, à compter du 1^{er} janvier 2008, une interdiction générale des organostanniques actifs pour les navires qui entrent dans un port de la Communauté ou qui en sortent, indépendamment de l'entrée en vigueur de la convention.

2.3. Avant l'entrée en vigueur de la convention AFS, l'interdiction sera suspendue pour les navires qui ne battent pas le pavillon d'un État membre. La Commission européenne

⁽¹⁾ CEFIC 1996.

affirme qu'en matière de contrôle de l'application de l'interdiction du TBT sur les navires, le régime le plus approprié est celui que prévoit la directive 95/21/CE sur le contrôle par l'État du port ⁽¹⁾. Toutefois, cette directive ne pourra s'appliquer aux navires battant le pavillon de pays tiers qu'une fois que la convention AFS sera entrée en vigueur.

2.4. En cohérence avec la convention AFS, le règlement établit des obligations de visite et de certification qui sont fonction de la taille des navires.

2.5. La Commission européenne reconnaît que dans la période intermédiaire entre le 1^{er} janvier 2003 et la date d'entrée en vigueur de la convention AFS, aussi bien les armateurs que les chantiers navals de l'UE souffriront de désavantages concurrentiels. Selon la Commission, il sera possible d'éviter ces désavantages par une mise en conformité volontaire des navires battant le pavillon de pays tiers. En outre, la Commission propose une procédure en vertu de laquelle les navires battant le pavillon de pays tiers entreront aussi dans le champ d'application du règlement en fonction de la mesure dans laquelle il y aura eu mise en conformité volontaire.

3. Observations générales

3.1. Par principe, le CESE reste d'avis que le transport maritime, étant une industrie mondiale, devrait être réglementé par des normes mondiales, élaborées et convenues en premier lieu à l'échelon mondial, par l'intermédiaire de l'OMI. Il convient que l'UE ait pour rôle d'encourager l'élaboration de normes internationales de haut niveau et d'assurer leur application efficace à l'intérieur de l'UE.

3.2. Le CESE rappelle les intentions manifestées par le passé d'étendre le champ d'application de la directive 76/79/CEE ⁽²⁾ et l'accord par lequel l'on est ensuite convenu d'attendre l'évolution de la situation dans le cadre de l'OMI, et il se félicite de la démarche adoptée par la Commission en ce qui concerne l'application de la convention AFS, à savoir:

- recommander aux États membres de signer et de ratifier la convention AFS dans les meilleurs délais possibles,

⁽¹⁾ Directive 95/21/CE du Conseil, du 19 juin 1995, concernant l'application aux navires faisant escale dans les ports de la Communauté ou dans les eaux relevant de la juridiction des États membres, des normes internationales relatives à la sécurité maritime, à la prévention de la pollution et aux conditions de vie et de travail à bord des navires (contrôle par l'État du port) (JO L 157 du 7.7.1995, p. 1) — Avis du CESE: JO C 393 du 31.12.1994, p. 50.

⁽²⁾ Directive 2002/62/CE de la Commission du 9 juillet 2002 portant neuvième adaptation au progrès technique de l'annexe I de la directive 76/769/CEE du Conseil concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la limitation de la mise sur le marché et de l'emploi de certaines substances et préparations dangereuses (composés organostanniques) (JO L 183 du 12.7.2002, p. 58) — Avis du CESE sur la directive 76/769/CEE du Conseil: JO C 16 du 23.1.1975, p. 25.

- modifier la directive 76/79/CEE, et

- présenter la proposition de règlement fondée sur les principes de la convention AFS.

Dans ce contexte, le CESE est totalement favorable au principe de la proposition, qui consiste à limiter le champ d'application aux navires battant le pavillon d'un État de l'UE et à ne pas chercher à étendre aux navires de pays tiers une compétence de nature extraterritoriale.

3.3. Toutefois, le CESE trouve matière à préoccupation dans les désavantages commerciaux dont pourraient souffrir les navires battant le pavillon d'un État de l'UE, ainsi que les chantiers navals de l'UE. Le CESE insiste pour que l'on accorde un plus haut degré de priorité à la recherche de ratifications rapides de la convention par les États membres de l'UE, par la Norvège et l'Islande, et par les treize pays candidats, ce qui représente au total pas moins de 30,9 % du tonnage mondial, c'est-à-dire bien plus que ce qu'exigent les conditions d'entrée en vigueur de la convention AFS. Il convient de souligner que parmi les treize pays candidats se trouvent des puissances maritimes (Malte, Chypre) et des pays dont le tonnage est considérable (Pologne, Roumanie, Bulgarie).

3.4. Pour les États qui ne seraient pas en mesure de ratifier la convention AFS avant le 1^{er} janvier 2003, l'exécution rétroactive de l'obligation concernant le délai du 1^{er} janvier 2003, obligation prévue par la convention et par le règlement, pourrait enrayer le processus de ratification par rapport à leur droit national. Inversement, pour les nouveaux navires dont la livraison est prévue pour 2003 et qui, contractuellement, devraient être revêtus de peintures à base de TBT, ainsi que pour les navires qu'il est prévu de mettre en cale sèche et de repeindre en 2003 avec des peintures à base de TBT, l'obligation d'application rétroactive comporte des conséquences financières considérables. Afin de réduire à un minimum l'impact subi par les transports maritimes de l'UE, il conviendrait que ces navires bénéficient, aux termes du règlement, de dérogations et de délais d'application plus souples.

4. Observations particulières

4.1. Article 3

4.1.1. Le CESE propose de modifier les alinéas a) et b) du paragraphe 1 de l'article 3 en y ajoutant les mots «et qui entrent dans un port ou un terminal au large d'un État membre». Si l'on n'impose pas d'obligation générale aux navires de l'UE et si l'on exclut ceux qui sont exploités en dehors des eaux territoriales de l'UE, l'impact sera moindre. Un nombre considérable de navires de l'UE opèrent dans le cadre d'échanges extracommunautaires et pourraient tirer profit de cette dérogation provisoire.

4.1.2. Le CESE propose d'insérer au paragraphe 2 de l'article 3 de la proposition de règlement l'obligation prévue au paragraphe 2 (deuxième phrase) de l'article 3 de la convention AFS, disposition selon laquelle

«chaque État membre serait toutefois tenu, par l'adoption de mesures appropriées qui ne portent pas atteinte au fonctionnement ou aux capacités de fonctionnement de navires dont ils assurent l'armement ou l'exploitation, de veiller à ce que ces navires se comportent, dans toute la mesure de ce qui est raisonnable et réalisable, en conformité du présent règlement.»

4.2. Article 5

Le CESE est favorable à l'option énoncée au paragraphe 1 de l'article 5, à savoir enduire la coque d'un revêtement afin d'empêcher des substances de s'échapper de la couche sous-jacente de peinture à base de TBT. Cette disposition est identique à la disposition équivalente de la convention AFS. Un revêtement est préférable au retrait des peintures à base de TBT et au décapage par sablage en raison de l'impact sur l'environnement qu'auraient les résidus de la peinture à base de TBT enlevée.

4.3. Article 6

Le paragraphe 3 semble pessimiste, contrairement à ce que l'on attend en termes d'entrée en vigueur rapide de la convention AFS, et c'est pourquoi il conviendrait de le supprimer. En tout état de cause, la notion est couverte par l'article 10.

4.4. Article 7

Pour ce qui est du deuxième paragraphe, il y a lieu de faire la même observation que pour l'article 6.

4.5. Article 11

Le CESE propose de prévoir l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2004, ce qui permettrait de retirer plus progressivement de la circulation les peintures à base de TBT, en termes de mise en conformité des navires et de disponibilité de nouvelles peintures sur le marché. La période supplémentaire d'un an permettra aussi de réaliser l'évaluation de la conformité prévue à l'article 10 sans imposer de charges inutiles aux entreprises communautaires de transports maritime.

5. Conclusions

5.1. Le CESE partage le souhait commun de réduire les conséquences environnementales négatives de peintures anti-salissure nocives qui sont utilisées sur les navires, et estime que les mesures prises par l'UE devraient être en cohérence avec les principes de la convention AFS de l'OMI, non sans prendre en compte comme il se doit les contraintes juridiques et les considérations commerciales.

5.2. Il convient que les gouvernements qui négocient et qui adoptent des instruments internationaux fixent des objectifs réalistes et s'acquittent de leurs obligations, de manière à éviter toutes conséquences injustifiées. Les États membres devraient ratifier d'urgence la convention AFS, évaluer l'état de conformité et les perspectives commerciales, et définir un champ d'action complémentaire qui soit réaliste.

5.3. Une interdiction rapide et totale des peintures à base de TBT devrait se fonder sur la ferme conviction que les nouvelles peintures ne seront pas d'une nocivité égale ou supérieure. Actuellement, il n'existe pas d'indications concluantes, dans un sens ou dans l'autre. La nécessité d'acquérir davantage d'expérience en ce domaine justifie une démarche prudente et un certain degré de souplesse.

5.4. L'échelonnement de la suppression des peintures à base de TBT sur l'ensemble de la période transitoire permet de concilier protection de l'environnement et préservation de la compétitivité de l'industrie maritime des États membres sur le plan mondial.

Bruxelles, le 11 décembre 2002.

Le Président

du Comité économique et social européen

Roger BRIESCH

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux arômes de fumée utilisés ou destinés à être utilisés dans ou sur les denrées alimentaires»

(COM(2002) 400 final — 2002/0163 (COD))

(2003/C 85/08)

Le 24 juillet 2002, le Conseil a décidé, conformément à l'article 95 du traité instituant la Communauté européenne, de saisir le Comité économique et social européen d'une demande d'avis sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», qui était chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 29 octobre 2002 (rapporteuse : Mme Davison).

Lors de sa 395^e session plénière des 11 et 12 décembre 2002 (séance du 11 décembre), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 95 voix pour, 1 voix contre et 6 abstentions.

1. Contenu essentiel de la proposition de la Commission

1.1. Le 15 juillet 2002, la Commission européenne a adopté une proposition établissant de nouvelles procédures pour l'évaluation de la sécurité et l'autorisation des arômes «de fumée». Ces arômes sont souvent utilisés à la place de la fumée fraîche pour donner un goût fumé à des denrées alimentaires telles que la viande, le poisson ou les snacks.

1.2. La composition chimique de la fumée est complexe et dépend notamment de l'espèce de bois et de la méthode utilisée pour développer la fumée. Les aliments fumés en général posent des problèmes de santé.

1.3. Les arômes de fumée sont produits en condensant de la fumée fraîche dans de l'eau. La fumée condensée est ensuite fractionnée et purifiée pendant la production d'arômes de fumée. Du fait de ce procédé de purification, l'utilisation d'arômes de fumée est généralement considérée comme posant moins de problèmes de santé que le procédé de fumage traditionnel.

1.4. La Commission propose d'établir une procédure d'évaluation de la sécurité et d'autorisation des condensats de fumée (les multiples arômes de fumée existants sont basés sur un choix restreint de condensats de fumée disponibles sur le marché). Les arômes de fumée destinés au marché communautaire sont produits par quelques entreprises à l'intérieur et à l'extérieur de l'Union européenne. Chacune de ces entreprises a un nombre très limité de produits primaires. On estime que 20 produits au maximum ont besoin d'être évalués.

1.5. Lors d'une demande d'autorisation d'un condensat de fumée, le producteur devra fournir des informations détaillées sur la méthode de production, ainsi que sur les autres étapes de la production d'arômes de fumée dérivés, les études toxicologiques projetées et les méthodes validées d'échantillonnage et de détection. L'évaluation sera réalisée par l'Autorité européenne de sécurité des aliments (AESA).

1.6. Pour chaque demande, la Commission prendra une décision en fonction du résultat de l'évaluation. La Commission propose de limiter les autorisations à une période de dix ans, au terme de laquelle elles devront être renouvelées.

2. Observations générales

2.1. Le Comité se félicite de la proposition de la Commission dont l'objectif est d'établir une procédure communautaire d'autorisation des arômes de fumée uniforme et harmonisée. La situation actuelle dans les États membres est très variable. Certains États membres ont une législation très stricte alors que d'autres n'en ont aucune. Les consommateurs, l'industrie, ainsi que toutes les parties concernées bénéficieront d'une procédure transparente, fondée sur un niveau élevé de protection de la santé publique et la défense des intérêts des consommateurs.

2.2. Le Comité soutient la procédure proposée, et en particulier la désignation de l'AESA en tant qu'organisme central lors de l'évaluation des arômes de fumée.

3. Observations particulières

3.1. Le Comité se félicite de l'établissement d'une liste positive de produits autorisés. Cette liste contiendra notamment une description claire et une caractérisation du produit primaire, les conditions de son utilisation dans ou sur des denrées alimentaires ou des catégories de denrées alimentaires spécifiques et la date à partir de laquelle le produit est autorisé. Le Comité note que cette liste, ainsi que toute version ultérieure actualisée, sera rendue publique.

3.2. Les demandes d'autorisation seront notamment accompagnées des informations nécessaires pour l'évaluation scientifique des condensats de fumée primaires et des fractions de goudron primaires. C'est la personne qui commercialise le produit qui doit fournir ces renseignements. Les informations requises incluent des études toxicologiques du produit primaire.

3.3. Le Comité est préoccupé par le fait que la diversité des méthodes analytiques et la qualité variable de ces méthodes lors de la détection de problèmes potentiels risquent d'entraver la réalisation des objectifs définis dans la proposition, à savoir une harmonisation de la situation au niveau communautaire, ainsi qu'un niveau élevé de santé publique et de protection des consommateurs. C'est pourquoi il est important d'adopter des critères stricts en matière d'échantillonnage et de tests et de valider des méthodes qui garantiront la comparabilité et la qualité élevée des résultats fournis par les candidats. La proposition de la Commission envisage seulement cette possibilité (paragraphe 2 et 3 de l'article 16). Le Comité estime que seules les demandes relatives à des produits évalués selon ces méthodes devraient être valables.

3.4. Une autorisation peut être modifiée, suspendue ou révoquée à la demande du titulaire de l'autorisation, de l'AESA ou d'un État membre. Le Comité est favorable à cette disposition et insiste sur son caractère crucial. Il est important de pouvoir procéder à une évaluation des produits déjà commercialisés. À cette occasion, s'il apparaît qu'un produit a des effets néfastes sur les individus ou sur l'environnement par exemple, et que l'inquiétude suscitée est sérieuse et fondée, il doit exister un moyen permettant de limiter ou d'interdire l'utilisation de ce produit après l'octroi de l'autorisation.

3.5. Le Comité a envisagé la possibilité de recommander que toutes les parties concernées puissent revendiquer une révision des autorisations auprès de l'Autorité. Le Comité reconnaît que cela pourrait alourdir la charge de travail de l'Autorité, qui devrait examiner chaque demande soumise par le public. Une telle modification de la proposition de la Commission n'est peut-être pas souhaitable, mais le Comité invite les États membres, la Commission, l'Autorité et les titulaires des autorisations à faire preuve d'ouverture et de transparence et à considérer avec toute l'attention requise les demandes valables de révision des autorisations.

3.6. Les autorisations accordées en vertu de la proposition de règlement seront renouvelées tous les dix ans. Le Comité adhère totalement à cette disposition. La limite temporelle définie pour les autorisations nous garantit une évaluation et une révision régulières des produits commercialisés.

4. Conclusions

4.1. Bien qu'il se félicite de la proposition et qu'il la soutienne, le CESE invite la Commission à prendre en considération ses recommandations relatives à l'adoption de critères stricts en matière d'échantillonnage et de tests et de méthodes analytiques validées, afin de garantir une harmonisation de la situation au niveau européen.

Bruxelles, le 11 décembre 2002.

Le Président

du Comité économique et social européen

Roger BRIESCH

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 94/35/CE concernant les édulcorants destinés à être employés dans les denrées alimentaires»

(COM(2002) 375 final — 2002/0152 (COD))

(2003/C 85/09)

Le 24 juillet 2002, le Conseil a décidé, conformément à l'article 95 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 29 octobre 2002 (rapporteur: M. Donnelly).

Lors de sa 395^e session plénière des 11 et 12 décembre 2002 (séance du 11 décembre), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 101 voix pour et 6 abstentions.

1. Contenu essentiel du document de la Commission

1.1. La directive-cadre 89/107/CEE sur les additifs alimentaires prévoit l'adoption de directives spécifiques pour harmoniser l'emploi de diverses catégories d'additifs dans les denrées alimentaires. La directive 94/35/CE concernant les édulcorants destinés à être employés dans les denrées alimentaires établit une liste des édulcorants autorisés, des denrées alimentaires dans lesquelles ils peuvent être employés et des conditions de leur emploi.

1.2. La directive a été adoptée en juin 1994 et modifiée pour la première fois en 1996. Elle doit désormais être adaptée aux récentes évolutions scientifiques et techniques.

1.3. La proposition de directive contient les principales modifications suivantes:

1.3.1. Autoriser deux nouveaux édulcorants: sucralose et sel d'aspartame-acesulfame

— Le sucralose est un édulcorant fabriqué par chloration contrôlée de saccharose dont le pouvoir sucrant est 500 à 600 fois plus élevé que celui du sucre. Il est actuellement autorisé dans plusieurs autres pays du monde, notamment au Canada, en Australie, au Japon et aux États-Unis. Selon le fabricant, le sucralose présente les avantages spécifiques suivants par rapport aux autres édulcorants autorisés actuellement: son profil aromatique indique qu'il est très semblable au sucre, avec un arrière-goût moins prononcé que celui souvent associé aux édulcorants intenses; il est stable lors d'un traitement à haute température tel que la cuisson, ce qui signifie que les consommateurs peuvent utiliser cet édulcorant de table pour la cuisine et la cuisson; enfin, il se mélange bien avec les sucres.

— Le sel d'aspartame-acesulfame est un sel produit à partir de deux édulcorants autorisés, l'aspartame et l'acesulfame K. Il est fabriqué à partir de ces deux substances en remplaçant l'ion potassium de l'acesulfame K par de l'aspartame. Le comité scientifique de l'alimentation

humaine a évalué la sécurité de la substance et en a conclu que son utilisation ne soulevait aucune question supplémentaire en matière de sécurité. Parmi les avantages spécifiques que présente ce sel, selon son fabricant, citons le fait que les édulcorants constitutifs ne peuvent être séparés, ce qui garantit une qualité de produit plus uniforme. L'utilisation de ce sel est proposée pour les catégories de denrées alimentaires dans lesquelles l'aspartame et l'acesulfame sont autorisés.

1.3.2. Réduire la dose maximale utilisable de cyclamates en interdisant ou en réduisant leur emploi dans certaines catégories de denrées alimentaires.

1.3.3. Conférer à la Commission la compétence de décider si une substance est ou non un édulcorant au sens de cette directive.

2. Observations générales

2.1. Le Comité approuve la proposition de la Commission, qui concerne notamment l'autorisation de deux nouveaux édulcorants. Étant donné que les producteurs ont mis au point de nouveaux édulcorants (en réponse à la demande des consommateurs, mais également aux avis médicaux), il est tout à fait logique que la liste des édulcorants soit actualisée, une fois que le comité scientifique de l'alimentation humaine aura rendu ses évaluations.

2.2. Le Comité reconnaît les avantages que présentent les édulcorants intenses pour les consommateurs désireux de réduire l'absorption de sucre ou de calories et pour les personnes atteintes de diabète. L'autorisation de deux nouveaux édulcorants présente l'avantage d'offrir aux consommateurs et à l'industrie alimentaire la possibilité de choisir dans un éventail plus vaste d'édulcorants, ce qui réduit la consommation d'édulcorants isolés.

2.3. Le Comité souligne l'importance d'une uniformisation de la réglementation communautaire sur l'utilisation des additifs alimentaires et ce, afin de garantir aux consommateurs une liberté de choix et une sécurité alimentaire élevées.

3. Observations spécifiques

3.1. Le Comité se félicite d'apprendre que les deux nouveaux additifs alimentaires permettent à l'industrie alimentaire de fabriquer un éventail plus large de produits à teneur réduite en calories et que les édulcorants de table peuvent être utilisés par les consommateurs pour la cuisine et la cuisson.

3.2. Le Comité souhaite s'assurer qu'avec les modifications proposées pour l'utilisation des cyclamates, la dose journalière admissible fixée par le comité scientifique de l'alimentation humaine ne sera pas dépassée.

3.3. Le Comité est favorable à la décision visant à conférer à la Commission le pouvoir de décider si une substance est ou non un édulcorant au sens de la directive 94/35/CE, comme c'est déjà le cas pour les autres additifs alimentaires.

3.4. Le Comité souscrit totalement à l'étroite surveillance mise en place par la Commission en matière d'édulcorants, et notamment au choix du principe de la liste positive sur lequel repose la directive concernant les édulcorants⁽¹⁾. Cependant, le Comité souhaite réitérer une observation faite dans son avis sur la première modification de la directive concernant les

⁽¹⁾ Selon ce principe, seuls les édulcorants mentionnés dans l'annexe de la directive sont autorisés.

édulcorants⁽²⁾. Le Comité se demande effectivement s'il est indiqué d'utiliser la procédure de codécision pour modifier non seulement la liste des édulcorants, mais également la liste de toutes les denrées alimentaires dans lesquelles ces édulcorants peuvent être utilisés, compte tenu du temps et de l'énergie que cela requiert.

3.5. À cet égard, le Comité se félicite du fait que la Commission examine la possibilité d'utiliser la comitologie pour modifier les annexes relatives aux denrées alimentaires, à la lumière de la révision de la directive-cadre 89/107/CEE prévue pour la fin 2002.

4. Conclusions

4.1. Le CESE est satisfait de constater que le comité scientifique de l'alimentation humaine a évalué les deux nouvelles substances destinées à être utilisées comme édulcorants et qu'il a conclu qu'elles ne soulevaient aucune question en matière de sécurité.

4.2. Le Comité soutient la proposition de la Commission relative à l'utilisation de ces édulcorants au niveau communautaire.

4.3. Le Comité souhaite souligner l'importance d'un contrôle permanent des édulcorants par les États membres et la Commission, par le biais de l'Autorité européenne de sécurité des aliments, afin de garantir les normes de sécurité alimentaire les plus élevées.

⁽²⁾ JO C 174 du 17.6.1996.

Bruxelles, le 11 décembre 2002.

Le Président

du Comité économique et social européen

Roger BRIESCH

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 91/68/CEE en ce qui concerne le renforcement des contrôles applicables aux mouvements des ovins et des caprins»

(COM(2002) 504 final — 2002/0218 (CNS))

(2003/C 85/10)

Le 9 octobre 2002, le Conseil a décidé, conformément à l'article 95 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée d'élaborer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 13 novembre 2002 (rapporteur: M. Fakas).

Lors de sa 395^e session plénière des 11 et 12 décembre 2002 (séance du 11 décembre), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 97 voix pour, 1 voix contre et 5 abstentions.

1. Introduction

1.1. À l'origine, au milieu des années 60, le Conseil, sur la base d'une proposition de la Commission européenne, avait adopté la directive 64/432/CEE relative à la police sanitaire dans les échanges intracommunautaires d'animaux des espèces bovine et porcine, laquelle a, par la suite, été mise à jour et modifiée par la directive 97/12/CE, de manière à répondre aux nouvelles exigences du marché unique européen.

1.2. À cette époque, ni même dans les décennies 1970 et 1980, aucun régime similaire ou tout au moins équivalent n'a été mis en place pour la circulation intracommunautaire des ovins et des caprins, parce ces animaux ne circulaient alors que dans des proportions limitées au sein de la Communauté et qu'avant le début des années 80, il n'existait pas de régime commun dans le domaine.

1.3. L'absence d'une telle législation a commencé à se faire sentir au fur et à mesure que le commerce intracommunautaire de moutons et de chèvres a pris de l'ampleur, du fait de la mise en place de la PAC dans le secteur de la viande ovine et caprine, en 1981, de l'arrivée successive d'États membres possédant un cheptel ovin et caprin appréciable (Grèce, Espagne et Portugal), mais aussi du lancement du marché unique en 1991.

1.4. On en est ainsi arrivé à l'adoption, au début des années 90, de la directive 91/68/CEE du Conseil «relative aux conditions de police sanitaire régissant les échanges intracommunautaires d'ovins et de caprins» qui constitue le pendant du régime de la directive 64/432/CEE sur les bovins et les porcins, sans que ces deux législations distinctes soient pour autant complètement identiques.

1.5. Les différences entre les deux législations susmentionnées portent uniquement sur les centres de rassemblements agréés et leurs installations, sur les inspections et sur les conditions de circulation des animaux.

1.6. La législation concernée pour les ovins et les caprins n'a pas bénéficié de mises à jour détaillées au cours des années 90, alors que l'acquis communautaire n'a cessé de s'étendre en ce qui concerne les conditions sanitaires des animaux dans les échanges intracommunautaires, leur bien-être et la traçabilité de la provenance géographique en cas de crise.

1.7. Une forte pression en faveur d'un alignement des conditions de police sanitaire en matière de circulation des ovins et des caprins sur celles applicables aux bovins et aux porcins a été exercée lors de la crise de la fièvre aphteuse de 2001, les moutons et les chèvres ayant alors été considérés comme des facteurs épidémiologiques essentiels. Il s'agit d'espèces sensibles à l'infection qui sont susceptibles d'être porteurs de la maladie comme les autres ruminants en ne présentant souvent que de très faibles signes cliniques qui peuvent facilement passer inaperçus, voire être masqués par des symptômes similaires caractéristiques d'autres pathologies.

1.8. Durant l'épidémie de fièvre aphteuse de 2001, la Commission a adopté des dispositions spécifiques pour limiter la dispersion, à partir d'États membres infectés ou de leurs régions, d'animaux vivants d'espèces sensibles, de leurs produits germinaux et de produits dérivés de ces animaux. En outre et en vertu du principe de précaution, la Commission a adopté dès le départ des restrictions en matière de mouvement d'animaux des espèces sensibles à la fièvre aphteuse à l'intérieur et entre les États membres qui ne sont pas touchés par cette maladie. Le 24 avril 2001, la Commission a adopté la décision 2001/327/CE relative aux restrictions en matière de mouvement d'animaux des espèces sensibles en ce qui concerne la fièvre aphteuse, qui restera en vigueur jusqu'au 31 décembre 2002 au moins. Cette décision prévoit des contrôles renforcés sur les échanges intracommunautaires d'ovins et de caprins et l'utilisation des points d'arrêt prévus pour des raisons de bien-être des animaux.

1.9. La modification proposée pour la directive 91/68/CEE, qui est conforme aux dispositions prévues dans la décision 2001/327/CE, découle de la double nécessité d'apporter une réponse intégrée, permanente et à long terme aux problèmes des épizooties graves en rapport avec la circulation des moutons et des chèvres et de réunir les textes législatifs épars élaborés durant la crise de la fièvre aphteuse comme mesures d'urgence pour y faire face.

2. La nouvelle législation

2.1. La proposition prévoit de remplacer des parties d'articles et des articles entiers de la directive 91/68/CEE définissant:

- les centres de rassemblement et leurs installations,
- les inspections,
- le marquage, l'enregistrement et l'identification des animaux,
- la durée de la circulation des animaux dans le commerce intracommunautaire,
- le mode de transport,
- la durée minimale de séjour dans l'exploitation d'origine, en excluant les transports fréquents d'animaux entre les exploitations,
- des restrictions de temps concernant l'introduction de nouveaux animaux dans une exploitation avant le départ du lot de bétail concerné pour l'exportation.

2.2. Les centres de rassemblement et leurs installations doivent être agréés et correspondre à ceux des bovins et des porcins en ce qui concerne les infrastructures, l'hygiène, l'organisation et la gestion.

2.3. Le transport des animaux ne peut excéder une durée de six jours, pour le calcul de laquelle il n'est pas tenu compte, le cas échéant, d'un éventuel transport maritime ou d'un repos à un point d'arrêt conformément au règlement (CE) n° 1255/97.

2.4. Le transit des animaux ne peut s'effectuer que par un seul centre de rassemblement agréé, situé dans l'État membre d'origine, exception faite de ceux destinés à l'abattage, lesquels peuvent en outre transiter par un seul autre centre de rassemblement dans un État membre.

2.5. Dans le cas des ovins et caprins d'élevage et d'engraissement, les animaux doivent avoir séjourné dans la même

exploitation d'origine pendant une période minimale de 30 jours, ou depuis leur naissance s'ils ont moins de 30 jours, avant d'être transportés dans un autre État membre.

2.6. Aucun ovin ni caprin ne peut être introduit dans l'exploitation d'origine au cours d'un délai minimum de 21 jours pendant la période d'immobilisation obligatoire, ni aucun biongulé, dans le cas où il s'agit d'un animal importé, avant l'expiration d'un laps de temps d'au moins 30 jours, sauf s'il a été complètement isolé.

3. Observations générales

3.1. Le Comité constate que la proposition de modification vise dans une large mesure à mettre à jour la législation sur les contrôles sanitaires dans les échanges intracommunautaires d'ovins et de caprins et de la porter au niveau de l'acquis communautaire qui a été élaboré dans les années 90 sur les conditions de police sanitaire régissant les échanges intracommunautaires d'animaux des espèces bovines et porcines. Cette mise à jour apparaît nécessaire dans la mesure où la directive 92/102/CEE relative à l'identification et à l'enregistrement des animaux n'est pas mentionnée dans le texte législatif à modifier, bien qu'elle soit en vigueur et appliquée depuis 1992, ni la directive 91/68/CEE et le règlement (CE) n° 1255/97 qui s'avèrent contenir des normes de bien-être concernant les animaux durant leur transport dans les échanges intracommunautaires.

3.2. Le Comité estime qu'indépendamment de cet aspect formel d'actualisation de la législation par rapport à un acquis communautaire en constante évolution, le contrôle de la circulation intracommunautaire des ovins et des caprins devrait être mis à niveau et harmonisé sur une base unique à la lumière de l'expérience et des enseignements de la crise de la fièvre aphteuse de 2001. On se rappellera que le négoce intracommunautaire des moutons et des chèvres avait été mis sous pression, ces espèces ayant été considérées comme les principaux vecteurs de la maladie.

3.3. L'élargissement de l'Union européenne à certains pays d'Europe centrale et orientale impose également la révision du régime des conditions d'hygiène applicables aux animaux dans les échanges intracommunautaires.

3.4. En tout état de cause, le Comité constate que les modifications proposées ont pour seul objectif de prévenir la fièvre aphteuse et d'autres maladies infectieuses, en contrôlant la circulation des animaux et en les traitant en considération de leur sensibilité à ces maladies. En conséquence, il serait opportun de préciser que ce remaniement n'instaure pas de mesures de gestion du danger qui ressortiraient à la législation sur la sécurité alimentaire, étant donné que la fièvre aphteuse ne représente pas une affection dangereuse pour la santé publique.

4. Observations particulières

4.1. Dans la proposition de modification, qui va dans le sens des définitions qui existent dans d'autres directives, les centres de rassemblements peuvent être tout site ou lieu, y compris une exploitation ou un marché, où les animaux provenant de différentes exploitations sont regroupés en lots qui doivent être autorisés pour les échanges intracommunautaires et soumis à un contrôle vétérinaire.

4.2. Étant donné les exigences revues à la hausse que la modification de la législation impose aux installations, on peut s'attendre à ce qu'il soit nécessaire de créer, dans celles qui existent actuellement dans les pays tant importateurs qu'exportateurs, des infrastructures et des circuits organisationnels dont la mise en place prendra un certain temps.

4.3. Pour parvenir à la transposition des dispositions de la directive dans les législations nationales des États membres, s'assurer les services des vétérinaires nécessaires et mettre en place les bases de données et les infrastructures administratives, il sera nécessaire de déployer un effort de préparation de longue haleine, lequel pourrait excéder les limites du délai du 31 décembre 2002, imparti pour effectuer les adaptations.

4.4. Le Comité propose dès lors à la Commission d'envisager une période transitoire appropriée pour la transposition de la directive dans les législations nationales des États membres

et l'adaptation au nouveau régime défini pour les ovins et les caprins. Cette période transitoire devrait tenir compte du fait que la décision 2001/327/CE de la Commission est en vigueur depuis le 24 avril 2001, dans sa version actuelle depuis mars 2002, et que les échanges entre les exploitations ou les abattoirs ne sont pas limités par le manque de centres de rassemblement agréés.

4.5. Le Comité estime que les actions de mise en oeuvre susmentionnées revêtent une importance capitale, dans la mesure où l'impératif qui occupe la première place sur la liste des priorités est, à ses yeux, l'application uniforme du nouveau régime dans tous les États membres, qu'ils soient traditionnellement placés au départ ou à l'arrivée de ces échanges, le but étant de ne pas élever de barrières techniques à ces transactions intracommunautaires.

4.6. Il est évident qu'un tel objectif implique de faire fonctionner dans tous les États membres de l'UE des infrastructures et des services d'un même niveau, ainsi que des canaux organisationnels comparables en matière de circulation des animaux, tant pour les étapes de transit que pour les centres d'origine et de destination, à l'un et l'autre bout de la chaîne.

4.7. Le Comité fait en outre observer que suivre aussi minutieusement qu'il est proposé les mouvements des animaux au sein de l'exploitation avant leur commercialisation constitue une entreprise qui, pour être indéniablement utile, n'en est pas moins difficile à mettre en pratique et risque de donner lieu à des infractions.

Bruxelles, le 11 décembre 2002.

Le Président

du Comité économique et social européen

Roger BRIESCH

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 95/2/CE en ce qui concerne les conditions d'utilisation de l'additif alimentaire E 425 konjac»

(COM(2002) 451 — 2002/0201 (COD))

(2003/C 85/11)

Le 17 septembre 2002, le Conseil a décidé, conformément à l'article 95 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 13 novembre 2002 (rapporteur: M. Donnelly).

Lors de sa 395^e session plénière des 11 et 12 décembre 2002 (séance du 11 décembre), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 97 voix pour, 0 voix contre et 6 abstentions.

1. Introduction

1.1. La directive 95/2/CE sur les additifs concerne les additifs alimentaires autres que les colorants, les édulcorants et les agents de traitement de la farine. Ne peuvent être employés dans les denrées alimentaires que les additifs conformes aux spécifications adoptées par le Comité scientifique de l'alimentation humaine. La principale condition d'emploi est la nécessité de protéger le consommateur.

1.2. Dans son annexe IV, la directive 95/2/CE autorise l'utilisation, sous certaines conditions, de l'additif alimentaire E 425 konjac lors de la préparation des denrées alimentaires.

1.3. Plusieurs États membres et pays tiers ont pris des mesures visant à interdire temporairement la mise sur le marché de mini-barquettes de gelée contenant l'additif E 425 konjac parce qu'elles présentent un risque grave pour la santé humaine. Un avertissement sur l'étiquette ne suffit pas à protéger la santé humaine, en particulier celle des enfants.

1.4. L'article 53, point 1 du règlement (CE) n° 178/2002 autorise la Commission à suspendre la mise sur le marché ou l'utilisation des denrées alimentaires qui sont susceptibles de constituer un risque sérieux pour la santé humaine, lorsque ce risque ne peut être maîtrisé de façon satisfaisante par le biais de mesures prises par le ou les États membres concernés.

1.5. Par sa décision 2002/247/CE du 27 mars 2002, la Commission a suspendu la mise sur le marché et l'importation de confiseries gélifiées contenant l'additif alimentaire E 425 konjac.

1.6. Par sa proposition de 2002⁽¹⁾ sur les conditions d'utilisation de l'additif alimentaire E 425 konjac, la Commission entend modifier la directive 95/2/CE concernant les additifs alimentaires afin de suspendre l'autorisation d'utilisation de l'additif alimentaire E 425 konjac dans les produits de

gelée en mini-barquettes et toute autre confiserie gélifiée. Les produits de gelée en mini-barquettes présentent un risque pour la santé humaine qui peut s'avérer mortel. Dans le cas présent, l'avertissement apposé sur l'étiquette ne suffit pas à protéger la santé humaine, en particulier celle des enfants.

2. Observations générales

2.1. L'utilisation de l'additif E 425 konjac dans la confiserie gélifiée présente un risque sérieux pour la santé. Ce risque est mortel dans le cas des produits de gelée en mini-barquettes. De nombreux décès ont été enregistrés dans des pays tiers suite à l'ingestion de ces produits, en particulier par des nourrissons, des enfants et des personnes âgées.

2.2. Par conséquent, le Comité estime que la mesure proposée par la Commission est adéquate et répond parfaitement à l'objectif communautaire qui consiste à garantir un niveau élevé de protection de la santé.

2.3. Le Comité partage le point de vue de la Commission selon lequel l'étiquetage ne constitue pas une réponse appropriée au problème. Les nourrissons et les enfants risquent de ne pas pouvoir lire l'étiquette.

2.4. Certains pays tiers ont géré le problème en organisant des rappels de produits. Une telle mesure d'urgence a été adoptée par la Commission en mars 2002. À présent, la Commission propose d'adopter une mesure permanente. Le Comité partage la position de la Commission.

2.5. Le rappel de produits constitue une réponse temporaire appropriée dans une situation d'urgence ou encore une mesure de précaution, mais ce n'est pas une mesure adéquate à plus long terme. La production et la commercialisation d'un produit qui ne présente pas simplement un risque potentiel pour la santé mais qui peut être mortel, et qui a entraîné de nombreux décès, doivent être interdites, et pas seulement suspendues, au sein de la Communauté.

⁽¹⁾ COM(2002) 451 du 5.8.2002.

2.6. Enfin, le Comité s'est toujours préoccupé de la conformité des réglementations communautaires avec les normes en matière de commerce international. Dans le cas présent, le Comité estime que l'arrêt de l'utilisation de l'additif E 425 konjac dans les produits de gelée en mini-barquettes et toute autre confiserie gélifiée ne constitue pas une entrave aux échanges. La mesure proposée vise seulement à interdire l'utilisation de l'additif E 425 konjac dans la préparation de produits lorsqu'il y a un risque mortel.

Bruxelles, le 11 décembre 2002.

3. Conclusion

3.1. Le Comité accueille favorablement et soutient totalement la proposition de la Commission de modifier l'annexe IV de la directive 95/2/CE en vue de suspendre l'utilisation de l'additif E 425 konjac dans les produits de gelée en mini-barquettes et dans toute autre confiserie gélifiée.

Le Président

du Comité économique et social européen

Roger BRIESCH

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 88/407/CEE fixant les exigences de police sanitaire applicables aux échanges intracommunautaires et aux importations de sperme d'animaux de l'espèce bovine»

(COM(2002) 527 final — 2002/0229 (CNS))

(2003/C 85/12)

Le 9 octobre 2002, le Conseil, conformément à l'article 37 du traité, a décidé de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 13 novembre 2002 (rapporteur: M. Leif E. Nielsen).

Lors de sa 395^e session plénière des 11 et 12 décembre 2002 (séance du 11 décembre), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 103 voix pour et 2 abstentions.

1. Résumé de la proposition de la Commission

1.1. La directive 88/407/CEE du Conseil fixe les exigences de police sanitaire applicables aux échanges intracommunautaires et aux importations de sperme d'animaux de l'espèce bovine.

La proposition de la Commission a pour objectifs:

- de permettre le stockage de sperme dans d'autres locaux que dans le centre d'insémination artificielle (IA) où le sperme a été collecté,
- de modifier, à la lumière des nouvelles données scientifiques disponibles et des nouvelles dispositions établies par l'Office international des épizooties (OIE), les conditions

de police sanitaire applicables à l'admission des taureaux dans les centres d'IA, notamment en ce qui concerne la rhinotrachéite infectieuse bovine/vulvovaginite pustuleuse infectieuse (IBR/IPV) et la diarrhée virale bovine/maladie des muqueuses (BVD/MD),

- de simplifier au niveau communautaire la procédure relative à l'agrément et à l'établissement des listes des centres d'IA dans les pays tiers. Ces listes sont fréquemment modifiées, sur la base des informations envoyées par les autorités compétentes des pays tiers (adresse, nom, nouvel établissement, etc.),
- de permettre à la Commission de modifier, conformément à la procédure de comitologie, les annexes de la directive 88/407/CEE dans la mesure où elles couvrent des points

techniques liés à l'agrément des centres et aux conditions d'admission des taureaux dans les centres.

2. Observations générales

2.1. Jusqu'ici, la production et les échanges de sperme d'animaux de l'espèce bovine et d'embryons dans l'UE étaient assurés par des centres d'insémination artificielle agréés fonctionnant en liaison avec des coopératives et des organisations ayant un fort ancrage dans l'agriculture au niveau local. Bien que la commercialisation de sperme d'animaux de l'espèce bovine et d'embryons en provenance d'autres États membres et des pays tiers soit libre, il est possible, par le biais de la sélection, de conserver une série d'exigences spécifiques dans les programmes d'élevage en ce qui concerne par exemple la santé, l'exclusion de caractéristiques génétiques non désirées ou les adaptations nécessaires en fonction des conditions locales ou régionales. Le commerce de sperme d'animaux de l'espèce bovine constitue dans le même temps la base économique du travail d'élevage des associations d'insémination artificielle (IA). Le dispositif actuel, avec ses centres d'insémination artificielle agréés, offre en cas de problèmes ou de dommages des garanties correspondantes en termes de sécurité et de responsabilité du fait des produits, ce qui ne serait plus possible dans la même mesure si le système devait subir une transformation radicale.

2.2. La possibilité de créer des banques de sperme indépendamment des centres de collecte ⁽¹⁾ agréés entraînera une libéralisation du marché au bénéfice d'une véritable «industrie de l'insémination» à caractère plus international, qui commercialisera le sperme des animaux de l'espèce bovine et les embryons par l'intermédiaire de centres locaux. Une telle pratique comporte des risques sérieux pour le système tel que nous le connaissons aujourd'hui ainsi que des risques de centralisation croissante en matière de sélection, de production et de commercialisation des matériaux d'élevage. Elle peut avoir pour conséquence une modification progressive des objectifs de l'élevage et un manque de diversité dans le matériel d'élevage et aboutir à une «rationalisation» des animaux de reproduction, ce qui pourrait orienter à l'avenir l'élevage du bétail dans une direction plus unilatérale et avoir des répercussions sur les efforts en faveur du développement durable et d'une agriculture multifonctionnelle dans l'UE. La diminution de la diversité génétique se voit également au fait que dans le cas par exemple de l'élevage de la race Holstein Frison, le nombre d'animaux reproducteurs devrait déjà être inférieur à 40 au niveau mondial. La proposition de la Commission pourrait aggraver encore cette diminution de la diversité.

2.3. Même si la proposition de directive impose aux banques de sperme les mêmes exigences que celles auxquelles est soumis aujourd'hui le stockage de sperme d'animaux de l'espèce bovine effectué par les centres de collecte agréés, la commercialisation en provenance des banques de sperme au bétail est uniquement soumise aux exigences vétérinaires nationales. La libéralisation du commerce des centres locaux en direction du bétail, en dehors de toute surveillance, de tout contrôle et de toute expertise de la part des associations d'insémination artificielles peut conduire à un accroissement des risques de propagation des maladies contagieuses et de défauts génétiques.

⁽¹⁾ La réglementation actuelle permet uniquement la création de «camps satellites» en liaison avec un centre d'insémination.

2.4. La propagation de maladies contagieuses chez les animaux domestiques dans l'UE peut avoir de graves conséquences. Récemment, l'épidémie de fièvre aphteuse au Royaume-Uni a clairement montré toutes les conséquences de cette maladie sur le plan social et économique. En outre, l'on peut citer toute une série d'autres maladies du bétail contagieuses telles que la tuberculose, la brucellose, l'IBR/IPV, la BVD/MD etc. Il y a lieu dès lors de prêter la plus grande attention possible à tous les facteurs de risques, au nombre desquels le contact avec le bétail figure en bonne place.

2.5. Le marché unique — avec pour corollaires le principe de la libre circulation de animaux sur de grandes distances, la circulation de grands troupeaux et de fortes concentrations d'animaux familiers dans certaines régions — augmente dans le même temps le risque de propagation de maladies contagieuses et le risque de conséquences économiques et sociales à la suite d'une éventuelle épidémie.

2.6. La collecte, le stockage, l'importation, la commercialisation et l'utilisation de sperme et d'embryons constituent à cet égard un risque sérieux de propagation, ce qui justifie l'adoption de mesures de contrôle particulièrement strictes. À titre d'exemple, une dose de sperme provenant d'un éjaculat peut servir à effectuer 2 000 inséminations et une contamination éventuelle peut se propager à un nombre équivalent de troupeaux dans plusieurs États membres.

2.7. Les aspects mentionnés ci-dessus prendront une importance accrue après l'élargissement, notamment du fait du développement de l'élevage et de la possible domination des «intérêts de l'industrie de l'insémination» dans les nouveaux États membres. À cela s'ajoute un précédent qui plaide en faveur d'une future réglementation parallèle, comme par exemple dans le domaine de l'élevage des porcins. Pour toutes ces raisons, il y a lieu d'analyser de manière approfondie les conséquences possibles de la proposition de directive.

3. Observations particulières

3.1. La réglementation proposée permet à une banque de sperme d'importer et d'exporter du sperme et des embryons. Il y a lieu dès lors d'établir des procédures claires afin que les vétérinaires locaux puissent vérifier que la réglementation est bien respectée. Les dispositions actuelles relatives à la commercialisation de sperme offrent des garanties suffisantes de sécurité à un haut niveau, tant pour les vétérinaires chargés des opérations d'insémination que pour les éleveurs, ce qui ne serait pas tout à fait possible dans les différentes banques de sperme.

3.2. Il est nécessaire d'enregistrer les producteurs de spermes d'animaux de l'espèce bovine afin de garantir la traçabilité dans la chaîne de commercialisation, depuis la collecte jusqu'à l'utilisation dans les troupeaux. Il y a lieu d'exiger que cette commercialisation soit strictement «à sens unique» du producteur au centre et du centre à l'exploitation, sans possibilité de retour.

3.3. L'importation de sperme et d'embryons en provenance de centres d'insémination et de banques de sperme situés dans des pays tiers doit être soumise à des mesures de contrôles strictes; la traçabilité doit être garantie en cas d'apparition d'une épizootie infectieuse. Il est notamment nécessaire de veiller à l'enregistrement et à la surveillance des centres d'insémination dans les pays tiers qui exportent du sperme d'animaux vers l'UE, afin que les autorités vétérinaires de l'État membre concerné puissent prendre immédiatement les mesures nécessaires en cas de problème sanitaire ultérieur.

3.4. Dans le but de rendre plus efficace l'admission des bovins dans les centres agréés, il est proposé les mesures suivantes:

- Lors des tests visés à l'annexe B, chapitre I, paragraphe 1, alinéas (d) et (e) de la proposition de directive (installation de quarantaine ou d'isolement du centre de collecte), la période de quarantaine commencera à courir à partir de la date de collecte des échantillons utilisés pour les tests visés à l'alinéa (d), et non à partir de la date de réception des résultats, laquelle peut avoir lieu jusqu'à deux semaines plus tard. L'intervalle entre les tests visés aux alinéas (d) et (e) sera dès lors de 21 jours, ce qui correspond à la norme internationale de l'OIE.

- Les tests pour les campylobacters et les trichomonas, qui demandent un diagnostic bactériologique et non sérologique, doivent être effectués après une quarantaine de 7 jours, et non de 21 jours comme proposé. L'on pourra ainsi identifier en amont les animaux contaminés et, en cas d'infection, effectuer tous les tests au cours de la période de quarantaine.

3.5. Conformément à l'article 3 de la proposition de directive, le commerce et l'importation de sperme pour lequel a été délivré un certificat conforme aux règles en vigueur sont autorisés pendant six mois après l'entrée en vigueur de la directive. La formulation manque de précision dans certaines versions linguistiques et pose des questions essentielles en ce qui concerne les centres existants, qui sont généralement utilisés pendant une période plus longue.

4. Conclusion

4.1. En dépit du fait qu'il ait fallu attendre plusieurs années l'élaboration d'une norme de l'OIE pour proposer des modifications, notamment en ce qui concerne la vaccination contre l'IBR, le CESE estime que la proposition concernant les banques de sperme ne peut être approuvée dans sa forme actuelle. Le CESE se rallie en revanche aux trois autres propositions.

Bruxelles, le 11 décembre 2002.

Le Président

du Comité économique et social européen

Roger BRIESCH

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du conseil modifiant, en ce qui concerne les essais comparatifs communautaires, la directive 66/401/CEE concernant la commercialisation des semences de plantes fourragères, la directive 66/402/CEE concernant la commercialisation des semences de céréales la directive 68/193/CEE concernant la commercialisation des matériels de multiplication végétative de la vigne, la directive 92/33/CEE concernant la commercialisation des plants de légumes et des matériels de multiplication de légumes autres que les semences, la directive 92/34/CEE concernant la commercialisation des matériels de multiplication de plantes fruitières et des plantes fruitières destinées à la production de fruits, la directive 98/56/CE concernant la commercialisation des matériels de multiplication des plantes ornementales, la directive 2002/54/CE concernant la commercialisation des semences de betteraves, la directive 2002/55/CE concernant la commercialisation des semences de légumes, la directive 2002/56/CE concernant la commercialisation des plants de pommes de terre et la directive 2002/57/CE concernant la commercialisation des semences de plantes oléagineuses et à fibres»

(COM(2002) 523 final — 2002/0232 (CNS))

(2003/C 85/13)

Le 9 octobre 2002 le Conseil a décidé, conformément à l'article 37 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux en la matière, a élaboré son avis le 14 novembre 2002 (rapporteur: M. Bedoni).

Lors de sa 395^e session plénière des 11 et 12 décembre 2002 (séance du 11 décembre), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 92 voix pour et 4 abstentions.

1. Contenu essentiel de la proposition de la Commission

1.1. Au cours des 25 dernières années, les plantes agricoles, telles que les céréales, les pommes de terre, les plantes fourragères et les plantes oléagineuses et à fibres, ont été soumises à des essais comparatifs communautaires sur la base de la législation applicable.

1.2. Au cours de ces dernières années, cet exercice a gagné en importance par suite d'une nouvelle législation relative à la commercialisation des matériels de multiplication des fruits, légumes et plantes ornementales, fixant, entre autres, les modalités des essais comparatifs communautaires.

1.3. Ce système de contrôle *a posteriori* appliqué aux semences et matériels de multiplication commercialisés dans la Communauté est reconnu comme étant un instrument très important d'harmonisation de la commercialisation par les États membres.

1.4. Les essais précités ont bénéficié d'une contribution financière de la Communauté. Par souci de transparence, la proposition de la Commission a pour but d'établir à l'avenir une base juridique claire pour ce type de contribution financière et donc de prévoir des mesures financières communautaires applicables à ces essais comparatifs, qui comportent des dépenses budgétaires communautaires obligatoires.

2. Observations générales

2.1. Dans le cadre de l'Union européenne, l'exécution d'essais comparatifs destinés à contrôler *a posteriori* des échantillons de semences et de matériels de multiplication et d'en vérifier la conformité revêt une grande importance. En effet, l'obtention de résultats satisfaisants dans la culture de céréales, de pommes de terre, de fourrages, de plantes oléagineuses et à fibres, etc., dépend dans une large mesure de la qualité et de l'état sanitaire des matériels utilisés.

2.2. En outre, l'existence de tels essais et analyses a permis d'harmoniser de fait les méthodes de contrôle des semences et de matériels de multiplication, ce qui est extrêmement important, tant pour en garantir la libre circulation sur le territoire communautaire que pour donner aux consommateurs européens la certitude que les semences et les matériels de multiplication qu'ils achètent sont sains et de bonne qualité.

3. Observations particulières

3.1. Le Comité ne peut que souscrire à la volonté de la Commission d'établir une base juridique claire pour la contribution financière de la Communauté aux essais comparatifs visés dans ce contexte.

3.2. Le Comité partage notamment l'objectif consistant à renforcer la transparence et la certitude, et souligne le fait que les États membres eux-mêmes ont reconnu le système des contrôles a posteriori comme étant un instrument très important d'harmonisation de la commercialisation.

Bruxelles, le 11 décembre 2002.

4. Conclusions

4.1. Le Comité accueille favorablement la proposition de la Commission visant à modifier les dix directives concernées en vue d'établir une base juridique claire pour la contribution financière prévue par la Communauté pour l'exécution d'essais comparatifs sur les semences et les matériels de multiplication.

Le Président

du Comité économique et social européen

Roger BRIESCH

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'établissement de normes de qualité et de sécurité pour le don, l'obtention, le contrôle, la transformation, le stockage et la distribution des tissus et cellules humains»

(COM(2002) 319 final — 2002/0128 (COD))

(2003/C 85/14)

Le 2 juillet 2002, le Conseil, conformément à l'article 152 du traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 25 novembre 2002 (rapporteur: M. Bedossa).

Lors de sa 395^e session plénière des 11 et 12 décembre 2002 (séance du 11 décembre), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 97 voix pour, 1 voix contre et 7 abstentions.

1. État des lieux

1.1. Des milliers de patients (plus de 500 000) reçoivent chaque année en Europe des greffes de tissus et de cellules d'origine humaine.

Ces greffes sont représentées d'une part par des greffes «traditionnelles» dont l'intérêt thérapeutique est reconnu depuis des dizaines d'années (cornées, os, peau, vaisseaux, valves cardiaques, cellules hématopoïétiques) d'autre part par des biotechnologies en plein développement.

1.2. En dépit des différentes recommandations de l'Organisation Mondiale de la Santé, et du Conseil de l'Europe, de la publication des règles de bonnes pratiques par différentes

Sociétés savantes européennes, la situation réglementaire européenne est loin d'être harmonisée, et il est grand temps d'y voir clair: lorsque l'autorité sanitaire n'a pas organisé ce contrôle, c'est essentiellement à l'utilisateur de matériaux d'origine humaine de choisir, à travers un produit la filière de ceux qui l'ont prélevé, transformé et fourni. Il ne peut les contrôler et se fie aux résultats de ses greffes et aux dires de ses pairs. La vigilance n'est pas organisée. La sécurité s'accroît dans les États dotés d'une réglementation, mais le corollaire de cette situation est la diversité des règles selon les pays.

1.3. À la veille de l'élargissement et dans le cadre de la «mondialisation» des relations, il est donc temps d'y mettre de l'ordre.

1.4. L'approche européenne nécessaire

1.4.1. Une circulation de plus en plus importante des produits

Les échanges intra ou extracommunautaires sont importants, qu'il s'agisse de «greffons» traditionnels ou de produits issus des biotechnologies. Par exemple la part des greffons importés peut aller jusqu'à 25 % comme c'est le cas des cornées en France.

1.4.1.1. En raison de la diversité des réglementations nationales, il est difficile actuellement de procéder à un contrôle approprié des produits importés, qui peuvent entrer dans l'Union par un État membre dépourvu de dispositions en la matière et circuler ensuite à l'intérieur de celle-ci en l'absence des garanties requises sur le plan de la sécurité sanitaire. Des normes harmonisées permettraient en revanche des échanges plus sûrs et contrôlables

1.4.2. La diversité des réglementations nationales alourdit la tâche des fabricants ou des banques amenées à exporter en dehors des États membres de l'Union européenne. L'harmonisation dont bénéficient les médicaments ou les dispositifs à usage médicaux, comme les dispositifs de diagnostic in vitro ne manquera pas d'être observée par les professionnels et de susciter une demande comparable.

La confrontation qui se développe avec d'autres pays avancés ne manque pas de défavoriser l'Union européenne si elle reste en ordre dispersé.

1.4.3. Des produits qui exigent un haut niveau de sécurité et possèdent une forte dimension éthique

Comme toute activité utilisant des produits d'origine humaine, ces techniques impliquent un risque de complications spécifiques, en particulier lié à la transmission de maladies infectieuses. Elles impliquent une dimension éthique particulière liée à l'origine des greffons et notamment au respect du consentement des donneurs, de l'anonymat, et du caractère gratuit du don.

1.4.4. Concernant la sécurité, il faut faire les observations suivantes:

- L'incidence de cas rapportés ne peut être négligée. Même si le risque est résiduel pour d'autres pathologies, il est comparable à celui qui a entraîné rappel ou retrait dans le domaine des dérivés sanguins.

- Le développement de nouvelles biotechnologies accélère les échanges mais augmente les risques sériels. Des entraves de plus en plus lourdes se mettent en place du fait des réglementations des États membres.
- La demande des populations sensibilisées par l'affaire du sang contaminé et la maladie de Creutzfeld-Jacob est accrue notamment du fait de la médiatisation croissante des affaires de santé.

2. Architecture de la réglementation

2.1. Dans l'introduction de l'exposé des motifs, le Comité économique et social européen (CESE) est d'accord avec la Commission lorsqu'elle prévoit une réglementation, forte mais souple, devant permettre une réglementation communautaire spécifique, pour l'ensemble des domaines, assurant surtout que soit atteint un haut niveau de protection de la Santé, en matière de qualité et de sécurité, comme il est prévu à l'article 152 du Traité, du fait même qu'y sont corrélées des questions éthiques très vastes.

2.2. Le CESE a pris connaissance avec conviction des aspects suivants définis par le Groupe Européen d'Éthique des Sciences et des Nouvelles Technologies (GEE) de l'urgence absolue d'un contrôle des conditions de circulation des tissus humains sur le marché européen:

- l'impératif éthique de la sécurité sanitaire,
- le respect de l'intégrité du corps humain,
- le consentement préalable, libre et éclairé du donneur vivant,
- la protection de l'identité par la garantie de l'anonymat.

Il faut par ailleurs encourager la promotion du don d'organe, de tissus et cellules.

2.3. Dans ces conditions le don doit rester gratuit car il est un acte de solidarité, favorisant cet objectif commun et augmentant la disponibilité des substances d'origine humaine.

2.4. Le CESE constate qu'actuellement il existe des divergences importantes entre États membres, à plus forte raison pour les pays candidats, sur les aspects liés à la protection des donneurs, les processus d'obtention des tissus, les activités de banques de tissus, l'admissibilité des donneurs, l'importation de substances humaines, etc.

2.5. Depuis la Conférence de Porto en 2000 et surtout la Conférence des experts à Malaga en mars 2002, il semble que ceux-ci se soient enfin mis d'accord sur la nécessité du contenu de la présente directive: c'est-à-dire l'élaboration d'une directive communautaire établissant «des normes élevées de sécurité et de qualité pour le prélèvement, le contrôle, la transformation, le stockage et la distribution des tissus et cellules humains».

Il ne s'agit que de cela strictement, car les bornes de ces dispositions doivent être finement précisées.

3. Règles applicables à l'ensemble du domaine

3.1. Règles générales communes, obligatoires et évolutives

3.1.1. Des règles de sécurité sont définies sur la base de règles de bonne pratique existantes. Elles comportent des critères obligatoires de sélection éthique et biologique des donneurs.

3.1.2. La traçabilité est exigée, en respectant cependant l'anonymat du donneur pour l'étiquetage et les documents d'accompagnement, en s'inspirant notamment des recommandations sur la sécurité du don du sang.

3.1.3. Si les règles nationales en matière d'éthique restent applicables, elles peuvent faire référence à:

- la Convention bioéthique du Conseil de l'Europe (résidus opératoires et donneurs vivants),
- la résolution 78-29 du Conseil de l'Europe sur l'harmonisation des législations des États membres relative au prélèvement, la greffe et la transplantation des substances d'origine humaine,
- l'avis n° 16 du 7 mai 2002 du Groupement européen d'éthique des sciences et des nouvelles technologies sur la brevetabilité des cellules humaines.

3.2. Instauration du régime d'autorisation et d'inspection des organismes de conservation et de transformation (leur statut juridique étant public)

- Sous la responsabilité des États membres.
- L'autorisation des ces organismes doit être accordée en conformité avec un référentiel commun établi au niveau communautaire, dans le respect des règles communautaires. Il appartient à chaque État membre d'organiser cette vérification.

- Le régime d'inspection est indispensable à l'égard de tous les établissements.
- La construction de bases de données européennes permettra de suivre l'introduction des produits dans les États membres.
- La mise en œuvre d'une vigilance par les États membres avec centralisation au niveau communautaire.

3.2.1. Sanctions

Un système de sanctions des établissements concernés doit être prévu pour ceux qui ne respecteraient pas la réglementation régulière, sanctions qui pourraient aller jusqu'à la fermeture de l'établissement pour des raisons de santé publique.

4. Observations générales

Le CESE approuve la Commission dans sa formulation précise et détaillée du champ d'application.

Son bornage est nécessaire car les définitions étant précises il s'agit de ne pas déborder sur des problèmes qui ne relèvent pas de la Santé publique, c'est-à-dire uniquement pour l'utilisation dans ou sur le corps humain.

Le don, l'obtention, le contrôle sont précisés car il faut impérativement en assurer un haut niveau de qualité et de sécurité.

Ainsi le CESE enregistre favorablement:

- que le sang et les produits sanguins, les organes humains sont exclus de cette directive;
- que la transplantation d'organes humains obéit à une autre stratégie;
- que les organes tissus et cellules donnant lieu à des xénogreffes ne sont pas visés par ce texte car cela mérite encore beaucoup de recherches;
- que les tissus et greffes à usage autologue bénéficient de dispositions spécifiques parce que les règles de qualité et de sécurité sont différentes;
- que dans le cas des cellules souches, de cellules et de tissus embryonnaires ou fœtaux, cela entraîne énormément de considérations éthiques et que pour l'instant il n'existe ni consensus ni harmonisation des décisions; néanmoins, si une application donnée de ces cellules est autorisée dans un État membre, les dispositions correspondantes de la présente directive s'y appliqueront.

4.1. *Le champ d'application*

Le CESE est particulièrement sensible au fait que cette directive est précieuse et justifiée.

Très vaste, difficile à saisir, le champ d'application nécessite des définitions plus claires, prêtant moins à confusion entre l'origine homologe (allogène) ou autologue, et la mention de certaines dispositions particulières ou dérogatoires.

Certains types de produits sont à inclure, d'autres devraient être référés à des dispositions particulières.

Les cellules de la reproduction ne devraient pas se retrouver dans le champ d'application de la Directive, étant donné leurs procédures de qualification très spécifiques dans un cadre réglementé par ailleurs de la procréation médicale assistée. Cela veut dire qu'une directive spécifique peut ou doit être prévue.

4.2. *Transformation, préservation, stockage et distribution des tissus et cellules destinés à la transplantation humaine*

4.2.1. Le CESE note favorablement au moins deux dispositions:

Si les tissus et les cellules destinés à la transplantation humaine doivent subir une préparation ou une différenciation, des mesures supplémentaires de qualité doivent s'appliquer.

Si ces tissus ou ces cellules doivent subir des modifications nécessitant une haute technicité, comme des «process d'ingénierie tissulaire», cela relèverait plutôt d'une législation spécifique à venir.

4.3. *Obligation des Autorités des États membres*

4.3.1. Le CESE est très favorable à la description très structurée des obligations des Autorités des États membres.

4.3.2. La présente proposition ne porte pas atteinte aux décisions prises par les États membres dans l'utilisation ou la non utilisation de tel ou tel type de cellules ou tissus; toutefois, si un ou plusieurs usages particuliers de telles cellules sont autorisés dans un État membre, la proposition imposera l'application de toutes les dispositions nécessaires à la protection de la santé publique et à la garantie du respect des droits fondamentaux.

- Chaque État membre garde sa responsabilité dans l'organisation et la fourniture des services de santé et des soins médicaux.
- La directive respecte toutes les organisations nationales mises en place, centres de prélèvement et/ou banques de tissus.

- L'établissement de normes élevées de qualité et de sécurité rassure les populations des États membres, ce qui rend plus aisés les dons provenant d'autres États membres.
- L'inspection et l'agrément des structures nationales permettent d'obtenir des normes élevées de sécurité et de qualité. Il en est de même des niveaux de formation des personnels concernés.
- La traçabilité de tous les tissus et cellules du donneur au receveur est essentielle, de même le suivi des réactions et incidents.
- Enfin l'importation des tissus et cellules en provenance de pays tiers, toujours en augmentation, ne doit être effectuée que par les établissements agréés, sous la surveillance de l'autorité de tutelle, pour contrôler des normes au moins équivalentes aux normes en vigueur dans l'Union européenne.

4.4. *Qualité, sécurité, questions éthiques dans l'évaluation des donneurs*

- Normes élevées de qualité et de sécurité liées à la sélection et à l'évaluation du donneur, afin de garantir la santé des receveurs.
- Protection élevée des droits et santé du donneur, et du receveur. Les activités d'échange et d'attribution doivent se faire sur le principe du non profit, du bénévolat, don volontaire et gratuit conformément aux textes du Conseil de l'Europe et du GEE.
- L'obtention de tissus et de cellules humains doit respecter la Charte des Droits fondamentaux, et les principes de la Convention sur les Droits de l'Homme et de la biomédecine.
- Le CESE constate favorablement l'importance des banques de tissus qui doivent garantir la qualité et la sécurité pendant la durée du processus.

5. **Considérations particulières**

5.1. Les objectifs de la directive sont évidents, et en particulier la nécessité d'avoir au plan européen un encadrement réglementaire, fort, clair, transparent pour toutes les parties intéressées, et des règles générales valables pour toute l'Union européenne, à la veille de son élargissement.

5.2. Sa base juridique est définie (art. 152, paragraphe 4 a).

5.3. Les principes de subsidiarité et de proportionnalité sont respectés certes mais cette directive, de par sa dimension transnationale, met en place une approche commune nécessitant coopération et coordination effectives.

5.4. La présente proposition établit donc une base réglementaire et administrative nécessaire au développement actuel, spectaculaire, des flux de plus en plus considérables des tissus et cellules d'origine humaine.

5.5. La proposition place l'Union européenne à la pointe des discussions, sur ce sujet au sein de l'Organisation mondiale de la Santé.

6. Propositions spécifiques du CESE

6.1. Le mot «don» est trop limitatif pour le champ de la directive qui vise aussi bien les utilisations autologues qu'allogéniques. Il est proposé de lui substituer le terme de «prélèvement» qui vise les interventions opératoires ayant pour but la greffe des éléments prélevés et «collectés» pour désigner le recueil des résidus opératoires en vue de leur réutilisation à fins thérapeutiques.

Ces termes se substituent à celui «d'obtention» d'où sa suppression dans le reste de la directive, et aussi il s'agit ainsi d'harmoniser la terminologie de la présente directive sur le sang.

Par ailleurs, la formulation «leur contrôle» permet de lever l'ambiguïté sur le fait que le contrôle porte sur le prélèvement et la collecte et non sur le produit.

6.2. Le terme «conservation» est préférable à la seule notion de stockage plus restrictive.

6.3. L'article 1 devrait être rédigé différemment «La présente directive établit des normes de qualité et de sécurité pour les tissus et cellules humains destinés à être utilisés chez l'homme, (au lieu de «destinés à des usages sur le corps humain») afin d'assurer un niveau élevé de protection de la santé humaine» car il permet de viser toutes les utilisations chez l'homme (sur et dans le corps humain).

6.4. L'article 2 comprend une imprécision grave lorsqu'il s'agit de «produits fabriqués industriellement»: il semble préférable que les dispositions de la présente directive s'appliquent à tous les produits autres que les médicaments comme les tissus et les cellules incorporés dans des dispositifs médicaux.

Dans cet article également il faut remarquer que les médicaments sont déjà exclus de la directive depuis leur transformation jusqu'à leur distribution; la mention de l'exclusion des cellules autologues destinées à la fabrication, du champ de la directive, est redondante pour ce qui concerne les activités de transformation, de conservation ou de distribution.

6.5. L'article 3, tel qu'il est rédigé actuellement pour énoncer des «définitions» peut provoquer des réactions nombreuses, les experts, spécialistes, pouvant être amenés à apporter des amendements plus conformes à leur conception de ce champ d'activité. Le CESE pour sa part fait les observations suivantes:

6.5.1. Le «tissu»: il vaut mieux s'inspirer de la définition donnée par la recommandation R (a4) 1 du Conseil de l'Europe sur les banques de tissus humains, à savoir: «toutes parties constitutives du corps humain y compris les résidus opératoires, à l'exclusion des organes, du sang, et de produits sanguins, ainsi que des cellules destinées à la reproduction, les poils, cheveux, ongles et déchets de l'organisme sont également à exclure».

6.5.2. Le CESE propose de limiter pour l'instant la notion de donneur aux personnes vivantes ou décédées; les éléments humains d'origine fœtale et embryonnaire pouvant donner lieu dans chacun des pays de l'Union européenne à un débat, voire à une controverse éthique difficilement gérable dans le cadre de l'Union.

6.5.3. Le CESE est favorable à l'exclusion des organes de la présente directive, car cela est justifié par le fait que ceux-ci ne se conservent pas. En effet, un organe subit des procédures particulières, spécifiques et différentes, nécessitées par les besoins de la transplantation.

6.5.4. Le CESE pense qu'il faut soustraire de la définition de la «distribution», le transport qui constitue une activité distincte de la distribution et fait d'ailleurs l'objet d'une mention spécifique à l'article 23.

6.5.5. Le CESE propose de remplacer le terme «transplantation» par la terminologie usitée à savoir «greffe» (utilisé notamment pour les greffes de tissus) et «administration» (utilisé par exemple pour certaines thérapies cellulaires) et «patient» au lieu de receveur, la notion de receveur semblant limiter la définition à l'allogreffe.

6.5.6. Il serait souhaitable de préciser encore plus «l'usage autologue différé» par analogie avec la définition retenue dans la directive sang qui est plus significative («une transfusion dans laquelle le donneur et le receveur sont la même personne et dans laquelle sont utilisés du sang et des composants sanguins obtenus par prélèvement antérieur»).

6.5.6.1. Des dispositions particulières doivent être prises pour:

- les cellules autologues,
- les tissus autologues avec une utilisation différée,
- les résidus opératoires et le placenta,
- les tissus et cellules pour la chirurgie esthétique.

6.5.7. Le CESE considère qu'il est important de définir de manière détaillée les deux notions de «traçabilité» et de «biovigilance» puisque les articles 10 et 11 en font mention spécifiquement.

- «Traçabilité»: ensemble des informations et des mesures permettant de suivre et de retrouver rapidement chacune des étapes allant de la sélection du donneur à l'utilisation thérapeutique du tissu et des cellules en passant par le prélèvement ou la collecte, son contrôle, la transformation, conservation et la distribution. La traçabilité permet d'établir un lien entre le donneur et le ou les patients receveurs. Elle est établie à partir d'une codification de l'anonymat des personnes.
- «Biovigilance»: réalisée notamment à partir des données de traçabilité, elle comprend l'ensemble des procédures de surveillance organisées, relatives aux incidents et réactions indésirables survenant chez les donneurs, les receveurs patients, ainsi qu'au suivi épidémiologique des donneurs.

7. Propositions générales

7.1. Le titre: la définition en est incomplète.

7.1.1. l'obtention..., à remplacer par:

- le prélèvement: acte chirurgical effectué par une équipe spécialisée (du site hospitalier ou de la Banque de Tissus) sur le site ou en déplacement sur un autre site;
- la collecte: acte chirurgical pour les résidus opératoires (têtes fémorales, cœurs explantés) ou le placenta et un acte médical pour les cellules souches;
- l'acquisition (angl.: procurement): procédure administrative et sanitaire d'obtention d'un tissu ou de cellules à partir d'un autre organisme habilité (Banque de Tissus, Laboratoire de stérilisation/inactivation sans statut de Banque de Tissus, unités hospitalières de Thérapie cellulaire);

une autre possibilité serait de maintenir obtention dans tout le texte de la Directive mais en modifiant sa définition en art. 3e, en utilisant les trois notions supra.

7.1.2. Le stockage..., à remplacer par la conservation (angl.: storage) qui définit l'ensemble de la préservation (étape dynamique et technique de la préparation) et du stockage (étape statique, de maintien des tissus ou cellules dans le même état).

7.1.3. D'origine humaine, en fin d'énoncé, semble mieux couvrir le sujet.

7.1.4. Le titre serait donc:

«Directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'établissement des normes de qualité et de sécurité pour le don, le prélèvement, la collecte, l'acquisition, le contrôle, la transformation, la conservation et la distribution des tissus et cellules d'origine humaine.»

7.2. La directive précise en sept chapitres, à peu près complets, le régime d'autorisation auxquels sont soumis les établissements spécialisés, c'est-à-dire les banques de tissus. Les agréments sont donc donnés à des équipes autorisées.

Cependant, il sera judicieux de prévoir la rédaction d'une annexe prévoyant une liste autorisée de produits relevant de cette spécialité, en les individualisant, selon des modalités simples et sur une base fréquente pour tenir compte des progrès rapides des connaissances dans ce secteur.

7.3. Introduction dans le corpus de la Directive de l'obligation d'une «Autorisation de Procédure pour la préparation d'un type de produit (tissulaire/cellulaire)», décrivant les modes opératoires et les pratiques, par type de produit, pour toutes les étapes, du prélèvement jusqu'à la distribution.

7.3.1. Ceci pourrait figurer à l'art. 20, où il est simplement question de «modes opératoires normalisés...».

7.3.2. Cette autorisation, qui pourrait être délivrée par «les autorités compétentes de tutelle» (désignées à l'art. 4.1), serait une garantie de sécurité sanitaire et de qualité des greffons.

7.4. Lorsque le champ d'application destiné à ces tissus et ces cellules a d'autres usages, nécessitant un approfondissement de la recherche et un développement de «haute technicité», servant par exemple à des traitements dont l'objectif n'est pas de rétablir une fonction comme celle qui est entraînée par la greffe des tissus et cellules et qui nécessitent croissance, différenciations «exceptionnelles», le CESE considère qu'il faut dans ce domaine rédiger une directive spécifique.

7.5. *Convention entre les Banques de Tissus et les Établissements de santé fournisseurs et/ou utilisateurs de tissus (idem pour Unités de thérapie cellulaire et établissements de santé)*

7.5.1. Ce type de document ne figure pas à l'art. 24 (liens entre les BT et un tiers) ou 25 (accès aux tissus et cellules humains).

7.5.2. Ces Conventions, de pratique courante dans la plupart des pays, régissent les rapports entre le fournisseur de greffons (Banques de tissus) et le chirurgien utilisateur/établissement de soins d'une part, et entre le chirurgien préleveur/Établissement de santé préleveur et la Banque de tissus d'autre part, sous un format de contrat abordant les engagements qualitatifs, quantitatifs, de responsabilité, des techniques de liaison et transport, de la facturation et des litiges.

7.5.3. Il convient d'introduire cette pratique, probablement dans l'art. 25 (Accès aux tissus et cellules humains), au plan européen.

7.6. *Essais cliniques*

Tout en maintenant les essais cliniques comportant l'utilisation des tissus ou cellules à visée thérapeutique dans le cadre de la Directive, il faudrait prévoir des dispositions particulières qui tiennent compte de leurs spécificités (autorisations de prélèvement, de transformation et d'applications dans le cadre de l'essai clinique) et de la réglementation existante sur la Recherche biomédicale. Par définition, un essai clinique peut ne pas utiliser des procédures préalablement bénéficiaires d'une autorisation de produit.

7.7. *Certificat sanitaire européen*

7.7.1. Il faudrait établir un «Certificat sanitaire européen» pour tous les produits tissulaires et cellulaires visés par la directive, ayant été préparés par les banques des États membres.

7.7.2. Ce certificat ferait état des résultats et techniques des tests obligatoires pour la validation biologique de ces produits et faciliterait, ce faisant, les échanges entre pays.

7.7.3. Le CESE juge utile la création d'une banque de données centralisée destinée à recueillir toutes les informations disponibles sur les établissements autorisés, sur les produits disponibles et/ou traités dans les banques de tissus ou dans d'autres établissements autorisés, sur les certificats sanitaires ainsi que sur la biovigilance.

7.8. *Confusion entre Banque de tissus et Unités s'occupant de cellules*

Il faudrait clarifier, pour l'ensemble de la Directive et par opposition avec la définition donnée pour la Banque de tissus:

- Banque de tissus et de cellules,
- Banque de cellules,
- Unité de thérapie cellulaire,
- Centre de tissus,
- Installations de tiers — Prestations de services de haute technicité.

7.9. Le CESE considère que l'évaluation d'impact effectuée est insuffisante et espère que ce point sera approfondi, mais aussi qu'il fera l'objet d'un rapport périodique qui pourrait être utile notamment pour les domaines d'application actuellement exclus de la directive, sur lesquels la Commission présentera à l'avenir d'autres propositions de directive.

8. Conclusion

8.1. Cette directive spécifique s'impose de façon urgente, et les dispositions retenues sont nécessaires, cohérentes entre elles, et l'approche réglementaire retenue le précise. De plus, ces échanges de tissus et de cellules sont basés sur des valeurs essentielles: l'anonymat du don, le bénévolat, la solidarité qui s'y rattache, la gratuité de ces éléments du corps humain.

8.2. Le CESE fait la même observation que la Commission: compte tenu du rythme très rapide de l'évolution scientifique dans ces domaines, il convient de laisser ouvert ce texte pour y apporter des mises à jour régulières, à la suite des progrès scientifiques vérifiés, le tout devant respecter le principe de cohérence.

8.3. Il serait judicieux d'introduire dans le corpus de la directive l'obligation de rédiger une «autorisation de procédure» pour la préparation d'un type de produit (tissulaire et cellulaire) décrivant des modes opératoires et/ou des pratiques par type de produit, pour toutes les étapes, du prélèvement jusqu'à la disposition. Cette autorisation serait une garantie de sécurité sanitaire et une garantie des greffons.

8.4. *Bien définir la responsabilité de chacun des acteurs*

La responsabilité de la cession d'un produit (tissu/cellules) est normalement du ressort de la Banque de Tissus. Cependant, la responsabilité de la sécurité sanitaire d'un produit peut se définir sur trois zones:

- Établissement de santé, site de prélèvement ou de collecte: sélection du donneur potentiel, conditions techniques et sanitaires, traçabilité et Biovigilance.

- Banque de Tissus ou Unité de Thérapie cellulaire: process de préparation, contrôle microbiologique (maladies transmissibles, bactéries, etc.), validation biologique et fonctionnelle, traçabilité et Biovigilance.
- Chirurgien greffeur: évaluation du risque/bénéfice au vu du dossier sanitaire du produit et de l'urgence vitale pour le patient, traçabilité.

8.5. Il faut prévoir une Convention de portée européenne entre les Établissements de santé fournisseurs et/ou utilisateurs de tissus (idem pour les Unités de Thérapie cellulaire et les établissements de soins).

8.6. Considérant que les annexes sont partie intégrante de la directive, leur mise à jour régulière peut être freinée pour des raisons administratives. C'est pourquoi le CESE considère que l'article 29 doit intégrer la notion de l'adaptation régulière de ces annexes au progrès scientifique et rendre obligatoire la rédaction de ces annexes tous les deux ans.

Bruxelles, le 11 décembre 2002.

Le Président

du Comité économique et social européen

Roger BRIESCH

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen relative à une politique communautaire en matière de retour des personnes en séjour irrégulier»

(COM(2002) 564 final)

(2003/C 85/15)

Le 14 octobre 2002, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, la Commission a décidé de consulter le Comité économique et social européen sur la communication susmentionnée.

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 25 novembre 2002 (rapporteur unique: M. Pariza Castaños).

Lors de sa 395^e session plénière des 11 et 12 décembre 2002 (séance du 11 décembre), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 103 voix pour, 1 voix contre et 10 abstentions.

1. Contenu essentiel de la proposition de la Commission

1.1. La Commission présente la politique en matière de retour comme faisant partie intégrante de la politique d'immigration et d'asile. Elle souligne la nécessité, d'une part, de consolider les canaux de l'immigration régulière et de l'accès à une protection pour les personnes qui en ont besoin et, d'autre part, de procéder au retour (de préférence volontaire mais aussi, le cas échéant, forcé) des personnes en situation irrégulière, étant donné que «la menace crédible d'un retour forcé et sa mise en œuvre consécutive adressent un signal fort aux personnes en séjour irrégulier dans les États membres et aux immigrés clandestins potentiels qui sont encore en dehors de l'Union européenne: à savoir que l'entrée ou le séjour clandes-

tins n'aboutissent pas au séjour stable auquel ils aspirent»⁽¹⁾. La politique en matière de retour constitue par conséquent un complément indispensable à la politique globale d'immigration et d'asile.

1.2. La communication de la Commission constitue également une réponse à la demande formulée par le Conseil européen de Séville des 21 et 22 juin 2002 en vue d'adopter, au plus tard d'ici la fin de l'année, les éléments de base en faveur d'une politique d'éloignement et de rapatriement.

1.3. Avant de jeter les bases d'une politique en matière de retour, la Commission avait déjà avancé l'idée d'un vaste débat

⁽¹⁾ Point 1.2.2, deuxième paragraphe, de la communication.

sur ce thème. C'est dans cette perspective qu'elle a présenté un Livre vert ⁽¹⁾ et organisé une audition publique qui s'est conclue le 16 juillet 2002 par une conférence à laquelle ont participé des organisations et des institutions de tous les États membres et des pays candidats ainsi qu'une représentation du CESE.

1.4. La communication à l'examen dans le cadre du présent avis aborde uniquement la question du retour des personnes en situation irrégulière (ou personnes en séjour irrégulier, conformément à la terminologie de la communication). Le thème du retour des personnes en séjour régulier dans leur pays d'origine fera l'objet d'une prochaine communication, qui examinera également les modalités à prévoir afin que ce retour soit bénéfique pour le développement du pays en question.

1.5. La coopération entre les États membres, destinée à renforcer l'efficacité du rapatriement des personnes en séjour irrégulier, est le volet qui a été le plus largement traité dans la communication. À cet effet, la Commission prévoit l'adoption de mesures à court terme pour une coopération opérationnelle et de mesures législatives à moyen terme, ainsi que l'établissement de certaines normes communes telles que la reconnaissance mutuelle entre les États membres des décisions en matière de rapatriement.

1.6. La coopération opérationnelle à court terme entre les États membres englobe les aspects suivants:

- Nouvelles méthodes statistiques: la Commission envisage la publication d'un rapport annuel global sur les statistiques dans les domaines de l'asile et des migrations.
- Mise en réseau des autorités des différents États membres, chargées de l'exécution des retours.
- Échange d'expériences et de meilleures pratiques et élaboration d'un manuel des meilleures pratiques.
- Formation commune des agents chargés de l'exécution des retours: séminaires, réunions régulières, etc.
- Amélioration des possibilités d'identification des personnes en séjour irrégulier qui n'exhibent ni ne possèdent aucun document: la Commission propose la mise à disposition d'une base de données contenant la photo et le document de voyage scannés de toutes les personnes qui se présentent auprès d'un poste consulaire d'un État membre en vue d'y déposer une demande de visa.

- Assistance entre les autorités des États membres pour les cas de transit de personnes renvoyées, dans lesquels il s'avère nécessaire de passer par des aéroports d'autres États membres ou de transiter par le territoire de ces derniers, qu'il s'agisse de retours forcés ou volontaires.

- Facilitation du travail des officiers de liaison chargés de l'immigration dans les pays d'origine ou de transit.

- Recours à des vols charter communs pour diminuer le coût du rapatriement des personnes en séjour irrégulier.

- Création d'un cadre de coordination approprié grâce, premièrement, à une utilisation accrue de l'ICONet et, deuxièmement, à la mise en place d'une structure d'assistance technique.

1.7. Les normes minimales communes à établir à moyen terme pour la mise en place d'une coopération renforcée entre les États membres englobent les aspects suivants:

- Éloignement des personnes qui font l'objet d'une décision d'expulsion dans un État membre et ont été appréhendées dans un autre. Cet objectif prévoit la nécessité d'un cadre juridique contraignant permettant au second État membre d'exécuter la décision d'expulsion rendue par le premier.
- Normes minimales à respecter dans les procédures d'éloignement. À titre d'exemples, quelle attitude convient-il d'adopter lorsque la personne à expulser est atteinte d'une maladie physique ou mentale, lorsqu'elle est mineure ou enceinte ou lorsque l'éloignement implique la séparation d'une famille? De même, comment faut-il réagir face à une personne en attente d'éloignement qui oppose une résistance physique, etc.? Il importe d'arrêter ces normes minimales afin que les États membres puissent coopérer dans les cas d'éloignements décidés par d'autres.
- Normes minimales pour distinguer les motifs impérieux d'expulsion, tels que la menace grave pour l'ordre public ou la sécurité nationale, d'autres motifs moins sérieux, dans la mesure où la reconnaissance mutuelle des décisions d'expulsion ne s'opérera pas de la même manière mais dépendra de la gravité du motif. Il conviendra également de prévoir des sauvegardes minimales pour la révision juridique des décisions d'expulsion.
- Attitudes communes dans les cas où une personne dont le séjour légal prend fin doit être considérée en séjour irrégulier.

(1) Voir l'avis sur le Livre vert.

- Normes minimales concernant les conditions de rétention des personnes en attente de leur expulsion. Il s'agira d'identifier les groupes de personnes qui ne doivent pas être placées en rétention, telles que les mineurs non accompagnés, les personnes âgées, les femmes enceintes, les personnes présentant de lourds handicaps, etc.
- Normes visant à établir la preuve d'un retour effectif, en particulier en cas de retour volontaire.

1.8. La communication avance l'idée de «programmes de retour intégrés» dont l'objectif est de renforcer les possibilités d'un retour sur base volontaire et de favoriser la bonne intégration de la personne renvoyée dans son pays d'origine. Ainsi, la communication évoque l'élaboration de projets comportant les éléments suivants: conseils aux personnes soumises à un retour, assistance au voyage, aide à la formation et à la réinsertion professionnelle, aide à l'accès au logement, etc. La Commission précise qu'il faut évaluer les mesures d'incitation qui encourageraient les candidats potentiels à un retour volontaire dans leur pays d'origine et prévoir une aide financière suffisante pour permettre à cette proposition de voir le jour. Elle souligne la nécessité d'examiner la possibilité de disposer d'un instrument financier communautaire.

1.9. L'efficacité de la politique en matière de retour, notamment en cas de retour forcé, est subordonnée à la coopération des pays d'origine et de transit, qui doivent réadmettre leurs propres ressortissants ou des ressortissants de pays tiers en transit sur leur territoire, dont il est établi qu'ils sont entrés illégalement dans un État membre. La coopération de ces pays est prévue dans la communication à l'examen en relation avec les aspects suivants:

- Coopération administrative: elle permet de renforcer les institutions concernées dans les pays d'origine et d'élaborer des mesures de réinsertion des personnes renvoyées.
- Accords de réadmission: ils sont difficiles à conclure en l'absence d'incitations spécifiques pour les pays d'origine qui sont parties prenantes; en conséquence, la Commission insiste sur la nécessité de définir de telles incitations.
- Coopération avec les pays de transit afin qu'ils admettent les personnes qui ne peuvent être directement renvoyées dans leur pays d'origine.

1.10. La Commission conclut sa communication en invitant le Conseil à approuver le programme d'action en matière de retour avant la fin de l'année.

2. Observations générales

2.1. La Commission publie sa communication dans la foulée du débat lancé après la présentation d'un Livre vert sur le même thème. Le CESE se félicite de la méthode de

participation choisie en vue de l'élaboration des politiques, et invite la Commission et le Conseil à puiser de manière appropriée dans les différentes propositions. Le CESE constate avec satisfaction que la communication de la Commission tient compte de diverses propositions qu'il a formulées dans son avis.

2.2. Le CESE s'est déjà exprimé sur la majeure partie des questions soulevées par la Commission dans le cadre de son avis sur le Livre vert. Il n'y a donc pas lieu de reproduire dans le présent avis les propositions qui y ont été avancées, le second avis s'inscrivant dans le prolongement du premier.

2.3. Il ne faut jamais perdre de vue qu'une personne «sans papiers» n'est pas dénuée de droits, et qu'un immigrant en situation irrégulière n'est pas un délinquant et ce, même s'il ne se trouve pas en séjour légal. À cet égard, signalons que l'accent mis, au paragraphe 2.3 de la communication, sur la nécessité de respecter les normes dans le domaine des droits de l'homme, qui doivent s'appliquer également aux personnes «sans papiers», reçoit notre soutien explicite. Cela inclut également les normes relatives aux droits économiques et sociaux.

2.4. Comme indiqué plus haut, la communication à l'examen porte quasi exclusivement sur le retour de personnes en séjour irrégulier. Tout en comprenant la volonté de développer les décisions adoptées à l'occasion du Conseil européen de Séville, le CESE souhaite une fois de plus attirer l'attention sur la nécessité d'accélérer les travaux législatifs afin que l'Union dispose d'une politique commune en matière d'immigration économique qui permette de canaliser l'immigration dans la légalité et la transparence, ainsi que d'une législation commune en matière d'asile.

2.5. Le CESE rappelle à la Commission qu'il a mis en exergue, dans plusieurs de ses avis, la nécessité d'adopter des mesures de régularisation. Le retour forcé, comme l'appelle la Commission, doit être un complément de la politique d'immigration. Le CESE considère que l'éloignement et le rapatriement obligatoire constituent des mesures extrêmes.

2.6. La Commission a annoncé l'élaboration d'une prochaine communication sur l'immigration et le développement dans laquelle elle examinera comment le retour de personnes dans leur pays d'origine pourrait contribuer au développement de ces derniers. Si le CESE accueille avec satisfaction l'annonce de cette prochaine communication, il n'en est pas moins convaincu de la nécessité de faire en sorte que le retour forcé des personnes en séjour irrégulier soit bénéfique pour le développement de leurs pays d'origine. Cette idée est abordée dans le point 2.4 relatif aux «programmes de retour intégrés» mais en termes trop généraux.

2.7. Dans son avis sur le Livre vert, le CESE insistait déjà sur la nécessité d'encourager au maximum les retours volontaires et de ne procéder aux retours forcés qu'en dernier recours. La communication de la Commission prévoit également l'opportunité d'augmenter les retours volontaires; toutefois, cette idée ne se reflète pas de manière appropriée dans les propositions concrètes développées par la Commission. La partie la plus conséquente de la communication, qui est celle qui comprend les mesures les plus concrètes, concerne la coopération entre les États membres en vue de l'organisation des retours forcés.

2.8. Il est indiqué de mettre en évidence le retour volontaire, notamment parce que c'est uniquement sur une base volontaire que les ONG (humanitaires) participent à des actions de retour. Cette participation est des plus souhaitables et constitue parfois l'une des conditions du succès de tels programmes. Par conséquent, le traitement de cette thématique ne devrait pas se limiter à la sphère (purement) interétatique.

2.9. Le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales doit impérativement être à la base de toute politique en matière de retour. Dans son avis sur le Livre vert, le CESE a déjà signalé que les articles 3, 5, 6, 8 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme ainsi que les articles 3, 4, 19, 24 et 47 de la Charte des droits fondamentaux contiennent des dispositions précises applicables à une politique en matière de retour des immigrants illégaux.

2.10. La question du retour volontaire est abordée essentiellement dans le chapitre relatif aux «programmes de retour intégrés», lequel manque singulièrement d'arguments concrets. Aussi, le CESE invite-t-il la Commission à approfondir davantage les propositions pour l'organisation du retour volontaire, parallèlement aux propositions faites sur le retour forcé. Par ailleurs, le CESE se déclare favorable à la création d'un instrument financier communautaire pour la mise en œuvre des programmes de retour.

2.11. Dans toute procédure de retour forcé, il convient de garantir à tout moment une protection juridique effective. Le CESE exige que le recours juridique contre une décision d'expulsion soit pleinement accessible à toutes les personnes concernées et qu'il ait un effet suspensif. Cette exigence est indispensable eu égard à la nature de l'acte d'expulsion: si une décision juridique est favorable à l'intéressé, mais qu'elle est rendue lorsque celui-ci a déjà été expulsé, elle n'aura dans la majorité des cas aucun effet positif pour lui, violant ainsi le droit à une protection juridique effective.

3. Observations concrètes

3.1. La mise en œuvre de certaines propositions formulées dans la communication à l'examen et ce, avant que l'Union ne dispose d'une politique et d'une législation communes pour une canalisation légale de l'immigration ainsi que d'une politique et d'une législation communes en matière d'asile, revient à mettre la charrue avant les bœufs. La Commission est consciente de cet état de fait, mais c'est le Conseil européen de Séville qui en a décidé ainsi.

3.2. Cette remarque s'applique notamment à la reconnaissance mutuelle des décisions en matière de retour selon laquelle la décision d'expulsion rendue par un État membre doit être exécutée dans les autres (dans les cas où l'immigrant en séjour irrégulier est appréhendé dans un État membre distinct de celui qui a rendu la décision d'expulsion), sans qu'il faille adopter une nouvelle décision d'expulsion⁽¹⁾. Le CESE considère que l'application de cette règle est prématurée en l'absence de normes et de critères uniformes concernant l'interprétation de la Convention de Genève ou les personnes éligibles à une protection subsidiaire. La Commission reconnaît ce fait dans sa communication⁽²⁾. Le CESE souhaite l'instauration d'un équilibre entre les mesures destinées à réduire l'immigration illégale et celles requises en faveur d'une immigration légale.

3.3. Le droit à l'unité de la famille doit prévaloir clairement lors de la motivation d'une expulsion pour séjour irrégulier. Partant de ce principe, le CESE réitère ce qu'il a déjà exprimé dans son avis sur le Livre vert, à savoir qu'une expulsion ne peut être ordonnée lorsqu'elle engendre une séparation de la famille.

3.4. S'agissant des mesures coercitives à appliquer lorsqu'une personne appelée à être expulsée oppose une résistance physique, la communication fait état de limites et précise que l'intégrité physique de la personne concernée pendant son éloignement est cruciale⁽³⁾. À cet égard, le CESE entend souligner qu'il n'y a pas lieu de s'interroger sur l'importance, plus ou moins grande, de l'intégrité physique de la personne à éloigner: simplement, rien dans la procédure d'expulsion ne peut la mettre en péril. Malheureusement, nombreuses sont les personnes dont l'unique délit a été celui de venir en Europe, en quête d'un travail et d'un avenir digne, et qui décèdent durant la procédure d'expulsion des suites de certains comportements brutaux des agents concernés.

3.5. La communication examine les limites à fixer en ce qui concerne le placement en détention provisoire des personnes qui vont être expulsées, reprenant d'ailleurs plusieurs des propositions formulées par le CESE dans son avis sur le Livre vert ainsi que des suggestions faites par divers organismes lors de la conférence organisée par la Commission le 16 juillet 2002. Le CESE s'en réjouit tout en insistant sur un aspect déjà soulevé dans l'avis susmentionné. La Commission estime que les personnes détenues en attente de retour doivent être, dans la mesure du possible, séparées des autres détenus⁽⁴⁾. De l'avis du CESE, il doit être rigoureusement interdit que les personnes détenues préalablement à leur éloignement puissent être mises en prison, dans la mesure où les immigrants illégaux en attente d'expulsion ne sont pas des délinquants.

(1) Point 2.3.1 (premier paragraphe) de la communication.

(2) Point 2.3.1 (deuxième paragraphe) de la communication.

(3) Point 2.3.2 (quatrième paragraphe) de la communication.

(4) Point 2.3.5 (septième paragraphe) de la communication.

3.6. La communication souligne à juste titre la validité du principe de proportionnalité pour ce qui est de la problématique de la détention provisoire dans l'attente de l'expulsion. Fondamentalement, cette forme de détention ne doit pas être utilisée comme un moyen de pression, comme un instrument de contrainte (par exemple pour l'obtention de papiers d'identité).

3.7. Dans son avis sur le Livre vert, le CESE a exprimé son opinion sur ces questions. Il y a lieu de rappeler que la durée de la détention dans l'attente de l'expulsion ne peut être supérieure à 30 jours.

3.8. Afin d'éviter aux personnes concernées de graves problèmes, il est indispensable d'établir au sein de l'Union

européenne des rapports ponctuels sur les pays vers lesquels un retour n'est pas envisageable en raison des risques qu'il représente pour la vie de ces personnes, du non-respect des libertés, de l'existence de guerres ou de crises humanitaires.

3.9. La Commission conclut sa communication en invitant le Conseil à approuver le programme d'action en matière de retour avant la fin de cette année, conformément au mandat conféré par le Conseil européen de Séville. Le CESE souhaite que le Conseil et la Commission se penchent sur la contradiction et l'absence d'équilibre qui résultent du retard accumulé au plan de la législation commune en matière d'immigration légale et de l'adoption de mesures aussi sévères contre l'immigration illégale que sont l'éloignement et le rapatriement obligatoire.

Bruxelles, le 11 décembre 2002.

Le Président

du Comité économique et social européen

Roger BRIESCH

Avis du Comité économique et social européen sur «La gouvernance économique dans l'Union européenne»

(2003/C 85/16)

Le 18 juillet 2002, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 23, paragraphe 3 de son règlement intérieur, d'élaborer un avis sur: «La gouvernance économique dans l'Union européenne».

La section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 26 novembre 2002 (rapporteuses: d'abord Mme Konitzer, ensuite Mme Florio).

Lors de sa 395^e session plénière des 11 et 12 décembre 2002 (séance du 12 décembre), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 69 voix pour, 13 voix contre et 16 abstentions.

1. Observations préalables

1.1. Suite à l'adoption de l'Acte unique (1986) et des traités de Maastricht (1992) et d'Amsterdam (1997), l'activité de la Communauté/Union européenne s'est considérablement étendue. L'Union européenne n'en reste pas moins une entité «sui generis» qui ne dispose pas d'un gouvernement qui serait compétent pour les formes traditionnelles d'action étatique. Une forme de gouvernance propre à la Communauté s'est mise en place sur la base des traités et d'une multitude d'accords divers conclus entre les institutions communautaires, les États membres et avec la participation de différentes institutions, organisations, ainsi que d'entreprises.

1.2. «Le CESE est, au niveau européen, l'enceinte institutionnelle de consultation, de représentation, d'information et d'expression de la société civile organisée, enceinte qui permet aux représentants des organisations économiques, sociales et civiques des États membres d'être partie intégrante du processus de formation des politiques et des décisions au niveau communautaire» ⁽¹⁾. Le Comité prend donc naturellement part au débat sur les moyens d'améliorer, dans le cadre de la Convention européenne et dans la perspective de la conférence intergouvernementale et de l'élargissement de la Communauté, la gouvernance de l'Union européenne. (Voir la résolution du

⁽¹⁾ Résolution à l'intention de la Convention européenne.

CESE à l'intention de la Convention européenne — CES 1003/2002).

1.3. Le CESE juge nécessaire d'émettre également un avis sur la «gouvernance économique» de la Communauté — à ne pas confondre avec le «gouvernement économique». Le succès de la gouvernance économique de la Communauté est déterminant pour la réalisation des objectifs de l'Union. Le CESE, en tant qu'organe communautaire possédant une compétence particulière dans le domaine économique et social et pouvant jouer de par sa composition un rôle de médiation entre les différents groupes d'intérêts, estime opportun d'apporter par le présent avis sa contribution à la difficile question de savoir comment améliorer la gouvernance économique dans la Communauté.

1.4. Le présent avis permet au CESE de concrétiser — comme il s'en était réservé la possibilité dans sa résolution du 19 septembre 2002 — les réflexions générales en matière de politique économique qu'il avait exprimées dans cette résolution. Il s'agit essentiellement des aspects suivants:

1.4.1. La coordination des politiques économiques doit permettre d'exploiter au mieux le potentiel de croissance et d'emploi que recèle l'Union.

1.4.2. Le droit de proposition de la Commission et la consultation obligatoire du CESE dans la procédure d'élaboration des grandes orientations des politiques économiques doivent être rétablis.

1.4.3. Le plein emploi doit être explicitement mentionné dans le traité constitutionnel comme l'un des objectifs de l'Union et il faudrait indiquer plus clairement dans le traité que la politique économique et monétaire doit contribuer à la réalisation de l'objectif de croissance et de plein emploi.

1.4.4. L'Union doit se doter des instruments nécessaires à l'application de la stratégie de Lisbonne. Cela implique également une mise en œuvre concertée de la politique macroéconomique et de la politique structurelle ainsi qu'un dialogue approfondi entre les acteurs de la politique macroéconomique.

1.4.5. Le traité constitutionnel devrait également comporter une référence à la fourniture de services d'intérêt général. Il devrait aussi prévoir une base juridique plus appropriée pour l'organisation de la coordination et l'implication des partenaires sociaux et des autres acteurs de la société civile concernés. Le processus de décision au niveau de l'Union doit respecter les principes de solidarité, de transparence, de cohérence, de subsidiarité, de proportionnalité et d'ouverture.

2. Origines du débat

2.1. Le débat sur la question de savoir comment organiser la gouvernance économique dans le cadre de l'intégration européenne est aussi ancien que les traités de Rome (1957). Ceux-ci ont instauré par le biais du traité instituant la Communauté économique européenne (CEE) des politiques communes dans des domaines tels que les douanes, les échanges extérieurs, les transports, l'agriculture, la concurrence, etc. La politique économique générale n'est toutefois considérée que comme «une question d'intérêt commun», les États membres coordonnant leurs politiques économiques dans le cadre du Conseil (article 145) sur proposition (article 103) ou recommandation (article 105) de la Commission.

2.2. Ces quelques dispositions du traité ont été rapidement complétées par des accords informels, par des conclusions du Conseil européen et par des résolutions du Conseil, ainsi que par une législation secondaire sous forme de règlements, de décisions et de directives du Conseil fondées sur le traité en vigueur, voire dans certains cas⁽¹⁾ par une modification du traité lui-même (article 236 du traité CEE).

2.2.1. Conformément aux dispositions du traité, la législation secondaire a été introduite sur proposition (parfois aussi sur recommandation) de la Commission, généralement après avis du Parlement (voire participation du Parlement en vertu des dispositions de l'article 252 (ex. 189 c) du traité CE). Dans de nombreux cas, le Comité économique et social européen (CESE) a lui aussi été saisi d'une demande d'avis.

2.2.2. Les décisions du Conseil relatives à l'organisation ou à l'établissement de comités consultatifs ont constitué des étapes importantes dans l'aménagement de la «gouvernance économique» dans l'UE:

— 18.3.1958: Statut du Comité monétaire⁽²⁾;

— 9.3.1960: Comité de politique conjoncturelle⁽³⁾;

— 15.4.1964: Comité de politique économique à moyen terme⁽⁴⁾;

— 8.5.1964: Comité de politique budgétaire⁽⁵⁾.

2.3. Le «plan Werner»

2.3.1. Suite aux modifications des taux de change enregistrées en 1969 (France et Allemagne), le projet de création d'une Union économique et monétaire européenne (UEME) (Brandt, Pompidou, Conclusions du Conseil européen de La

⁽¹⁾ Notamment l'«Acte unique» (1986) instaurant le marché intérieur européen et le traité de Maastricht (1993) créant l'Union économique et monétaire européenne.

⁽²⁾ JO 17 du 6.10.1958, p. 390.

⁽³⁾ JO 31 du 9.5.1960, p. 764.

⁽⁴⁾ JO 64 du 22.4.1964, p. 1031.

⁽⁵⁾ JO 77 du 21.5.1964, p. 1205.

Haie des 1^{er} et 2 décembre 1969) a fortement relancé le processus. Dans ce contexte, le Conseil des 8 et 9 juillet 1970 a fait siennes les conclusions du «rapport Werner» relatif à la création d'une UEME, dans lesquelles on peut notamment lire: «L'union économique et monétaire signifie que les principales décisions de politique économique seront prises au niveau communautaire et donc que les pouvoirs nécessaires seront transférés du plan national au plan de la Communauté. Son aboutissement pourra être l'adoption d'une monnaie unique qui garantira l'irréversibilité de l'entreprise».

2.3.2. L'approche ainsi initiée par le plan Werner a conduit à renforcer les procédures de coordination dans le domaine de la politique économique:

- fusion des comités de politique conjoncturelle, de politique économique à moyen terme et de politique budgétaire en un comité de politique économique (décision du Conseil 74/122/CEE du 18.2.1974);
- directive du Conseil du 18.2.1974 concernant la stabilité, la croissance et le plein emploi dans la Communauté (74/121/CEE);
- décision du Conseil relative à la convergence du 18.2.1974 (74/120/CEE).

2.3.3. Dans le cadre de cette réglementation, le Conseil a adopté à la majorité qualifiée, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement et du CESE, les grandes orientations des politiques économiques à court et à moyen terme. En matière de politique budgétaire ont été arrêtées (confidentiellement) des «orientations quantitatives» pour les budgets publics des États membres.

2.3.4. Le succès de cette procédure de coordination relativement stricte a néanmoins été gravement compromis par les turbulences monétaires internationales et intracommunautaires des années 70, provoquées par l'effondrement du système monétaire de Bretton-Woods et par le premier choc pétrolier. À cela il faut ajouter les progrès insuffisants en matière de coopération monétaire ainsi que les approches extrêmement divergentes de certains États membres en matière de politique économique. La combinaison de ces divers facteurs a fini par faire échouer la première tentative de création d'une UEME. Il s'en est suivi une longue période marquée par une inflation élevée, une croissance insuffisante et un sous-emploi croissant.

2.4. Le Système monétaire européen

2.4.1. La coopération monétaire au sein de la Communauté n'a véritablement progressé — sur un mode relativement informel — qu'avec la création du Système monétaire européen, sur la base des conclusions du Conseil européen de Brême des 6 et 7 juillet 1978 (H. Schmidt, V. Giscard d'Estaing), de la résolution du Conseil européen de Bruxelles du 5 décembre 1978 et de l'accord du 13 mars 1979 conclu entre les banques centrales des États membres.

2.4.2. Les multiples modifications des taux de change au sein du SME (réalignements) intervenues dans les années 80 ont mis en évidence les divergences subsistant dans le domaine de la politique économique et monétaire. Mais elles ont aussi été à l'origine d'un rapprochement entre les diverses conceptions nationales de la politique économique et ont permis de mieux percevoir la nécessité d'une politique monétaire commune institutionnalisée. L'Acte unique européen de 1987, qui a jeté les bases du marché intérieur, a représenté une nouvelle avancée décisive et a permis d'inscrire pour la première fois dans le traité l'objectif de l'UEME.

2.5. Le traité de Maastricht

2.5.1. Les événements politiques des années 1988-1990 (y compris la perspective de la réunification allemande) ont permis, après les expériences, les échecs et les progrès évoqués précédemment, de relancer le projet d'une véritable union monétaire européenne, dotée d'une politique monétaire centralisée, d'une banque centrale européenne et d'une monnaie unique. Les Conseils européens de Hanovre (juin 1988), de Strasbourg (décembre 1989) (H. Kohl, F. Mitterrand), le rapport du comité Delors (juin 1989) et enfin le traité de Maastricht, qui a été signé le 7 février 1992, ont représenté les principales étapes de cette évolution.

2.5.2. Grâce aux dispositions du traité de Maastricht, entré en vigueur le 1^{er} novembre 1993, et à la volonté politique présente dans la plupart des États membres de l'UE de participer à l'union monétaire européenne, des avancées ont été réalisées au niveau de la convergence nominale (critères de Maastricht) et surtout de la stabilité des prix, de sorte que l'union monétaire, comptant au départ 11 pays, a pu être achevée le 1^{er} novembre 1999 et l'euro être mis en circulation le 1^{er} janvier 2002 dans 12 États. Mais dans le même temps, les procédures de coordination relativement strictes qui avaient été adoptées dans la lignée du plan Werner (cf. par exemple les décisions du Conseil du 18 février 1974) ont été abandonnées lors de l'élaboration du traité de Maastricht. La politique budgétaire est cependant régie par les dispositions des articles 101 à 104 (traité consolidé) qui, jointes au pacte de stabilité et de croissance (législation secondaire), doivent garantir que les politiques budgétaires nationales ne compromettent pas la politique monétaire de l'Union européenne, axée sur la stabilité (article 105). Ces dispositions ne précisent néanmoins aucunement comment la politique budgétaire (assainie) peut ou doit s'appliquer en tant qu'instrument de la politique économique générale.

2.5.3. Le traité de Maastricht reste nettement en deçà des procédures antérieures en ce qui concerne les procédures de coordination de la politique macroéconomique dans le cadre du développement économique général. En dépit de la réalisation de l'union monétaire, la compétence en matière de politique économique générale continue en principe de relever du niveau national, contrairement aux propositions du plan Werner et aux conclusions du Conseil des 8 et 9 juillet 1970. La représentation de l'intérêt communautaire reste minime, puisque la Commission ne dispose d'aucun droit de proposition, ni lors de l'élaboration des grandes orientations des

politiques économiques ni lors de la surveillance de leur application (article 99); bien qu'il soit prévu que le Conseil statue à la majorité, le Parlement est uniquement informé de ses décisions; à la différence de la décision sur la convergence du 18 février 1974 (74/120/CEE), aucune disposition ne prévoit la consultation du CESE; les partenaires sociaux ne sont pas eux non plus associés formellement au processus d'élaboration des grandes orientations des politiques économiques (cf. également le paragraphe 2.1, consacré à «L'esprit du traité de Maastricht», pages 3 et 4, de l'avis du CESE sur la «Coordination des politiques économiques à long terme»⁽¹⁾).

2.5.4. Tandis que dans le plan Werner, la monnaie commune était en quelque sorte vue comme le couronnement de la réalisation de l'Union économique et monétaire, la situation telle qu'elle se présente maintenant fait coexister union douanière, marché intérieur et union monétaire, alors que les procédures de coordination de la politique économique générale sont pourtant beaucoup moins strictes que celles prévues dans la première phase et la deuxième phase projetée du plan Werner.

3. Pourquoi faut-il améliorer à l'avenir la «gouvernance économique» dans l'UE et comment y parvenir?

3.1. L'union monétaire européenne a permis d'empêcher que le ralentissement de la croissance en 2001/2002 et les crises internationales des deux dernières années (y compris les retombées du 11 septembre 2001) n'entraînent en Europe l'apparition de turbulences monétaires et la mise en œuvre de politiques économiques radicalement divergentes, comme ce fut le cas dans les années 70, 80 et au début des années 90. Il s'agit là d'un succès considérable!

3.2. Malgré cela, la nécessité d'une meilleure coordination des politiques économiques n'a fait que croître au cours des dernières années pour devenir de plus en plus patente.

Le Conseil européen de Barcelone a lui aussi mis en avant cette nécessité au point 7 de ses conclusions: (1) amélioration des statistiques de la zone Euro, (2) approfondissement de l'analyse du dosage des politiques macroéconomiques (interaction entre politique monétaire, politiques budgétaires et évolutions salariales) et (3) amélioration des procédures de coordination. Au paragraphe 1.4 de son avis sur la «Coordination des politiques économiques à long terme»⁽¹⁾, le CESE s'est déjà prononcé à ce sujet et a invité la Commission à présenter en temps utile des propositions portant sur l'ensemble du problème.

3.3. La nécessité d'améliorer la «gouvernance économique» dans l'UE et dans l'UEME découle essentiellement des considérations suivantes:

3.3.1. Le succès obtenu avec l'obtention de la stabilité des prix et l'achèvement de l'union monétaire contraste avec l'insuffisance chronique des résultats de la Communauté en termes de croissance et d'emploi.

3.3.2. La relative absence de références à la politique économique dans le traité de Maastricht a été atténuée par la suite de diverses manières, pas toujours transparentes. Il ne s'agit pas seulement de l'introduction d'un titre sur «L'emploi» dans le traité (articles 125-130), mais aussi par exemple de la mise en œuvre des différents «processus», plus ou moins structurés et transparents (Luxembourg, Cardiff, Cologne), de tout un ensemble difficile à démêler de consultations et de dispositions relatives à des avis non obligatoires, du renforcement du rôle des comités au détriment de celui de la Commission en tant que représentante de l'intérêt communautaire, ainsi que de la constitution informelle au niveau du Conseil de l'Eurogroupe, qui s'occupe de l'évolution du dosage politique et de la coordination des politiques économiques dans l'UEME, sans disposer d'aucun pouvoir de décision prévu par le traité (cf. le paragraphe 2.2 de l'avis du CESE sur la «Coordination des politiques économiques à long terme»⁽¹⁾). Toutes ces initiatives montrent combien une réglementation transparente, cohérente, efficace et tirant sa légitimité du traité est nécessaire!

3.3.3. En particulier, il est de plus en plus manifeste que l'union monétaire et sa politique monétaire centralisée requièrent et permettent une nouvelle approche macroéconomique au niveau européen (cf. également le point 7 des conclusions du Conseil européen de Barcelone). Cela inclut notamment la prise en compte de l'interaction (*Policy-mix*) des politiques menées dans les domaines monétaire et budgétaire et dans celui de l'évolution des salaires, dans le respect de l'autonomie des différents acteurs mais aussi de l'intérêt communautaire. Cet aspect revêt une grande importance pour les perspectives en matière de croissance et d'emploi. (Importance du dialogue macroéconomique).

3.3.4. La prise en compte de l'intérêt communautaire, également dans les autres secteurs de la politique économique, ne nécessite pas une centralisation à outrance de la politique économique, mais justifie une nouvelle réflexion sur une répartition appropriée des compétences en matière de politique économique entre les différents niveaux des États membres (communes, régions ou Länder et État central ou fédéral) et la représentation de l'intérêt communautaire. (C'est là un sujet d'une grande complexité technique. C'est pourquoi il faudrait charger très prochainement un groupe d'experts de haut niveau, à l'image du groupe Werner (1970) et du groupe Delors (1988/1989), d'élaborer des propositions concrètes dans l'optique de la Convention et de la conférence intergouvernementale ultérieure).

3.3.5. La Communauté européenne doit être mise en mesure de relever les défis du 21^e siècle dans le domaine de la «gouvernance économique» aussi. Cela suppose que les conditions suivantes soient remplies:

- a) Une meilleure organisation de la «gouvernance économique» devrait contribuer de manière déterminante dans les 10 à 15 prochaines années au retour du plein emploi (cf. les objectifs de Lisbonne) et ainsi garantir économiquement le maintien et le développement du modèle social européen, y compris les composantes essentielles des

⁽¹⁾ JO C 221 du 17.9.2002, p. 67.

services d'intérêt général. Pour ce faire, il convient d'organiser plus efficacement et de manière plus transparente la mise en œuvre concertée de la politique macroéconomique et des politiques structurelles microéconomiques ainsi qu'un dialogue approfondi entre les acteurs de la politique macroéconomique. C'est là le seul moyen d'atteindre les objectifs de Lisbonne.

- b) Le rétablissement du plein emploi dans de telles conditions et bien entendu dans le contexte d'un développement durable signifierait pour les 10 à 15 prochaines années non seulement la création d'environ 30 à 35 millions de nouveaux emplois — c'est-à-dire un nombre presque égal au nombre actuel de personnes occupées en Allemagne — mais aussi un accroissement du PIB annuel de la Communauté — au-delà de la croissance de la productivité — d'un montant presque équivalent au PIB de l'Allemagne et au double du PIB actuel des pays candidats (sans la Turquie). On pourrait presque parler d'élargissement interne de la Communauté! Une telle évolution est également nécessaire pour que les pays de l'UE soient en mesure de mieux maîtriser les problèmes démographiques auxquels ils seront ultérieurement confrontés au cours du 21^e siècle.
- c) Il faut non seulement que lors de son élargissement imminent, la Communauté conserve sa capacité d'action dans le domaine de la politique économique, mais aussi que l'élargissement aille de pair avec un approfondissement du marché intérieur et de la politique économique. L'élargissement géographique aura en outre pour effet de relever encore le niveau du PIB de la Communauté et son potentiel futur en termes d'emploi et de croissance (cf. l'exemple de l'Irlande). Cela étant, il convient de ne pas occulter les risques de l'élargissement, de préserver la cohésion économique et sociale de la Communauté durant la phase de transition et de veiller à ce que l'union monétaire conserve sa capacité d'action dans le domaine de la politique économique. Il faut tenir compte du fait qu'après l'élargissement, il est probable que pendant un certain temps, le nombre des membres de la Communauté dépassera nettement celui des membres de l'union monétaire.
- d) Avec la concrétisation des perspectives énoncées plus haut, la Communauté acquerra un poids économique et politique encore bien plus fort au niveau mondial. Pour qu'elle puisse en tirer le meilleur parti, il faut lui donner les moyens de s'exprimer d'une seule voix à l'extérieur, ce aussi (mais pas seulement) dans le domaine économique.
- e) Le Comité estime que les réflexions sur la gouvernance économique doivent conduire à un nouveau modèle basé sur un développement économique et social concerté; il doit notamment tenir compte de la diversité et des différences de besoins et de situations des entreprises et intégrer les principes avancés par la Charte européenne des petites entreprises.

3.4. Une perspective positive

3.4.1. Les réflexions développées ci-dessus ouvrent une perspective d'avenir dans laquelle la Communauté pourra atteindre ses objectifs de liberté et de paix, de bien-être et d'équilibre social, par des voies durables et dans des conditions de souveraineté partagée et librement consentie. Le modèle économique, social et politique de la Communauté pourrait ainsi servir d'exemple pour un monde dans lequel les avantages de la division internationale du travail pourront être exploités sans revers sociaux et où les risques hégémoniques actuels et futurs pourront laisser la place à des relations pacifiques de partenariat.

3.4.2. Une telle perspective — un rêve européen! — ne signifie pas qu'il faille sacrifier les spécificités et les compétences régionales et nationales à des instances communautaires omnipotentes. Une solution équilibrée consiste en une application pleine et à double sens du principe de subsidiarité par la «gouvernance européenne» et donc aussi par la «gouvernance économique dans l'UE». C'est-à-dire que les compétences exercées au mieux par les niveaux inférieurs devraient leur être réservées, tandis que les compétences que le niveau supérieur est le plus habilité — voire le seul habilité — à exercer devraient être attribuées à ce niveau. Cela implique toutefois que le niveau supérieur concerné soit investi de la légitimation démocratique nécessaire. Ce sont là d'importants défis pour la Convention européenne et la future Conférence intergouvernementale.

3.5. L'attribution des compétences aux différents niveaux et acteurs de la «gouvernance économique» devrait également se refléter dans des procédures de consultation et de coordination transparentes. Celles-ci peuvent se traduire par des échanges d'informations, afin de tirer profit des meilleures pratiques, la consultation obligatoire des groupes et des organes concernés (tels que le CESE), la mise en œuvre de la méthode de la coordination ouverte, un dialogue structuré entre des acteurs autonomes (sous la présidence du représentant de l'intérêt communautaire — par exemple dialogue macroéconomique), l'application transparente de la «procédure communautaire» (proposition de la Commission, décision du Conseil statuant à la majorité avec la participation du Parlement), jusqu'à une nette centralisation de la prise de décision (par exemple politique monétaire).

4. Propositions concrètes

4.1. Toute une série de propositions plus ou moins concrètes et globales ont été faites concernant les moyens d'améliorer la «gouvernance économique» dans l'UE. On mentionnera notamment à cet égard les propositions de la Commission:

- Communication de la Commission du 7 février 2001 ⁽¹⁾ sur le renforcement de la coordination des politiques économiques au sein de la zone Euro, qui se situe en amont de la révision du traité;

⁽¹⁾ COM(2001) 82 final.

- Communication de la Commission — Un projet pour l'Union européenne ⁽¹⁾ — qui propose quelques modifications importantes du traité.

La Commission a en outre décidé le 19 juillet 2002 de constituer un groupe d'experts chargés de réfléchir à «La gouvernance économique dans une Union élargie». Diverses autres propositions ont été émises par les comités consultatifs, la Banque centrale européenne, le Conseil ECOFIN, le Parlement européen (proposition du 27 juin 2002, doc. provisoire: 2002/2062(INI)).

4.2. Le CESE a lui aussi déjà émis de premières propositions dans différents avis (principalement «La contribution du Comité économique et social aux grandes orientations des politiques économiques des États membres et de la Communauté en 2002»⁽²⁾ du 20 mars 2002 et la «Coordination des politiques économiques à long terme»⁽³⁾ du 29 mai 2002).

4.3. Les propositions avancées par le CESE dans le présent avis ⁽⁴⁾ se fondent sur les considérations suivantes:

- Certaines améliorations sont possibles même sans modification du traité, l'important étant de garantir la transparence et la légitimité démocratique.
- Une révision du traité semble néanmoins incontournable dans un certain nombre de cas.
- L'instrument de la législation secondaire devrait être davantage utilisé par le Conseil (et le Parlement) sur proposition de la Commission et après avis du CESE (et du Parlement, s'il n'y a pas codécision). Il convient pour ce faire d'élargir la base juridique du traité (par exemple l'article 99-5).

4.4. En amont d'une révision du traité, le CESE formule les propositions suivantes:

4.4.1. La Commission devrait présenter non seulement un inventaire des procédures, «processus» et consultations formels et informels en rapport avec la conception et la coordination des politiques économiques au niveau communautaire ⁽⁵⁾, mais aussi une évaluation critique en vue d'une simplification et amélioration de leur efficacité.

4.4.2. Les idées avancées dans la communication de la Commission du 7 février 2001 sur «Le renforcement de la

coordination des politiques économiques au sein de la zone Euro» au sujet d'une amélioration de la coordination sans modification du traité, devraient être reprises et réexaminées à la lumière des travaux éventuels de la Convention et d'une révision probable du traité. Il s'agit de propositions visant à améliorer le contenu de la coordination des politiques économiques dans la zone Euro, telles qu'une meilleure prise en compte de l'interaction entre la politique monétaire, la politique budgétaire et l'évolution salariale dans la zone Euro (*Policy-mix*), l'élaboration d'un ensemble de règles de politique économique permettant d'améliorer la crédibilité et la prévisibilité de la stratégie de politique économique dans la zone Euro, l'amélioration du dialogue entre les responsables économiques, l'information préalable de la Commission et des autres États membres sur les mesures économiques nationales susceptibles d'avoir un impact sur la zone Euro, etc.

4.4.3. Il faudrait étudier sérieusement l'idée de constituer un groupe d'experts de haut niveau, à l'image du «groupe Werner» (1970) et du «groupe Delors» (1989), chargé d'étudier la question de «La gouvernance économique dans l'UE» dans l'optique des travaux de la Convention et surtout de la future conférence intergouvernementale. En effet, sans les conseils qualifiés et l'autorité du «groupe Werner» et en particulier du «groupe Delors», l'UEME n'aurait pas vu le jour. Il est vrai qu'aucune solution optimale n'a encore été trouvée pour l'organisation de la «gouvernance économique» dans l'UE et surtout dans l'UEME ainsi que pour la question de la répartition des compétences entre les différents niveaux des États membres (communes, régions ou Länder et État central ou fédéral) et celle de la représentation de l'intérêt communautaire. La Convention et la future conférence intergouvernementale auraient tout à gagner de conseils dispensés avec expertise et autorité sur cette question difficile mais d'une importance extrême pour l'intérêt de la Communauté.

4.4.4. Il convient également d'intensifier les efforts visant à instaurer un débat public plus large et bien informé portant sur les questions relatives à la politique économique actuelle de la Communauté. Cet objectif peut être atteint dans une certaine mesure à travers l'adoption par le CESE et les partenaires sociaux d'avis obligatoires sur les grands documents de l'Union en matière de politique économique, avis que la Commission serait tenue de commenter publiquement. De plus, le CESE a proposé, dans son avis sur la coordination des politiques économiques à long terme ⁽⁶⁾, la création d'un comité européen d'experts indépendants chargé d'examiner le développement économique et la politique économique dans la Communauté, qui fournira des conseils destinés à stimuler l'analyse et le débat public, à travers une critique et des propositions constructives. Cette proposition n'a pas pour objet de créer sans cesse de nouveaux organes. Elle doit au contraire contribuer à éviter que les différentes institutions communautaires créent des conseils d'experts concurrents.

⁽¹⁾ COM(2002) 247 final.

⁽²⁾ JO C 125 du 27.5.2002, p. 56.

⁽³⁾ JO C 221 du 17.9.2002, p. 67.

⁽⁴⁾ La liste de propositions ci-après s'inspire du paragraphe 4 de l'avis du CESE du 29 mai 2002 sur la «Coordination des politiques économiques à long terme».

⁽⁵⁾ Cf. l'étude publiée dans le n° 45 des «Cahiers Euro» sur le thème «Co-ordination of economic policies in the EU: a presentation of key features of the main procedures».

⁽⁶⁾ JO C 221 du 17.9.2002, paragraphe 4 (ii).

L'essentiel dans ce domaine est que le débat public concernant les questions de politique économique au sein de la Communauté et de l'Union monétaire soit favorisé de manière compétente et indépendante. Ce comité d'experts pourrait être créé par le biais d'une législation secondaire, une fois que la base juridique de l'article 99-5 aura été adaptée en conséquence.

4.5. S'agissant des modifications du traité⁽¹⁾, le CESE fait les propositions suivantes:

4.5.1. L'objectif du plein emploi devrait être expressément mentionné à l'article 2 et le texte du traité devrait indiquer plus clairement que la politique économique doit fournir une contribution essentielle à la réalisation des objectifs en matière d'emploi et de croissance (articles 3, 4 et 98). Les services d'intérêt général devraient eux aussi être mentionnés parmi les objectifs énumérés à l'article 2, avec une adaptation correspondante des articles 3, 4 et 16. Le texte des articles 2, 3, 4 et 16 de la «Version consolidée du traité instituant la Communauté européenne» pourrait donc être complété comme suit:

Article 2

La Communauté a pour mission, par ..., de promouvoir dans l'ensemble de la Communauté un développement harmonieux, équilibré et durable des activités économiques, l'obtention d'un taux d'emploi élevé correspondant à l'objectif du plein emploi, dans le respect d'une qualité appropriée et de la dignité du travail, un niveau élevé de protection sociale et de services d'intérêt général, l'égalité entre les hommes et les femmes, ... entre les États membres.

Article 3

1. Aux fins énoncées à l'article 2, l'action de la Communauté comporte, dans les conditions et selon les rythmes prévus par le présent traité:

Insérer dans les points a) à u) qui suivent un nouveau point h bis) ainsi libellé:

«h bis) l'élaboration de grandes orientations communautaires pour les politiques économiques générales et notamment, dans le cadre de stabilité de l'union monétaire, sans préjudice des dispositions des articles 101 à 105 et dans le respect de l'autonomie des différents acteurs concernés, la promotion d'une meilleure interaction entre la politique monétaire, les politiques budgétaires et les évolutions salariales, afin de mieux assurer l'intérêt communautaire et de contribuer à la réalisation des objectifs en matière de croissance, de compétitivité et d'emploi visés à l'article 2.»

Article 4

1. Pas de modification, à l'exception du fait que l'expression «économie de marché ouverte» est remplacée par «économie sociale de marché ouverte».

2. ... l'instauration d'une monnaie unique, l'Euro, ainsi que la définition ... dont l'objectif principal est de maintenir la stabilité des prix et, sans préjudice de cet objectif, de soutenir les politiques économiques générales dans la Communauté, en vue de contribuer à la réalisation des objectifs de la Communauté, tels que définis à l'article 2, [utiliser la même formulation qu'à l'article 105!] conformément au principe d'une économie sociale de marché ouverte où la concurrence est libre.

3. ... et balance des paiements stable, afin que les objectifs de croissance et d'emploi définis à l'article 2 puissent être poursuivis durablement et sur une base saine.

Article 16

Cet article n'est pas très clair. S'il doit être maintenu tel quel, la phrase suivante pourrait être ajoutée à la fin: «... d'accomplir leurs missions. Cela vaut d'une manière générale également pour les organismes et les entreprises publics et privés actifs dans le domaine des services d'intérêt général».

4.5.2. Le principe de subsidiarité devrait être défini de manière plus symétrique. L'article 5 pourrait être libellé comme suit:

Article 5

La Communauté agit dans les limites des compétences qui lui sont conférées et des objectifs qui lui sont assignés par le présent traité. Est d'application le principe suivant: les compétences qui sont exercées au mieux par le niveau local, régional ou national devraient rester à ce niveau, tandis que les compétences qui peuvent être exercées plus efficacement ou exclusivement par le niveau communautaire devraient être transférées à ce niveau, dans le respect des règles de la légitimité et du contrôle démocratiques.

Dans les domaines ... [inchangé].

4.5.3. S'agissant de la politique fiscale, le CESE renvoie à ses derniers avis intitulés «Politique fiscale de l'Union européenne — Priorités pour les prochaines années»⁽²⁾ et «La fiscalité directe des entreprises»⁽³⁾. En ce qui concerne le problème de l'unanimité, l'on pourrait recourir à la procédure de coopération renforcée prévue par le traité de Nice, qui permettrait à un groupe d'États membres d'aller de l'avant dans le respect des dispositions communautaires. Pour l'article 93 du traité, l'introduction d'un délai pourrait également être envisagée comme solution au problème de l'unanimité.

⁽¹⁾ Modifications relatives au «Traité instituant la Communauté européenne (version consolidée Amsterdam)», JO C 340 du 10.11.1997, pp. 173-308.

⁽²⁾ JO C 48 du 21.2.2002, p. 73.

⁽³⁾ JO C 241 du 7.10.2002, p. 75.

Article 93

Une modification de cet article soulève des questions de fond; il faudrait examiner l'opportunité d'ajouter la phrase suivante: «... délai prévu à l'article 14. Lorsque le Conseil ne parvient pas à statuer à l'unanimité, et ce alors que la Commission et le Parlement, à la majorité, ont constaté de graves atteintes à la concurrence, au fonctionnement du marché intérieur ou l'existence d'une concurrence fiscale préjudiciable, il peut, dans un délai de trois ans à compter de cette constatation et après consultation du Comité économique et social européen, adopter les mesures nécessaires conformément à la procédure visée à l'article 251».

4.5.4. Il faudrait reconnaître à l'article 98 que la Communauté conduit elle aussi une politique économique. Cet article pourrait être modifié comme suit:

Article 98

Les États membres et la Communauté conduisent leurs politiques économiques en vue de contribuer à la réalisation des objectifs de la Communauté, tels que définis à l'article 2, et dans le contexte des grandes orientations visées à l'article 99, paragraphe 2. Les États membres et la Communauté agissent dans le respect du principe d'une économie sociale de marché ouverte où la concurrence est libre, ...

4.5.5. Il faudrait modifier de façon substantielle le texte de l'article 99, en tenant compte des aspects suivants:

- a) Dans le cadre de la coordination des politiques économiques, la Commission devrait explicitement représenter l'intérêt communautaire. Elle devrait également assurer la représentation extérieure de la Communauté et de l'union monétaire dans le domaine de la politique économique.
- b) Le rôle du Parlement et du CESE devrait être explicitement défini.
- c) La procédure d'élaboration des grandes orientations des politiques économiques devrait être définie par analogie avec l'élaboration des lignes directrices pour l'emploi (article 128), y compris en ce qui concerne le droit de proposition de la Commission.
- d) S'agissant de la surveillance de la mise en œuvre des grandes orientations des politiques économiques, il y aurait lieu de mentionner le rôle de l'Office statistique des Communautés européennes ainsi que les différentes procédures de coordination.
- e) Un Conseil Euro-Ecofin devrait être institué pour une période transitoire. L'importance de l'interaction entre la politique budgétaire, l'évolution salariale et la politique monétaire (*Policy-mix*) pour la réalisation des objectifs de croissance et d'emploi visés à l'article 2 devrait être expressément souligné et le dialogue macroéconomique devrait être institutionnalisé.

- f) En cas de non-respect des grandes orientations des politiques économiques, la Commission devrait pouvoir adresser un avertissement préalable et le Conseil une recommandation formelle. Le cas échéant, les grandes orientations des politiques économiques devraient pouvoir être actualisées.
- g) La base juridique de la législation secondaire dans le domaine de la coordination des politiques économiques devrait être conçue de telle sorte que les nouveaux aspects de la politique économique et les modalités des procédures de coordination puissent être réglementés de manière transparente par le biais d'une législation secondaire, sans devoir à chaque fois modifier le traité ou développer des procédures et des «processus» informels et non transparents.

À la lumière de ces considérations, l'article 99 devrait être modifié comme suit:

Article 99

99(1) Les États membres considèrent leurs politiques économiques comme une question d'intérêt commun. La coordination des politiques économiques est assurée au sein du Conseil, l'intérêt de la Communauté dans son ensemble et celui de l'union monétaire dans le domaine de la politique économique étant représentés par la Commission (voir article 213). La Commission assure, pour les questions de politique économique, la représentation extérieure de la Communauté dans son ensemble et de l'union monétaire. Le Parlement européen, pour autant que le traité ne prévoit pas l'application de la procédure visée à l'article 252, et le Comité économique et social européen sont consultés sur toutes les grandes questions de politique économique.

99(2) Le Conseil européen examine, chaque année, la situation économique et l'orientation de la politique économique dans la Communauté et adopte des conclusions à ce sujet, sur la base d'un rapport économique annuel de la Commission et en tenant compte de l'avis du Conseil. [Analogie avec l'article 128].

Dans son rapport économique annuel, la Commission se prononce également sur le rapport annuel du Comité d'experts indépendants institué au niveau européen sur la base de l'article 95, paragraphe 5, afin d'examiner le développement économique de la Communauté.

99(2bis) Sur la base des conclusions du Conseil européen, le Conseil, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen et du Comité économique et social européen, adopte une recommandation qui définit les grandes orientations des politiques économiques de la Communauté et des États membres. Cette recommandation couvre tous les trois ans au moins tous les grands domaines de la politique économique. Le Conseil informe le Parlement de sa recommandation.

99(3) [Premier alinéa inchangé, à l'exception de la fin:] «... et procède au moins une fois par an, sur proposition de la Commission, à une évaluation d'ensemble».

[Deuxième alinéa: ajouter à la fin la phrase suivante:] «L'Office statistique des Communautés européennes établit les statistiques nécessaires à cette surveillance; les dispositions correspondantes sont arrêtées sur la base de l'article 99, paragraphe 5».

99(3a) «Suivant les besoins de coordination dans les différents domaines de la politique économique et la nécessité de tenir compte de l'intérêt communautaire, différentes procédures de coordination peuvent être arrêtées sur la base de l'article 99, paragraphe 5, dans le respect des impératifs de transparence».

99(3b) «Tant que tous les membres de la Communauté ne participent pas à l'union monétaire, les questions de politique économique concernant l'union monétaire sont traitées dans une formation spécifique du Conseil (Euro-Ecofin), qui regroupe les pays membres de l'union monétaire. Sur la base des rapports de la Commission et de la BCE, qui tiennent également compte de l'évolution de la situation économique extérieure, le Conseil Euro-Ecofin examine régulièrement, sans préjudice des dispositions des articles 101 à 105, dans le respect de l'autonomie des différents acteurs et conformément aux principes visés à l'article 4, paragraphe 3, comment il est possible d'améliorer l'interaction entre la politique monétaire, les politiques budgétaires et les évolutions salariales, dans la perspective de la réalisation des objectifs de croissance, de compétitivité et d'emploi énoncés à l'article 2. Les éventuelles recommandations et autres décisions sont adoptées sur proposition de la Commission par le Conseil Euro-Ecofin statuant à la majorité qualifiée. Le Parlement européen et le Comité économique et social européen sont consultés sur les questions de fond. Les modalités de fonctionnement du Conseil Euro-Ecofin sont arrêtées sur la base de l'article 99, paragraphe 5».

99(3c) Un «dialogue macroéconomique» a lieu au moins deux fois par an entre le Conseil, la Commission, la BCE et les partenaires sociaux européens (cf. articles 138 et 139). Le Parlement européen et le Comité économique et social européen sont représentés à ces réunions chacun par un observateur. Ce dialogue permet d'examiner, sur la base des rapports de la Commission et le cas échéant de la BCE, la situation et les perspectives économiques ainsi que les questions de politique économique touchant l'intérêt de la Communauté dans son ensemble. Cela inclut, sans préjudice des dispositions des articles 101 à 105, dans le respect de l'autonomie des différents acteurs et conformément aux principes visés à l'article 4, paragraphe 3, l'amélioration de l'interaction entre la politique monétaire, les politiques budgétaires et les évolutions salariales, dans la perspective de la réalisation des objectifs de croissance, de compétitivité et d'emploi énoncés à l'article 2.

Ce dialogue ne doit pas donner lieu à une coordination ex-ante contraignante des politiques budgétaire, salariale et monétaire; il s'agit plutôt pour les différents acteurs et groupes d'acteurs de la politique macroéconomique de s'informer mutuellement — dans le plein respect de leur autonomie — sur leur évaluation de la situation et leurs intentions.

Dans le cadre de ce dialogue, la Commission représente l'intérêt communautaire. S'ils le souhaitent, les partenaires sociaux peuvent contribuer à celui-ci par l'adoption d'un avis commun; conformément à l'article 138, paragraphe 1, la Commission soutient ce dialogue entre les partenaires sociaux.

Les services de la Commission, au niveau technique, et le Président du Conseil, au niveau politique, président au déroulement du dialogue macroéconomique.

Les autres modalités sont arrêtées conformément à l'article 99, paragraphe 5.

99(4) [Nouveau premier alinéa:] «Si la Commission constate que les politiques économiques d'un État membre risquent de s'écarter des grandes orientations visées au paragraphe 2 ou de compromettre le bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire, elle adresse un avertissement préalable à l'État membre concerné et au Conseil. S'il est constaté dans le cadre de la procédure visée au paragraphe 3, premier alinéa, que ce risque est réel ou devrait selon toute probabilité se concrétiser, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, adresse les recommandations nécessaires à l'État membre concerné. Ces recommandations sont rendues publiques».

99(4) [Nouveau deuxième alinéa:] «S'il est constaté dans le cadre de la procédure visée au paragraphe 3, premier alinéa, que certaines parties générales des grandes orientations mentionnées au paragraphe 2 doivent être reformulées en raison de l'évolution économique générale et/ou internationale, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, décide de la nécessaire adaptation de la recommandation. Cette recommandation est rendue publique».

99(4) [L'ancien deuxième alinéa devient le troisième alinéa, sans modification à l'exception de la suppression des derniers mots:] «... si le Conseil a rendu publiques ses recommandations».

99(5) Nouvelle formulation: «Le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 252, arrête, sur proposition de la Commission, les modalités des procédures de coordination visées au présent article».

4.5.6. Il conviendrait de revoir radicalement l'article 114 du traité, qui prévoit le remplacement de l'ancien comité monétaire par le comité économique et financier et qui assigne à ce dernier, dans le domaine de la politique économique, des missions presque équivalentes à celles d'un comité des représentants permanents des États membres (article 207), mais qui ne régit pas les relations avec le comité de politique économique (décision du Conseil du 18.4.1974: 74/

122/CEE) ni avec le comité de l'emploi (article 130). Afin d'assurer la transparence nécessaire (et d'empêcher la formation d'un centre de pouvoir non transparent et incontrôlé), le traité devrait ici se limiter à une simple réglementation cadre et

laisser le soin de réglementer les points de détail à une législation secondaire qui, comme prévu à l'article 99, paragraphe 5, pourrait être adoptée conformément à la procédure visée à l'article 252.

Bruxelles, le 12 décembre 2002.

Le Président

du Comité économique et social européen

Roger BRIESCH

Avis du Comité économique et social européen sur:

- la «Proposition de règlement du Parlement européen (CEE) n° 1210/90 du Conseil en ce qui concerne les règles budgétaires et financières applicables à l'Agence européenne pour l'environnement et au Réseau européen d'information et d'observation pour l'environnement, ainsi que l'accès aux documents de ladite agence»,
- la «Proposition de règlement du Conseil modifiant le Règlement (CE) n° 178/2002 en ce qui concerne les règles financières applicables à l'Autorité européenne de sécurité des aliments ainsi que l'accès aux documents de ladite Autorité»,
- la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le Règlement (CE) n° 1592/2002 du Parlement européen et du Conseil fixant les règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une Agence européenne de la sécurité aérienne», et
- la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1406/2002 du Parlement européen et du Conseil instituant l'Agence européenne pour la sécurité maritime»

(COM(2002) 406 final — 2002/0169 (COD) — 2002/0179 (COD) — 2002/0181 (COD) — 2002/0182 (COD))

(2003/C 85/17)

Le 23 septembre 2002, le Conseil a décidé, conformément à l'article 157 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur les propositions susmentionnées.

Lors de sa 395^e session plénière des 11 et 12 décembre 2002 (séance du 11 décembre), le Comité économique et social européen a désigné M. Chagas comme rapporteur général et a adopté l'avis suivant par 54 voix pour et une abstention.

1. Le nouveau règlement financier applicable au budget général des CE⁽¹⁾ entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2003 et introduit notamment une nouvelle approche du statut budgétaire et financier des organismes communautaires décentralisés.

2. L'entrée en vigueur de ce Règlement exige d'apporter des modifications aux actes constitutifs instituant les agences mentionnées, dont font partie:

- l'Agence européenne pour l'environnement (Copenhague)⁽²⁾;

⁽¹⁾ Règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil, du 25 juin 2002, instituant le Règlement Financier applicable au budget général des Communautés européennes (JO L 248 du 16.9.2002, p. 1) — avis du CESE: JO C 260 du 17.9.2001, p. 42.

⁽²⁾ Règlement (CEE) n° 1210/90 du Conseil, du 7 mai 1990, instituant une Agence européenne pour l'environnement et le Réseau européen d'information et d'observation pour l'environnement (JO L 120 du 11.5.1990, p. 1) — avis du CESE: JO C 56 du 7.3.1990, p. 20.

— l'Autorité européenne de sécurité des aliments ⁽¹⁾;

— l'Agence européenne de la sécurité aérienne ⁽²⁾;

(¹) Règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil, du 28 janvier 2002, établissant les principes généraux et les prescriptions de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant les procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires (JO L 31 du 1.2.2002, p. 1) — avis du CESE: JO C 155 de 29.5.2001, p. 32.

(²) Règlement (CE) n° 1592/2002 du Parlement européen et du Conseil fixant les règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une Agence européenne de la sécurité aérienne (JO L 240 du 7.9.2002, p. 1) — avis du CESE: JO C 221 du 7.8.2002, p. 38.

— l'Agence européenne pour la sécurité maritime ⁽³⁾.

3. La modification des actes constitutifs de ces agences prévoit la consultation du Comité économique et social européen.

4. Le Comité économique et social européen accueille favorablement les propositions de la Commission.

(³) Règlement (CE) n° 1406/2002 du Parlement européen et du Conseil instituant une Agence européenne pour la sécurité maritime (JO L 208 du 5.8.2002, p. 1) — avis du CESE: JO C 221 du 7.8.2001, p. 54.

Bruxelles, le 11 décembre 2002.

Le Président

du Comité économique et social européen

Roger BRIESCH

Avis du Comité économique et social européen sur «Les conséquences économiques et sociales de l'élargissement pour les pays candidats»

(2003/C 85/18)

Les 16 et 17 janvier 2002, le Comité économique et social européen a décidé, conformément aux dispositions de l'article 23 de son Règlement intérieur, d'élaborer un avis sur les conséquences économiques et sociales de l'élargissement pour les pays candidats.

La section spécialisée «Relations extérieures», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 7 novembre 2002 (rapporteur: M. Dimitriadis; corapporteuse: Mme Belabed).

Lors de sa 395^e session plénière des 11 et 12 décembre 2002 (séance du 11 décembre), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 98 voix pour, 2 voix contre et 3 abstentions.

Résumé

Le présent avis vient démontrer concrètement que le Comité économique et social européen est particulièrement attaché à ce que les négociations d'adhésion conduites avec les pays candidats dans le cadre de l'élargissement soient menées à bonne fin, même si un certain nombre de paramètres importants restent en suspens. Cette extension de l'UE représente non seulement l'épreuve la plus difficile à laquelle elle ait été confrontée depuis sa création mais lui pose en outre le défi majeur d'atteindre les objectifs fixés par le Conseil de Lisbonne, à savoir faire de l'UE l'économie la plus compétitive au plan mondial.

Le Comité soutient à tout égard l'élargissement et partage les vues de la présidence danoise sur la nécessité de respecter le calendrier prévu pour sa réalisation, en tenant compte des progrès accomplis par chacun des pays candidats considérés individuellement.

L'appui que le Comité apporte au processus d'élargissement emprunte des voies fort diverses, et notamment celle de la mise en place de coopérations et d'une assistance en faveur des organisations socioprofessionnelles, des partenaires sociaux et des ONG spécifiques des pays en voie d'adhésion, le but étant que ces intervenant: a) fonctionnent efficacement au niveau

national, b) améliorent leur organisation, en acquérant le savoir-faire nécessaire, c) puissent participer à la résolution de problèmes au niveau local, d) prennent une part active aux tractations européennes. Le Comité milite pour ces conceptions et déploiera tous les efforts nécessaires à la réalisation d'un tel objectif, y compris après l'entrée de ces pays dans l'Union, qui ne résoudra pas tous leurs problèmes socioéconomiques. Conformément aux objectifs du programme d'action pour l'élargissement qu'il a élaboré en 2002, le Comité s'engage à faire de l'élargissement une question horizontale, présente dans l'ensemble de ses activités.

1. Introduction

1.1. Le processus d'élargissement constitue une démarche dynamique d'unification de l'Europe, qui renforce la paix, la sécurité et la prospérité sur tout le continent. Durant la dernière décennie, les pays candidats à l'adhésion ont accompli des progrès économiques et administratifs particulièrement appréciables sur la voie de l'adhésion à l'UE, et ce dans des conditions fort défavorables. Ils n'en devront pas moins continuer à déployer des efforts soutenus afin de préserver cet élan, notamment au cours des prochaines années qui apparaissent comme cruciales, d'une part pour mener à bonne fin les négociations d'adhésion, d'autre part pour affronter les problèmes d'adaptation qui se présenteront lors de l'application pleine et effective de l'acquis communautaire.

Le projet visionnaire que constitue la création d'une Europe unie, d'un grand marché unique de plus de 500 millions de citoyens européens (y compris ceux des pays candidats), pourra devenir une réalité pour autant a) que dans ces États, les mutations économiques et sociales s'effectuent rapidement et sans régression d'aucune forme⁽¹⁾, b) que les conditions socioéconomiques le permettent, c'est-à-dire que les citoyens des pays candidats acceptent leur nouvel environnement et se sentent en sécurité dans l'Europe unie.

1.2. Les pays candidats sont confrontés à un double défi: encore absorbés par la transformation de l'ensemble de leur système politique, économique et social, ils doivent absolument, dans le même temps, s'adapter sur-le-champ à l'acquis communautaire. Il s'agit là de deux cheminements parallèles, qui restent distincts même s'ils se recoupent sur beaucoup de points et qui sont imposés par toute une série d'engagements et obligations envers des acteurs internationaux donnant souvent des directives politiques et économiques divergentes, en fonction de leurs stratégies et modèles de société respectifs. En conséquence, la transition exerce une forte influence sur le dossier de l'adhésion et inversement. Indépendamment des retombées économiques et sociales que l'élargissement produira dans les pays candidats, les régimes

qui y auront été mis en place revêtiront par ailleurs une portée considérable pour l'UE une fois qu'ils auront rejoint ses rangs. Il semble que les États membres actuels n'aient pas encore pleinement pris conscience de cette dernière facette du problème.

1.3. Lors de la conférence sur l'élargissement qui s'est tenue le 16 novembre 2000 à Bruxelles sous l'égide du Comité économique et social européen, des représentants de différents groupes sociaux ont discuté de la situation concrète des pays candidats à l'UE et des retombées de leur adhésion à l'UE. La conférence a attiré «l'attention du Conseil européen, des autres institutions communautaires et des gouvernements des pays candidats sur la nécessité d'ancrer dûment au sein de la société civile la perspective de l'adhésion de nouveaux membres». Par ailleurs, elle s'est dite «convaincue que pour une bonne part, l'élargissement et les adhésions se dérouleront d'une manière d'autant plus facile à supporter et réussie que l'UE sera parvenue à associer ces intervenants aux efforts destinés à les préparer».

1.4. Au cours des réunions sur l'élargissement qui se sont tenues au Comité économique et social européen du 5 au 7 novembre 2001⁽²⁾, M. Günter Verheugen, membre de la Commission en charge de l'élargissement, a demandé au Comité de concentrer son attention sur les retombées économiques et sociales de l'élargissement dans les pays candidats à l'adhésion.

1.5. En outre, les membres des comités consultatifs mixtes (CCM) mis en place avec les pays candidats ont été invités⁽³⁾ à contribuer à assurer le succès de l'élargissement, tant pour l'UE que pour les pays candidats. Les réunions de ces instances permettent de soulever les problèmes les plus importants rencontrés par les pays candidats à l'élargissement et d'aborder dans un dialogue tout à fait libre certaines thématiques essentielles concernant les versements et les quotas agricoles, la politique régionale, la bureaucratie dans l'administration publique, le manque de dialogue social, la libre circulation des personnes, les raisons des retards qui affectent les financements de l'UE, la contribution des PME dans les différentes économies, les faiblesses de la recherche scientifique, la formation professionnelle, le bas niveau de compétitivité, le travail des enfants, ou encore le déficit d'informations sur l'élargissement dont souffrent les citoyens des pays candidats.

1.5.1. Les critères d'évaluation des progrès réalisés par chaque pays, tels que définis au sommet de Copenhague en 1993, sont toujours en vigueur. À l'exception de la Turquie, les pays candidats continuent à remplir les conditions politiques fixées à Copenhague. Dans la plupart d'entre eux, on constate très largement des progrès en ce qui concerne l'ancrage et la consolidation de la démocratie, le respect de la primauté du droit et des droits de l'homme, ainsi que le renforcement des structures démocratiques.

(1) Voir également les avis du CES «L'emploi et la situation sociale dans les Peco» (JO C 193 du 10.7.2001) et «L'élargissement de l'UE: le défi de la réalisation des critères économiques pour l'adhésion que doivent relever les pays candidats» (JO C 193 du 10.7.2001).

(2) Rapport succinct sur les réunions du CES européen consacrées à l'élargissement, 5-7 novembre 2001.

(3) Conférence lors de la semaine de l'élargissement organisée au CESE sur le thème «Vers un partenariat pour la croissance économique et les droits sociaux» (14-17 novembre 2000).

1.6. Il conviendra cependant de concentrer le maximum d'efforts sur la capacité des pays candidats à reprendre et, plus particulièrement, à transposer l'acquis communautaire dans leur législation nationale. Il est à noter que même si de très nombreuses lois ont été adoptées concernant cette reprise, ces textes n'ont pas été complétés par les mesures de soutien nécessaires et que, plus grave encore, on ignore les effets qu'elles produiront lorsqu'elles seront pleinement mises en œuvre sur le terrain. Ayant, d'une manière générale, des objectifs clairs à atteindre dans le cadre de l'élargissement, les pays candidats bénéficient ainsi d'un soutien particulièrement précieux pour définir leurs priorités et accélérer certains processus d'assainissement.

L'avis examine les questions suivantes, par ordre de priorité:

2. La situation économique actuelle et les restructurations

2.1. Les données économiques et les statistiques

2.1.1. En moyenne, la croissance du PIB réel du groupe des dix au sein des pays candidats a frôlé les 5 % en 2001. Au cours du premier semestre 2001, on y a constaté un fléchissement de ce rythme. En pourcentage du PIB moyen de la Communauté (mesuré en parité de pouvoir d'achat, PPA), le PIB par tête de ces mêmes dix États d'Europe centrale et orientale, a atteint 39 % en 2000 contre 38 % en 1999. Le PIB global des pays candidats représente seulement 5 % de celui de l'UE ⁽¹⁾. En 2000, les fortes augmentations du prix du pétrole ont fait passer l'inflation de 10 % à 15 %. En dépit des chiffres honorables de la croissance, le taux de chômage a crû, passant de presque 11 % à 12,5 % en 2000 et à 18 % en 2001 (avec des pointes de 25 à 31 % dans certaines régions ⁽²⁾). La montée du chômage traduit les retombées négatives des mutations structurelles pour l'emploi, les distorsions qui existent sur le marché du travail et l'hiatus entre les aptitudes professionnelles et les besoins du marché du travail.

2.1.2. L'effondrement, en 1989, du système de l'économie planifiée et le passage à l'économie de marché ont créé dans les pays candidats une nouvelle perception des rouages économiques, de la société et de l'entreprise, qui est allée de pair avec une réorientation vers l'Ouest de leurs axes d'échanges, jadis tournés vers l'Est. Dans la plupart des cas, les citoyens ont fortement réagi à la modification brutale de l'environnement économique et social en raison: a) du surcoût politique, économique et social de la transition, b) de l'inefficacité des administrations publiques, c) de l'effondrement des mécanismes et circuits économiques intérieurs.

2.1.3. La restructuration de l'économie a créé de nouveaux emplois dans les secteurs qui y sont apparus, tout en en détruisant en grand nombre dans les branches traditionnelles, de sorte que de vastes unités géographiques se sont retrouvées face à un fort niveau de chômage, des infrastructures déficientes et des perspectives peu engageantes. Cette situation, combinée aux problèmes de financement, constitue le principal défi à relever pour le développement des zones concernées. Il est nécessaire de fédérer les efforts afin que tous les acteurs concernés apportent leur contribution pour développer une stratégie à leur intention, mettre en place les conditions nécessaires pour les investissements et créer des emplois nouveaux. Au-delà des mesures visant à développer les qualifications, on considère qu'il est indispensable de mener une politique active du marché du travail, d'améliorer les infrastructures, de développer une politique équilibrée en ce qui concerne les prestations sociales, les rémunérations et les salaires, de manière à installer l'environnement voulu pour que les investisseurs créent des postes de travail et pour que les travailleurs puissent les occuper.

2.1.4. Les échanges commerciaux des pays candidats ont été considérablement restructurés au cours des dernières années, l'UE étant devenue le principal partenaire commercial de la plupart d'entre eux en matière de commerce. De plus, comme on pouvait s'y attendre, l'augmentation de leurs importations de biens et de services a engendré un déficit de la balance commerciale dans la majorité de ces États.

2.1.5. Les nouvelles conditions de concurrence, telles qu'elles résulteront de l'entrée dans l'UE, provoqueront très probablement de forts mouvements de recomposition dans des secteurs sensibles de l'économie de ces pays (agriculture, industries de transformation, etc.). Il faudra veiller fort attentivement à préparer tous les acteurs concernés au nouvel environnement concurrentiel qui prévaudra avec l'élargissement et à leurs retombées éventuelles sur des secteurs apparemment «sains».

2.2. L'industrie, les services et le commerce

2.2.1. Les investissements directs étrangers ont largement contribué à compenser la dette extérieure de tous les pays candidats. Ils ont également constitué une importante source de création de postes de travail, évitant ainsi une crise aiguë de l'emploi, tant dans les grandes entreprises que dans le secteur des PME. L'essentiel des investissements directs étrangers est imputable aux privatisations, principalement celles d'entreprises industrielles publiques, à l'origine de la majeure partie des apports de capitaux. Un cinquième des investissements directs étrangers dans le secteur commercial va à des secteurs à haute intensité de travail, comme le textile, l'habillement, les machines électriques et l'automobile. En outre, les investissements directs étrangers restent le principal moteur pour le remplacement des installations vétustes, comme pour l'introduction et l'apprentissage des technologies et formes de gestion nouvelles et des méthodes modernes de promotion des ventes.

⁽¹⁾ Eurostat — Statistical Yearbook 2002.

⁽²⁾ DIW — Wochenbericht 1-2/02, Grundlinien der Wirtschaftsentwicklung 2002/2003 («Grandes lignes de l'évolution économique 2002/2003»); DIW, Berlin, 2002. Eurostat, Regional Unemployment rates in the Central European Candidate Countries 2000 («Taux de chômage régional en 2000 dans les pays candidats d'Europe centrale»).

En dépit des transformations importantes qui se sont produites, l'industrie lourde reste dans de nombreuses régions un élément économique et social crucial qui, à défaut d'être considérablement renforcé, sera à la base de problèmes sociaux supplémentaires.

2.2.2. Les privatisations ont été un des instruments privilégiés du processus de transition. Les résultats auxquels elles ont abouti, hier comme aujourd'hui encore, varient suivant les pays concernés, les secteurs, la taille des entreprises, la méthode choisie et l'environnement juridique et institutionnel. Dans bien des cas, elles ont donné un coup de fouet appréciable à la productivité des entreprises, mais au prix d'un accroissement du chômage et d'un creusement des écarts de revenus.

2.2.3. De l'industrie, les privatisations se sont étendues à d'autres secteurs, comme les services publics, les transports et l'énergie, et se sont accompagnées d'efforts de restructuration globale. Le processus de privatisation du secteur bancaire est arrivé à son terme dans la plupart des pays candidats mais les gouvernements continuent néanmoins à intervenir dans certaines banques d'État, pour ce qui concerne leur mode de fonctionnement ou l'élaboration de leurs politiques de crédit. Il y aura lieu d'accorder une attention particulière à l'absence de procédures de privatisation dans d'autres secteurs financiers et économiques dans les pays candidats. On se doit toutefois de souligner que les privatisations du système de crédit et du secteur bancaire n'ont pas toujours constitué la solution de tous les problèmes économiques et sociaux et qu'il en va de même aujourd'hui.

2.2.4. La transposition de l'acquis et sa mise en œuvre dans la législation nationale représentent un défi de taille pour le secteur du transport dans les pays candidats. Il conviendrait de définir à leur intention des mesures spécifiques de soutien administratif et organisationnel pour mettre concrètement en œuvre la législation afférente⁽¹⁾.

2.2.5. L'absence d'instruments financiers modernisés décourage les investissements dans le secteur privé qui est en train de prendre corps. Dans la plupart des cas, des progrès supplémentaires s'imposent avant l'adhésion, pour stimuler la transposition plus efficace des outils nécessaires à l'élaboration d'une politique monétaire. On se devra de souligner que l'existence, dans le secteur bancaire, de contrôles qui lui ont été imposés pour vérifier qu'il travaille dans le respect de la loi n'implique pas que des mécanismes de surveillance similaires soient également présents dans d'autres secteurs, où il serait possible de développer des entreprises offrant des services d'intermédiation, ce qui serait une source de croissance et de compétitivité. Il y a lieu de souligner que les mécanismes de contrôle ne sont pas complètement fiables et sûrs, d'un point de vue économique, et qu'ils induisent souvent des ralentissements considérables et des retards dans l'activité

entrepreneuriale. De même, l'absence de sociétés offrant des garanties mutuelles pour sécuriser les crédits octroyés aux PME accroît considérablement les risques d'investissement.

2.2.6. Les retards injustifiés pris dans l'indispensable réforme du régime de la propriété foncière constituent la raison essentielle pour laquelle le marché du logement, de la construction et de l'immobilier ne se développe pas, avec tous les effets négatifs qui découlent directement de cette situation pour la situation de l'emploi, le développement des PME, la création d'entreprises et l'apparition d'intermédiaires financiers. Ce problème spécifique empêche également l'arrivée d'investisseurs locaux et étrangers dans ces secteurs, comme d'ailleurs dans toute une série d'autres, surtout lorsqu'il vient s'ajouter aux carences législatives existant en matière de droit de la propriété.

2.2.7. Dans le domaine du marché intérieur, il y a lieu d'implanter ou de consolider des infrastructures horizontales, notamment celles qui contribuent à instaurer un environnement propice à l'entreprise et à la volonté d'entreprendre. Parmi les domaines où de grandes améliorations sont possibles à cet égard, on peut citer la surveillance des marchés, la normalisation, la certification ou encore la propriété industrielle et intellectuelle.

2.2.8. Dès la dernière décennie, les pays candidats ont privilégié la concurrence, au sens large du terme, comme principe moteur de l'économie, de la société et de l'entreprise. Il conviendra de préserver et d'accélérer les progrès engrangés jusqu'à présent, par la mise en place d'organes institutionnels de surveillance de la concurrence et des différentes politiques qui y sont liées, comme c'est le cas dans l'Europe des quinze.

2.2.9. Les pays candidats doivent se préoccuper particulièrement de l'absence d'une production d'innovation, ainsi que du flou entourant la définition de la contribution de la recherche et du développement à certains secteurs de l'économie.

2.3. Les petites et moyennes entreprises

2.3.1. Le Comité estime que les PME représentent le gisement de croissance le plus significatif des pays d'Europe centrale et orientale en raison de la souplesse et de l'adaptabilité dont elles font preuve tout en apportant une contribution considérable à la réduction du chômage. Les entreprises, notamment petites et moyennes, ont un rôle important à jouer dans le processus d'élargissement. Le Comité a toujours souligné que «la contribution des entreprises est essentielle pour la création d'emplois et l'assurance d'un revenu, lesquels sont nécessaires au maintien du développement économique et social». Il est donc particulièrement important d'encourager les autorités des pays candidats à pousser les dispositifs d'information des entreprises sur l'acquis communautaire et à renforcer la mentalité entrepreneuriale dans les PME.

2.3.2. Malgré un manque d'expérience et l'absence de ressources financières précises, le secteur des PME a démontré

⁽¹⁾ Voir avis du CESE sur le thème «Transports/Élargissement», septembre 2002 (CESE 1032/2002).

son potentiel de croissance et de souplesse, contribuant dans une large mesure au PIB et à l'emploi dans tous les pays concernés. Ce sont plus particulièrement les PME du secteur de la haute technologie et de l'informatique, de la production spécialisée et des services qui tendent à présenter en matière d'emploi des caractéristiques et des résultats similaires à ceux des grandes entreprises financées par les investissements directs étrangers (IDE).

2.3.3. En revanche, les PME de certains autres secteurs fonctionnent dans un environnement économique où l'activité de l'ombre influence souvent considérablement leurs possibilités de survie et le maintien de leur position sur le marché. Sur le plan des relations de travail, l'économie informelle se traduit par a) des formes de travail précaires, b) des rémunérations alignées sur le salaire minimum ou inférieures à celui-ci, c) dans certains cas, des paiements complémentaires versés «de la main à la main», d) des contrats à durée limitée, voire l'absence de tout contrat, sans respect de la réglementation sur les conditions ou les horaires de travail.

2.3.4. Le Comité invite la Commission à accorder plus d'attention à l'amélioration des conditions pour les PME dans les pays candidats, en encourageant davantage l'esprit d'entreprise, en proposant des mesures de soutien et en faveur de l'éducation, qui seront toujours accompagnées d'une information plus complète sur les politiques de l'Union européenne pour les petites et moyennes entreprises.

2.4. Les services publics

2.4.1. Le secteur des services d'intérêt public (organismes d'utilité publique) mérite une attention particulière. Comme le montre l'expérience des pays occidentaux, la libéralisation complète de cette branche, qui la met en concurrence avec les entreprises privées, peut entraîner des problèmes d'offre ou de sécurité. À la suite de l'augmentation des prix énergétiques dans certains pays candidats, des ménages se sont retrouvés dans l'incapacité de régler leurs factures d'électricité et ont été privés de courant, situation qui a souvent provoqué de sérieux troubles sociaux. L'échec de la mise en place du cadre juridique institutionnel dans des secteurs qui offrent de tels services (communications, énergie, télécommunications) constitue un problème fréquent dans le processus de privatisation, qui peut entraîner la formation de monopoles.

2.4.2. Le Parlement européen a mis l'accent sur le rôle crucial que jouent les investissements dans le développement et l'amélioration des structures sociales des pays d'Europe centrale et orientale⁽¹⁾. Cette action constitue un facteur fondamental pour éviter les retombées sociales négatives du processus d'intégration.

(1) Résolution du Parlement européen du 17 avril 1996 sur le livre blanc: «Préparation des États associés de l'Europe centrale et orientale à leur intégration dans le marché intérieur de l'Union» (JO C 141 du 13.5.1996).

2.4.3. Les services publics nécessitent une modernisation immédiate dans la plupart des pays candidats, notamment dans le sens de la satisfaction du citoyen dans ses rapports avec les instances étatiques. Il conviendra également d'accorder une importance particulière à la question de l'introduction de la gouvernance électronique dans le secteur public.

2.5. L'agriculture

2.5.1. L'intégration de l'agriculture des pays d'Europe centrale et orientale dans la politique agricole commune (PAC) constitue un processus complexe et qui s'étalera sur des années. Les situations de départ sont très variées. Les structures agraires diffèrent fondamentalement. On constate également de grandes disparités en matière de traitement des problèmes structurels et de compétitivité. Dans la majeure partie des pays candidats, la contribution de l'agriculture à l'emploi et au PIB est sensiblement plus élevée que dans les États membres de l'UE. La part de la population active occupée dans le secteur agricole varie de 5,1 % en République tchèque à 42,8 % en Roumanie (contre 4,3 % en moyenne dans l'UE). Les contrastes sont aussi importants pour ce qui est de son apport au PIB, qui va de 2,9 % en Slovaquie à 15,8 % en Bulgarie, alors que dans l'UE, ce taux se situe en moyenne en dessous de 2 %.

2.5.2. Les chiffres montrent que la portée économique de l'agriculture et sa portée sociale doivent faire l'objet d'évaluations tout à fait distinctes, un pourcentage relativement important contribuant à l'économie nationale pour une part relativement réduite de l'économie nationale. C'est notamment dans les espaces à dominante rurale des pays candidats étendus, comme la Pologne et la Roumanie, qu'il y a lieu de prendre en considération et faire entrer en ligne de compte l'importance que l'agriculture revêt pour le marché local de l'emploi, surtout dans un contexte où le chômage est en moyenne plus élevé dans les campagnes et où il s'avère justement difficile d'y créer de nouveaux emplois.

2.5.3. La restructuration de certaines branches industrielles et le chômage qui en a résulté dans les régions urbaines ont conduit de nombreux citoyens des pays candidats à reprendre le chemin des campagnes⁽²⁾.

2.5.4. Les taux de l'emploi agricole déclaré sont restés au niveau de 1999 pour les treize pays candidats, reculant faiblement dans la majorité d'entre eux, tandis que certains autres, comme la Pologne et la Roumanie, enregistraient une petite augmentation.

(2) DIW — Wochenbericht 1-2/02, Grundlinien der Wirtschaftsentwicklung 2002/2003 («Grandes lignes de l'évolution économique 2002/2003»); DIW, Berlin, 2002. Eurostat, Regional Unemployment rates in the Central European Candidate Countries 2000 («Taux de chômage régional en 2000 dans les pays candidats d'Europe centrale»).

2.5.5. Pour les zones rurales et l'économie en général, la portée que revêtira le budget de la PAC sera fort variable selon le mode d'allocation de ces ressources. L'option du découplage, si elle devait être retenue, pourrait influencer sur l'emploi dans les régions agricoles. Il en résulterait évidemment des implications sociales, qui exigeraient de dégager des sources d'emploi substitutives nécessitant éducation et formation

2.5.6. Il est bien connu qu'avec sa forte intensité en main-d'œuvre, l'agriculture des pays candidats est souvent non compétitive de par sa structure même. De fortes pressions s'exercent indéniablement à son égard pour la pousser à s'adapter. Si sa productivité doit évoluer, ces développements peuvent toutefois avoir des répercussions en matière sociale mais aussi dans le domaine de la politique environnementale.

2.5.7. Le Comité estime important de souligner avec force et insistance que le développement de l'agriculture dans les pays candidats doit s'effectuer dans le respect des principes de la durabilité et qu'il faut éviter de répéter les erreurs commises par le passé.

2.5.8. Les programmes de préparation à l'adhésion vont jouer un rôle important jusqu'au moment où elle s'effectuera. Le Comité est favorable à la décentralisation de la procédure de mise en œuvre des programmes ISPA et, surtout, *Sapard* qui, tient-il à souligner, devraient pouvoir être en mesure de fonctionner le plus rapidement possible dans tous les pays candidats. Il est particulièrement regrettable que, dans certains pays, le programme *Sapard* n'ait été mis en œuvre qu'avec un retard important, et, de ce fait, sous une forme qui ne correspond pas tout à fait aux intentions initiales. Ce contretemps y complique l'indispensable processus d'adaptation et la réorientation de l'agriculture dans le sens d'une production durable.

2.5.9. Le 25 octobre 2002, l'accord s'est fait au Conseil européen pour que les paiements directs aux agriculteurs soient introduits de manière progressive dans les pays candidats, comme proposé par la Commission. Le Comité juge qu'un pas important a été ainsi accompli vers le bon aboutissement, dans les temps voulus, des négociations sur l'épineux chapitre agricole. Il espère que dans l'évaluation de cette décision au sein de ces États, il sera également tenu compte des autres mesures d'aide, et notamment de celles visant à améliorer les structures agraires et à développer les zones rurales

2.5.10. Le Comité soutient les efforts visant à poursuivre le développement de la PAC de manière à ce que l'agriculture européenne soit non seulement en mesure de se conformer davantage aux attentes de la société mais qu'elle maîtrise également comme il se doit les nouveaux défis engendrés par l'élargissement.

2.5.11. En présentant ses propositions, la Commission européenne a clairement montré qu'elle entend aboutir à une utilisation renforcée des instruments de la politique agricole commune qui, réunis par l'Agenda 2000 sous la dénomination de «second pilier», sont spécifiquement destinés au développement rural et aux programmes environnementaux agricoles. Le Comité a d'ores et déjà expliqué dans différents avis que cette politique est, à son estime, appropriée quant à son principe. Cette appréciation s'applique tout autant, voire plus particulièrement encore, aux pays candidats.

3. Situation sociale actuelle

3.1. L'emploi

3.1.1. Face à l'augmentation globale du chômage, on relève sur le marché du travail des différences considérables entre les centres urbains et les zones rurales. La restructuration de la plupart des branches industrielles et le développement des services dans les agglomérations ont accentué les disparités en matière d'emploi entre les villes et les zones situées en périphérie⁽¹⁾, de sorte qu'une grande partie des travailleurs, notamment à la campagne, se retrouvent dépourvus des qualifications requises pour répondre aux exigences de la nouvelle économie, qui s'oriente de plus en plus vers les services. Indépendamment des mesures qui ont été mentionnées ci-dessus pour développer les régions et attirer les investissements, il y a lieu de trouver un équilibre dans les emplois offerts, les qualifications requises et les salaires proposés, si l'on veut que les pays candidats puissent exploiter et développer leur potentiel humain conformément aux objectifs fixés par la stratégie de Lisbonne.

3.1.2. Le modèle de réformes adopté pour le processus de la transformation sociale des pays d'Europe centrale et orientale repose sur l'hypothèse que, grâce entre autres au vif essor de son secteur privé, à l'afflux d'investissements directs étrangers (IDE) et au développement des PME, l'économie locale enregistrera des taux de croissance élevés, lesquels constitueront le principal «amortisseur» de l'inévitable déclin de l'emploi et de la chute du niveau de vie. Malgré les mutations radicales que les économies de la région ont subies, dans leur structure comme dans leur mode de fonctionnement, leurs performances sont loin de répondre aux attentes. Dans la plupart des cas, les problèmes d'emploi restent un facteur déterminant pour la réussite du processus d'adhésion.

3.1.3. De l'expérience acquise jusqu'à présent en ce qui concerne le passage à l'économie de marché, il ressort que les taux élevés de croissance économique ne sont pas allés de pair avec une création d'emplois plus nombreux ou de meilleure qualité, qui aurait résulté mécaniquement des efforts de restructuration et de modernisation. Parfois même, comme dans le cas de la Pologne, c'est d'une persistance, voire d'une aggravation de la pression du chômage que se sont accompagnés les rythmes de croissance les plus soutenus.

⁽¹⁾ JO C 51 du 23.2.2000.

3.1.4. Les «gisements de travail disponible» ont été asséchés en bonne partie par la montée rapide de l'économie de l'ombre et la prolifération des circuits d'activités clandestines dans les entreprises classiques. Jouant tout à la fois un rôle de bouclier face à la paupérisation et de fondement de la paix sociale indispensable à la mise en œuvre des réformes, ces pratiques ont contribué à répandre la corruption et ont eu un impact très dommageable sur les revenus fiscaux et les finances des caisses sociales. Tout aussi significatives ont été leurs répercussions pour le bon fonctionnement des organismes et mécanismes du marché, car elles ont faussé la concurrence dans celui qui était en train de naître dans le secteur des biens et de l'emploi.

3.1.5. Les grandes firmes étrangères ont ouvert à une partie du marché du travail des perspectives d'emplois nouveaux plus stables, mieux rémunérés et de meilleure qualité. Elles font partie du groupe réduit des entreprises qui investissent dans la santé et la sécurité sur les lieux de travail. Néanmoins, le nombre de postes créés ne peut qu'atténuer l'hémorragie de l'emploi et non l'arrêter totalement.

3.1.6. En raison des limitations imposées à l'environnement économique dans lequel elles fonctionnent, les PME du secteur de l'industrie légère, de l'alimentation, de la construction, du travail du bois et de l'ameublement ne contribuent que médiocrement à résorber le chômage.

3.1.7. Parce qu'elle attire tout naturellement les travailleurs les plus qualifiés, la politique menée par les firmes étrangères pourrait provoquer des tensions structurelles sur les marchés locaux de l'emploi. Au sein de ces derniers, les investissements directs étrangers tendent, de par leur concentration géographique, à perpétuer, voire aggraver, les disparités régionales au niveau de l'Europe centrale et orientale dans son ensemble (la Pologne, la Hongrie et la République tchèque en attirent à elles seules quelque 80 %) comme à l'intérieur de chaque pays. L'insertion des entreprises étrangères dans le tissu économique local reste insuffisante et leur effet d'entraînement (par la création de filiales ou la sous-traitance) n'a eu qu'un apport limité en termes d'emplois nouveaux.

3.1.8. Le processus d'adhésion et d'harmonisation des normes, modèles et pratiques, avec le renforcement des règles, l'amélioration des contrôles et l'accroissement de la concurrence qu'il implique, pourrait inciter les entreprises de l'économie souterraine à «refaire surface» et à travailler en toute légalité mais ce mouvement pourrait aussi avoir les retombées les plus négatives sur la situation de l'emploi si des mesures adéquates n'étaient pas prises en temps voulu pour contrer ces effets en soutenant les firmes «propres».

3.1.9. En conclusion, il apparaît nécessaire, au vu de la situation générale de l'emploi et de ses perspectives, de développer une démarche de politique de l'emploi et du

marché du travail qui se situe bien au-delà des simples «mesures actives» et prévoit des trains de mesures dans d'autres domaines (fiscalité, enseignement), afin qu'il devienne réellement possible de créer des postes de travail stables et de qualité.

3.1.10. Les discussions menées avec les partenaires sociaux dans le cadre des comités consultatifs mixtes ont notamment mis en lumière la question de la formation professionnelle et de la «fuite des cerveaux». Le Comité s'engage à examiner ces questions de manière approfondie et à faire des suggestions appropriées ⁽¹⁾.

3.2. Les salaires

3.2.1. Dans la mesure où les salaires et rémunérations y restent relativement bas tandis que le chômage s'y accroît et que leurs difficultés budgétaires ne leur permettent pas de procéder à des transferts sociaux d'un niveau élevé, les pays candidats sont confrontés à une aggravation des inégalités et à la persistance de la pauvreté. Au cours des années 90, la fracture salariale s'y est élargie et le nombre de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté y a augmenté ⁽²⁾.

3.2.2. Du fait de la diversité des acteurs de l'économie et de ses modes de fonctionnement, le rapport entre le salaire et le revenu global se révèle nettement plus complexe qu'on ne l'a souvent décrit. Dans bon nombre de cas, les rémunérations ne participent que pour moins de la moitié aux rentrées totales des ménages (en tant qu'indicateur national agrégé). La répartition nationale des rémunérations en fonction de leur montant revêt également beaucoup d'importance. Dans certains pays, comme la Bulgarie, la distribution des salaires a tendance à se polariser, avec un gros noyau de secteurs industriels à travail faiblement qualifié et mal payé, une autre concentration autour du salaire moyen et un modeste pourcentage de très hautes rémunérations (multinationales, grandes sociétés d'État et de service public), le secteur privé étant de ce point de vue à la traîne du secteur public.

3.2.3. Les politiques restrictives que ces différents pays ont suivies sous une forme ou sous une autre en matière de revenus ont notamment pu avoir pour effet d'y créer une nouvelle catégorie sociale, celles des «travailleurs pauvres», qui constituent une proie toute désignée pour l'économie au noir.

3.3. Les régimes de sécurité sociale

3.3.1. L'Union européenne ne disposant que d'un acquis limité dans le domaine de la politique sociale, les changements opérés dans les systèmes de sécurité sociale des pays candidats ont été fortement influencés par d'autres instances internationales actives dans ce secteur, comme le Fonds monétaire international et la Banque mondiale, lesquels possèdent une compétence plus étendue en matière de stratégie d'aide aux

⁽¹⁾ Rapport succinct sur les réunions du CES européen consacrées à l'élargissement, 5-7 novembre 2001.

⁽²⁾ Exposé du représentant de la Commission lors de la réunion du groupe d'étude du 28 mai 2002.

pays et orientent ces mutations dans le sens d'un modèle social qui fait la part belle aux composantes privées et dans lequel les responsabilités et la prise de risques sont plus particulièrement concentrées sur les épaules de chaque individu.

3.3.2. Bien qu'elle soutienne vigoureusement le modèle social européen, fondé sur le principe de la cohésion sociale et régionale, l'UE ne peut compter que sur des attributions et une présence limitée pour influencer l'évolution et la conception de ces systèmes. De l'avis du Comité, il en résulte que, dans bien des cas, y compris dans le domaine de la sécurité sociale, la façon dont a été conçu le modèle social ne peut avoir valeur d'exemple pour l'Europe ⁽¹⁾. Le Comité estime qu'il y aura lieu de donner une plus grande importance à ces questions dans le cadre de la méthode ouverte de coordination qui a été développée à Lisbonne, dans laquelle le sommet de Barcelone a déjà inclus les pays candidats, leur donnant ainsi la possibilité de concevoir et de développer leur système de sécurité sociale en conformité avec leurs besoins et les principes du modèle social européen.

3.4. *Le rôle du dialogue social et de la société civile*

3.4.1. Les systèmes de dialogue social des pays d'Europe centrale et orientale se caractérisent par des combinaisons fort comparables d'accords tripartites généraux, conclus au niveau national, et de négociations collectives bilatérales qui se déroulent essentiellement à l'échelon des entreprises privées ou, plus rarement, des groupements d'employeurs. La Slovénie constitue une exception notable à cet égard, puisque les négociations sectorielles et le système institutionnalisé des conseils du travail y jouent un rôle de premier plan.

3.4.2. L'approche tripartite a été introduite essentiellement par l'«importation» d'un modèle extérieur, qui répond à la nécessité de préserver la paix sociale aux stades critiques du processus de transition, lors du démantèlement de l'ancien système politique et de la mise en place des bases du développement de l'économie de marché, c'est-à-dire au milieu des «remous» de la libéralisation et de la restructuration fondamentale de l'économie. Avec la stabilisation des nouveaux régimes politiques et systèmes de marché, le dialogue social, en ce qui concerne la place qui lui est donnée, est entré dans une période de léthargie et l'intérêt que lui portent les gouvernements a considérablement faibli.

3.4.3. Les négociations d'adhésion ont donné un nouvel élan au développement du système du dialogue social et abouti à accélérer la mise en place de conseils d'entreprise sur les lieux de travail, tout en ouvrant par ailleurs la perspective d'une participation de représentants des pays d'Europe centrale et orientale aux comités d'entreprise européens des multinationales. Des efforts supplémentaires n'en restent pas moins nécessaires pour garantir une transposition efficace dans la pratique quotidienne.

3.4.4. Vu la pression croissante et les tendances qui poussent actuellement à l'individualisation des relations de travail, il conviendra de suivre de près le développement d'une législation du travail comme cadre normatif des relations de travail et de s'assurer qu'elle s'élabore dans le respect des principes du modèle social européen, dont le dialogue social constitue un des grands piliers.

3.4.5. L'essor du dialogue social bute également sur les problèmes suivants:

- la conception étriquée de la notion de souveraineté nationale que le pouvoir exécutif et législatif garde en matière décisionnelle et le peu d'empressement dont il fait souvent preuve pour informer véritablement les partenaires sociaux et les conseiller à propos de questions qui ressortissent pourtant à leur domaine de compétence spécifique,
- la représentation des partenaires sociaux et l'absence du cadre institutionnel requis, ainsi que la dispersion qui caractérise la représentation des intérêts par les partenaires sociaux et complique la prise de décisions communes dans les structures du dialogue social. Dans le secteur du commerce, on relève certains indices de regroupement d'organisations mais le problème demeure entier pour diverses associations d'employeurs,
- la question de l'identité des différents intervenants et de la définition claire de leur rôle dans le nouvel environnement.

3.4.6. Il existe en outre trois problématiques qui posent des défis pour le développement ultérieur d'un dialogue social qui corresponde au niveau et aux pratiques de celui qui a cours dans l'UE:

- l'élaboration de véritables dispositifs de négociations au niveau sectoriel,
- la pleine acceptation des conseils d'entreprise et leur fonctionnement efficace sur le lieu de travail,
- le développement des structures, mécanismes et procédures de dialogue social pour les PME.

4. **L'égalité des chances**

4.1. En ce qui concerne l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes, la législation des différents pays candidats est compatible, dans une large mesure, avec les principales exigences de l'UE. Bien souvent, on constate toutefois qu'il n'en va malheureusement pas de même dans la pratique. En réalité, dans l'UE aussi, les problèmes essentiels viennent avant tout de ce que les difficultés économiques affectent les femmes et les hommes de manière différente ⁽²⁾. De plus, l'information relative à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes stagne à un niveau peu élevé.

⁽¹⁾ «Emploi, réforme économique et cohésion sociale — Vers une Europe de l'innovation et de la connaissance» — JO C 117 du 26.4.2000.

⁽²⁾ Agenda 2000, vol. II, «Le défi de l'élargissement» (étude d'impact) COM(97) 2000, p. 47 de la version anglaise.

4.2. L'égalité des chances ne concerne toutefois pas que les relations entre les hommes et les femmes mais consiste également à éviter 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» (article 13 du traité instituant la Communauté européenne). Les problèmes que les pays candidats ont encore à affronter restent particulièrement nombreux pour ce qui touche à la situation des minorités.

4.3. Il y aura lieu de prévoir des mesures agissantes pour résoudre les problèmes persistants en ce qui concerne les modalités et les conditions de détention dans certains pays candidats, ainsi que l'exploitation des femmes et des enfants, l'égalité des sexes et la prévention des discriminations.

4.4. Dans le cas des Roms notamment, le fossé socio-économique qui les sépare du reste de la population semble se creuser. Il y aura lieu de prendre des mesures particulières pour faciliter leur accès aux infrastructures et services sociaux ⁽¹⁾.

4.5. La dimension ethnique des questions économiques et sociales devra être systématiquement prise en compte. Les minorités nationales sont dans une situation discriminatoire en ce qui concerne les possibilités d'entreprendre, les conditions de vie et de travail, l'enseignement scolaire ou l'accès aux services publics, pour ne citer que ces quelques exemples. Elles ont tendance à rester repliées sur elles-mêmes, pour une série de raisons qui vont de l'attitude culturelle vis-à-vis des incitants économiques au problème plus général de l'inefficacité qui frappe un certain nombre de dispositions des politiques communautaires parce qu'elles ont été conçues pour les pays occidentaux ⁽²⁾.

5. Les droits des consommateurs

5.1. Le Comité soutient les efforts des organes de représentation de la société civile et notamment des Unions des consommateurs, qui commencent à mener une action dans les pays candidats et s'attellent ainsi à un travail difficile qui mérite soutien et encouragement. Le Comité demande à la direction générale de la protection des consommateurs d'utiliser tous les moyens possibles pour épauler le mouvement des consommateurs dans les pays candidats et y transférer le savoir-faire nécessaire.

5.2. En matière de protection du consommateur et notamment en ce qui concerne la sécurité des produits, le Comité suit de près les évolutions législatives et administratives en cours dans les pays candidats, lesquels ont entamé un effort dans un environnement relativement difficile, où l'on constate des lacunes extrêmement importantes dans les pratiques protectrices.

(1) CCM UE-Bulgarie, document de travail sur les questions de politique sociale en Bulgarie.

(2) C'est par exemple le cas des concours destinés à la préservation de l'identité des minorités.

6. Les problèmes environnementaux

6.1. Autrefois, la protection de l'environnement n'était pas considérée comme une priorité dans les pays candidats, de sorte que l'industrie lourde, par exemple, y a provoqué des désastres de grande ampleur, bien souvent irréversibles. Au cours des dernières années, ils ont connu des évolutions très positives et ont consenti toutes sortes d'efforts, notamment dans le domaine de la protection environnementale technique. Il ne leur en reste pas moins une tâche énorme à accomplir pour arriver au niveau des normes communautaires concernant l'environnement, réussir à intégrer sa protection dans leurs autres champs d'action politique et veiller à la durabilité de leur développement. Le Comité regrette que la dimension sociale et économique ait pratiquement été passée sous silence dans le débat sur les questions environnementales, lequel aurait dû faire une plus large place à la question des possibilités de création d'emplois qu'offre la protection de l'environnement mais aussi à celle des problèmes sociaux dont peut s'accompagner une augmentation des dépenses en la matière. Le Comité invite la Commission à stimuler ce processus auquel il n'a pas été suffisamment fait droit jusqu'à présent, tout en continuant à soutenir les efforts qui sont engagés dans ce domaine en fournissant ressources financières et savoir-faire, et en prenant des mesures strictes pour encourager les réformes qui s'imposent partout où la nécessité de protéger et de sauvegarder l'environnement n'a pas encore été comprise.

6.2. Parmi les questions liées à l'intégration, il conviendra d'accorder une attention plus particulière à la protection de l'environnement et des écosystèmes, ainsi qu'à la préservation d'une biodiversité parfois très riche encore dans ces pays. Le développement d'infrastructures environnementales et la mise en place de mécanismes de contrôle efficaces joueront à cet égard un rôle important pour tous les pays candidats en ce qui concerne la mise en oeuvre de réglementations agissantes.

6.3. Toutes les institutions de l'UE sont invitées à soumettre ses programmes de préadhésion et ses investissements à une vérification encore plus serrée pour ce qui est de leur impact sur les problématiques environnementales.

7. La sécurité

7.1. La sécurité des citoyens reste une question sensible dans le processus d'élargissement. D'une manière générale, on peut dire qu'elle comporte plusieurs dimensions comme la sécurité alimentaire, la sécurité nucléaire, la sécurité routière etc. Lors de l'application de mesures de sécurité, les implications sociales devront être examinées de manière plus approfondie (ainsi, il faut tenir compte du chômage persistant à un niveau de 21 % dans la région de Kozlodouy).

8. Conclusions et recommandations

8.1. Le Comité réaffirme que l'élargissement de l'UE constitue une occasion historique pour rassembler l'Europe et ses citoyens sous un «même toit» et garantir ainsi la stabilité et la prospérité du continent européen.

8.2. Le Comité exprime sa forte inquiétude face à la montée de l'euroscépticisme et de la versatilité de l'opinion publique dans les États membres et dans les pays candidats.

8.3. Le Comité note qu'une meilleure organisation des administrations publiques, la maîtrise de la bureaucratie, l'éradication de la criminalité et la création de mécanismes souples et modernes de protection juridique, administrative et judiciaire contribueront à renforcer le sentiment de sécurité des citoyens des pays candidats, à y favoriser les investissements étrangers et à accroître la confiance que les investisseurs étrangers porteront à ces États qui ont un besoin constant d'investissements directs étrangers et du soutien des organismes de crédit internationaux.

8.4. Le Comité appelle à une plus grande transparence dans la mise en oeuvre des programmes et initiatives communautaires qui concernent les pays candidats, le manque d'expertise et la non-transparence conduisant très certainement à un gaspillage de ressources.

8.5. Le Comité appuie par tous les moyens les efforts de la Commission et des pays candidats pour promouvoir avec succès les réformes agricoles qui seront essentielles pour l'intégration de ces États dans l'UE.

8.6. Le Comité soutient vivement les initiatives déployées pour créer des organisations de représentation de la société civile et des ONG, qui sont des éléments fondamentaux d'une évolution démocratique.

8.7. Le Comité estime que la libre circulation des travailleurs, représente l'un des points essentiels du processus d'élargissement, tout en constituant une question particulièrement délicate.

8.7.1. Dans sa position commune, l'UE s'est déjà mise d'accord sur les dispositions transitoires avec presque la totalité des pays candidats. Le Comité s'en félicite et nourrit l'espoir que, pendant ces périodes de transition, ils ne ménageront aucun effort pour aller de l'avant, en instaurant les mesures préparatoires nécessaires afin de garantir que l'UE fournisse un marché commun du travail qui soit efficace pour tous les futurs États membres de l'UE.

8.8. Le Comité note que la convergence économique et sociale reste aujourd'hui le point crucial. L'UE n'ayant pas encore atteint une pleine intégration économique, politique et sociale, la diversification accrue qui pourrait résulter de

l'adhésion de certains pays mettra en péril les efforts de convergence économique et sociale consentis par les partenaires actuels, s'ils ne prévoient pas les mécanismes et les procédures nécessaires.

8.9. Le Comité invite la Commission à promouvoir, en coopération avec les organes gouvernementaux des pays candidats, une meilleure information des citoyens sur l'élargissement de l'UE et son cadre de fonctionnement institutionnel, par le biais de campagnes publicitaires et en mettant l'accent sur l'introduction de programmes scientifiques afférents dans les systèmes d'éducation et de formation professionnelle de ces États. Le Comité se félicite des efforts supplémentaires consentis par les pays candidats en vue de renforcer la communication avec les citoyens sur l'état d'avancement du processus d'adhésion.

8.10. L'esprit d'entreprise est la source de croissance la plus importante pour les pays candidats. Les entreprises, et notamment les PME, ont un rôle important à jouer dans le processus d'élargissement. Elles doivent apporter une contribution essentielle pour générer des revenus et créer des emplois nouveaux, préalables obligés pour la poursuite du développement économique et social. Il est donc essentiel d'encourager véritablement les autorités des pays candidats à accélérer le processus d'information des entreprises concernées par l'acquis communautaire et de stimuler l'esprit d'entreprise.

8.11. Les institutions, européennes ou internationales qui oeuvrent aujourd'hui dans les pays candidats sont aussi nombreuses que variées. Les modèles sociaux et les politiques qu'elles promeuvent sont divers et il est nécessaire de coordonner leurs suggestions pour garantir que les futurs États membres adhèrent au modèle social européen, dans ce souci de cohésion sociale et régionale et de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale qui constitue par ailleurs le principe fondamental de la politique économique.

8.12. Durant la conférence sur l'élargissement qui s'est tenue en novembre 2000, il a été suggéré à ce propos que le Comité assume un rôle de coordination entre toutes les institutions impliquées; cette mission s'accorde bien avec ses capacités et il peut offrir des gages pour son plein aboutissement.

8.13. Le Comité soutient la stratégie de communication lancée par la Commission européenne en mai 2000 dans le but de fournir des informations appropriées sur le processus d'élargissement. Il est en outre très favorable à ce que le dialogue qui se développe implique les institutions de l'UE, ainsi que ses représentants élus, les dirigeants politiques et les chefs de gouvernement, les partenaires économiques et sociaux et; plus généralement, les représentants de la société civile, tant dans les États membres que dans les pays candidats.

8.14. Le Comité met l'accent sur le rôle des pays tiers voisins de ceux qui se préparent à l'adhésion. Il y aura lieu de prendre des mesures spécifiques à cet égard, étant donné que l'élargissement créera des occasions à exploiter et des défis à relever (zones de libre échange, immigration illégale, contrôle douanier, traite des blanches, trafic de stupéfiants, etc.). L'Europe élargie se devra de développer encore les rapports qu'elle entretient avec les marchés émergents des pays voisins et d'élaborer une approche commune, notamment dans des aires géographiques comme les Balkans occidentaux, la Communauté des États indépendants ou les pays du Bassin méditerranéen et du Maghreb.

8.15. Le Comité soutient le renforcement, dans les pays candidats, d'un pouvoir judiciaire indépendant et irréprochable, qui permette de garantir le bon fonctionnement du système administratif et politique. Il y a lieu d'accélérer la lutte contre la corruption et des résultats tangibles sont nécessaires pour assurer aux entreprises un environnement transparent,

en réalisant des progrès adéquats dans la législation sur les faillites.

8.16. Au cours du premier semestre 2001, les membres du Conseil des ministres des affaires économiques sont convenus de collaborer deux fois par an avec les ministres de l'économie et les gouverneurs des banques centrales des pays candidats, en soumettant des rapports réguliers au Conseil Ecofin sur la situation économique qui prévaut dans ces États. Le Comité se félicite de cette évolution et propose que de telles pratiques soient étendues aux autres Conseils, de manière à promouvoir ainsi le dialogue avec les pays candidats, notamment à la lumière des objectifs fixés au sommet de Lisbonne.

8.17. Les pays candidats devront rester dans le Mécanisme de change européen (MCE2) pendant deux années au moins. Le Comité tient dès lors à recommander à nouveau que les nouveaux États membres participent à ce dispositif dès leur adhésion, de manière à amarrer ainsi leurs politiques de change à l'environnement communautaire, qui est plus stable.

Bruxelles, le 11 décembre 2002.

Le Président

du Comité économique et social européen

Roger BRIESCH

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen "Révision à mi-parcours de la PAC"»

(COM(2002) 394 final)

(2003/C 85/19)

Le 6 décembre 2002, la Commission, conformément à l'article 262 du traité, a décidé de consulter le Comité économique et social européen sur la communication susmentionnée.

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de la préparation des travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 14 novembre 2002 (rapporteur: M. Kienle).

Lors de sa 395^e session plénière des 11 et 12 décembre 2002 (séance du 11 décembre), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 82 voix pour, 3 voix contre et 10 abstentions.

1. Remarques préalables

1.1. Le débat sur l'évolution de la politique agricole commune des Communautés européennes dépasse largement les intérêts économiques et sociaux du secteur agricole. Certains aspects de la sécurité des produits alimentaires, de la sécurité alimentaire et de la protection du consommateur sont également concernés. L'agriculture, étant de loin le principal utilisateur de la terre, revêt une importance capitale pour la protection de l'environnement et de la nature. À cela s'ajoute l'importance de l'agriculture pour le développement de zones rurales vivantes et actives.

1.2. Les exploitations agricoles ont pour tâche, dans un souci de durabilité et dans le but de parvenir à un modèle agricole européen à la fois concurrentiel et multifonctionnel, de satisfaire à certains critères économiques, écologiques et sociaux. Sans une agriculture économiquement performante, nombre des objectifs sociaux liés à l'agriculture ne pourraient être réalisés.

1.3. Il ne fait pas de doute que s'est engagé ces dernières années un débat de société sur l'agriculture et la politique agricole qui est extrêmement contrasté et d'une importance et d'une intensité sans précédent. L'attention s'est focalisée sur les scandales alimentaires et leurs conséquences: l'élaboration d'un droit alimentaire européen et de systèmes de qualité a pris une signification toute nouvelle, tant pour les agriculteurs que pour l'ensemble de la chaîne alimentaire. Face à de tels défis les agriculteurs, l'industrie alimentaire, les consommateurs et les politiques font preuve ces derniers temps d'un esprit constructif.

1.4. Le Comité économique et social européen, notamment dans ses avis d'initiative sur «Le futur de la PAC» des 20 et 21 mars 2002 et sur «Une politique de consolidation du modèle agricole européen» des 20 et 21 octobre 2000, a abordé de manière actuelle et dynamique la question de la politique agricole commune et du fonctionnement de l'Agenda 2000. Dans ce contexte, la collaboration avec la commission pour l'agriculture et le développement rural du Parlement

européen s'est avérée particulièrement précieuse. Le CESE souhaitait notamment tirer parti du regain d'intérêt de la part de nombreux citoyens et organisations pour consolider de manière durable le modèle agricole européen d'agriculture multifonctionnelle. Le présent avis sur la communication de la Commission «Révision à mi-parcours de la politique agricole commune» s'inscrit dès lors dans le prolongement de la position adoptée jusqu'à présent par le Comité.

1.5. L'accord conclu lors du Sommet de Bruxelles des 24 et 25 octobre 2002, qui a ouvert la voie à l'élargissement historique de l'Union européenne à l'Est et clarifie dès à présent le cadre financier de la politique agricole commune (pour les OCM agricoles et les paiements directs) jusqu'en 2013, ne change rien à la volonté du CESE d'examiner avec soin les déclarations et les propositions avancées par la Commission dans ses communications.

2. Éléments clefs de la communication de la Commission du 10 juillet 2002

2.1. La Commission, dans sa communication, fait référence au mandat du Conseil européen de Berlin, qui a la charge de conduire une révision à mi-parcours de l'Agenda 2000. Les objectifs sont pour l'essentiel les mêmes que ceux fixés lors des sommets européens de Berlin et de Göteborg, à savoir une agriculture compétitive, des méthodes de production et des produits de qualité respectueux de l'environnement, un niveau de vie équitable et une stabilité des revenus pour les agriculteurs, la préservation des paysages agricoles, une simplification de la politique agricole et une justification du soutien à l'agriculture par la prestation des services que la société attend des agriculteurs. À cet égard, la Commission rejette l'idée d'une abrogation totale des aides à l'agriculture et d'une renationalisation de la politique agricole commune; elle refuse également que l'agriculture européenne se cantonne à un rôle passif.

2.1.1. Selon la Commission, des propositions législatives seront présentées fin 2002/début 2003 après consultation des différents organes communautaires et des autres parties intéressées.

2.2. Les propositions formulées comportent une nouvelle diminution du soutien des prix dans l'organisation du marché agricole. Sont concernés notamment les céréales et le riz. Selon la Commission, dans ces deux secteurs, l'intervention se limite à un rôle de filet de sécurité peu utilisé. En revanche, les paiements compensatoires seraient garantis, voire augmentés. La Commission a en outre l'intention de supprimer les rapports mensuels pour les céréales — sans contrepartie. Elle propose également l'abolition de l'intervention pour le seigle. En ce qui concerne le blé dur et les fourrages séchés, les aides garanties, qui étaient jusqu'à présent liées à la production, devraient être soit réduites, soit transformées en complément de revenu pour les agriculteurs. Pour les fruits à coque, la Commission propose d'instaurer un système d'aide permanent avec un paiement fixe qui pourrait être complété par les États membres jusqu'à une limite déterminée. Pour le secteur laitier, la Commission se contente de présenter quatre options pour l'avenir. S'agissant des graines oléagineuses et de la viande bovine, la Commission ne formule pas de proposition spécifique; ces produits — ainsi que le lait — sont toutefois directement concernés par les conséquences d'un éventuel découplage et de la modulation.

2.3. La Commission propose une refonte radicale de l'actuel système des paiements compensatoires, ce que l'on a appelé le découplage. Sont particulièrement visés les paiements pour les cultures arables, les primes à l'animal et, à compter de 2005, les paiements compensatoires pour le lait. Les paiements compensatoires seraient découplés de leur actuelle base de calcul (par tête ou par hectare) et versées en tant qu'aide au revenu aux agriculteurs (l'exploitation devenant la base du paiement). Conformément à la proposition de la Commission, le montant de ces primes devrait être fonction des sommes perçues par l'exploitation agricole concernée au titre des paiements compensatoires de l'UE (base historique). Tous les paiements directs doivent toutefois répondre également à certains nouveaux critères. Ils sont ainsi redéfinis et en quelque sorte «recouplés» (voir 2.5).

2.4. La Commission souhaite transformer le plus possible les paiements compensatoires jusqu'ici garantis, notamment en ce qui concerne les cultures arables, les légumineuses, les pommes de terre féculières, les bovins, les produits laitiers (à partir de 2005) et les ovins. La Commission propose de profonds changements dans l'organisation du marché du riz, du blé dur et des fourrages séchés. Les quotas de production existants devraient être maintenus. En principe, la Commission souhaite que les agriculteurs acquièrent une plus grande marge de manœuvre dans le choix de leurs programmes de développement. Des durcissements supplémentaires sont prévus en ce qui concerne la mise en jachère: la Commission propose d'introduire une mise en jachère obligatoire de longue durée (10 ans).

2.4.1. La cession, la vente ou la location de surfaces d'exploitation par l'agriculteur donne lieu à un transfert proportionnel de primes au nouvel exploitant (système proche de la «prime à la surface»). Le «découplage» des paiements compensatoires de la production ne devrait en principe pas, selon la Commission, être utilisé pour une redistribution des paiements entre les exploitations, les orientations de production, les régions ou les États membres; ainsi, en principe, les agriculteurs pourront conserver les paiements actuels. Les États membres devraient toutefois avoir la possibilité de calculer la prime d'exploitation en fonction notamment des moyennes régionales ou nationales.

2.5. À l'avenir, tous les paiements directs seront subordonnés au respect de normes en matière de protection de l'environnement et de santé et bien-être des animaux, de sécurité des produits alimentaires et d'exploitation des superficies (éco-conditionnalité). Les paiements directs seront donc liés au respect de certains critères de «bonnes pratiques agricoles». La Commission a l'intention de formuler à cet égard des propositions concrètes pour la définition d'un cadre communautaire pour les normes en question.

2.6. En outre, la Commission souhaite rendre obligatoire l'introduction d'un système de rapports sur le respect des normes dans les domaines suivants: environnement, bien-être des animaux, sécurité des aliments et exploitation, pour les exploitations qui perçoivent chaque année plus de 5 000 EUR en paiements directs (audit agricole). Le système actuel de mise en jachère rotationnel serait remplacé par un système de gel environnemental des surfaces agricoles, obligatoire pour dix ans. La fin des cultures énergétiques sur les terres mises en jachère étant d'ores et déjà programmée, la Commission propose une «incitation à la protection du climat» (crédit-carbone) par hectare cultivé.

2.7. Le système actuel de modulation volontaire n'est utilisé à l'heure actuelle qu'au Royaume-Uni; il a été suspendu en France et supprimé au Portugal, alors qu'il est prévu en Allemagne à partir de 2003. La Commission propose d'instaurer à partir de 2004 une modulation «dynamique» obligatoire pour tous les États membres de l'Union européenne. Elle prévoit à cette fin une réduction progressive par tranches de 3 % par an des paiements directs aux agriculteurs. Le taux maximal de 20 % serait atteint en 2010.

2.7.1. Des franchises de 5 000 EUR pour les deux premiers emplois à temps plein et de 3 000 EUR pour les autres emplois à temps plein amènent la Commission à exempter de ces réductions les trois quarts des exploitations agricoles de l'UE. L'autre proposition visant à limiter les paiements directs à 300 000 EUR par exploitation (plus une franchise par employé) toucherait les grandes exploitations agricoles, d'où la nécessité d'en étudier avec soin l'impact sur les exploitations, l'emploi et les régions.

2.7.2. Selon la Commission, la modulation des États membres d'ici 2006 n'exige en principe aucune ressource supplémentaire de la part des États membres au titre du cofinancement, en raison notamment du fait que le taux de cofinancement de l'UE pour les mesures agro-environnementales (y compris pour les mesures proposées en matière de protection animale) doit être majoré de 10 %.

2.8. Conformément aux propositions de la Commission, les ressources réduites du fait de la modulation seront intégrées au budget de l'UE et redistribuées ensuite aux États membres au titre des programmes de développement rural (deuxième pilier). La nouvelle répartition devrait être effectuée en fonction de critères tels que la superficie cultivée (superficie utile), la main d'œuvre et les critères de prospérité. Cela permettrait des transferts financiers entre les États membres. Les ressources amputées au-delà de la limite de 300 000 EUR par exploitation plus la franchise devraient de toute façon pouvoir demeurer dans les États membres et être disponibles pour les mesures relevant du deuxième pilier.

2.8.1. Dans le cadre du deuxième pilier, de nouvelles mesures incitatives devraient être proposées, s'agissant notamment de la promotion de la qualité des produits alimentaires. Les agriculteurs participant sur une base volontaire à des programmes de garantie de la qualité et de certification doivent recevoir une aide. Les activités de commercialisation des groupements de producteurs et les programmes promouvant la qualité écologique devraient également être encouragés.

2.8.2. La Commission souhaite en outre aider les agriculteurs à respecter les nouvelles normes fixées dans les domaines de l'environnement, de la sécurité des produits alimentaires, de la protection animale ou des règles de commercialisation et arriver à une redéfinition des bonnes pratiques agricoles dans l'ensemble de l'UE. Cette mesure devrait s'étaler de manière dégressive sur une période maximale de 5 ans. De même, la participation à des audits agricoles devrait être encouragée.

2.8.3. Enfin, la Commission propose de promouvoir des mesures en faveur du bien-être animal sur le modèle des mesures agro-environnementales. Le cofinancement de l'UE devrait être porté de 50 % actuellement (75 % pour les régions d'objectif I) à 60 % (85 % pour les régions d'objectif I).

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

3. Le rôle de la révision à mi-parcours dans le cadre de l'Agenda 2000

3.1. Comme il a été indiqué dans l'introduction, le CESE s'est déjà exprimé, dans son avis d'initiative sur «Le futur de la PAC»⁽¹⁾, sur nombre de questions qui font aujourd'hui l'objet des communications ou des propositions de la Commission sur la révision à mi-parcours de la PAC. L'évaluation du champ d'application des décisions de l'Agenda 2000 et du mandat

pour la révision à mi-parcours est sans ambiguïté: «Les dispositions (...) sont d'application jusqu'à fin 2006. La révision dite intermédiaire prévue pour 2002 et 2003 devrait simplement permettre d'adapter légèrement les règlements existants. Cela signifie que l'agriculture peut prétendre à un cadre réglementaire stable jusqu'à fin 2006».

3.2. Aujourd'hui comme hier, le Comité estime qu'il n'existe à l'heure actuelle aucune raison, compte tenu des conclusions du sommet de Berlin et de l'évolution prévue du marché pour la plupart des produits, de procéder à une réforme de fond de la PAC. L'on rappellera également diverses déclarations antérieures du Commissaire européen à l'agriculture, qui a précisé à plusieurs reprises que «révision à mi-parcours» ne signifiait pas réforme.

3.3. À la suite des décisions du sommet de Berlin de mars 1999 sur l'Agenda 2000, il a été convenu de procéder pour l'année 2002/2003 à un réexamen de la situation dans le domaine des céréales, des graines oléagineuses, des produits laitiers et, le cas échéant, de la viande bovine, compte tenu de l'évolution des marchés et des dépenses agricoles de l'UE. La modification de la dotation budgétaire de la politique agricole de l'UE au cours de la révision à mi-parcours n'est pas prévue par l'Agenda 2000. Les programmes sur le développement rural feront l'objet d'une évaluation en 2003.

3.3.1. À cela s'ajoute les mandats du Conseil «Agriculture» concernant un réexamen de la situation dans le domaine du sucre, du houblon, des olives et du tabac, ainsi que de la réglementation relative aux petits producteurs.

3.4. Le sommet de Göteborg de juin 2001 a fait du développement durable un objectif obligatoire de la PAC. La politique agricole commune devrait «encourager davantage les produits sains et de qualité élevée, les méthodes de production écologiquement viables, y compris la production biologique, les matières premières renouvelables et la protection de la biodiversité». En tout état de cause, le sommet de Göteborg n'a fixé aucune obligation concrète de réexamen pour la révision à mi-parcours de l'Agenda 2000.

3.5. De l'avis du CESE, les réactions des partis, des associations et des médias à la publication de la communication de la Commission sur la révision à mi-parcours de la politique agricole commune se reflètent — indépendamment de toute attitude partisane, négative ou différenciée — dans l'appréciation de l'Institut Schuman: «Les réformes constituent le changement le plus important dans les 45 ans d'histoire de la politique agricole commune». Les propositions avancées dans le cadre de la révision à mi-parcours vont ainsi nettement plus loin que celles de l'Agenda 2000, si bien que, selon le CESE, elles sont notamment une incitation à mettre en œuvre une réforme après 2007.

⁽¹⁾ JO C 125 du 27.5.2002, pp. 87 à 89.

3.6. Le CESE estime dès lors utile de mener, avant même l'élaboration des propositions législatives, un débat de fond ouvert portant sur les avantages et les inconvénients, sur l'importance de la stabilité et de la fiabilité de la politique pour les agriculteurs européens, et sur la nécessité absolue d'une réforme de cette ampleur dans la période actuelle, avant l'échéance prévue. Le CESE juge indispensable d'inclure également dans toutes les réflexions et propositions de réforme les conséquences possibles pour l'industrie agricole et alimentaire, ainsi que pour les coopératives. Ce débat est également nécessaire du fait que l'agenda 2000 ne représente pas uniquement le cadre d'action pour les agriculteurs de l'Union, mais aussi la base du prochain élargissement de l'Union et des négociations dans le cadre de l'OMC.

3.7. Toutefois, le CESE demeure convaincu qu'un débat sur ce thème ne peut être mené à terme tant que la Commission n'aura pas procédé à une analyse globale des conséquences des propositions. De l'avis du CESE, le fait que la Commission ait déjà travaillé de manière intensive à l'élaboration des textes législatifs, alors que les avis du Parlement européen, du Comité économique et social européen et du Comité des régions n'étaient pas encore disponibles, pose problème.

4. Sur les propositions de la révision à mi-parcours

4.1. Le Comité soutient dans les grandes lignes les objectifs de la Commission. Il se félicite notamment de la volonté d'ancrer la notion de multifonctionnalité au sein de la politique agricole commune. L'important est toutefois de savoir si, et dans quelle mesure, les mesures proposées par la Commission contribuent à la réalisation de ces objectifs et vont dans le sens d'une agriculture multifonctionnelle et compétitive. Cela est d'autant plus important que les modifications des instruments de politique agricole proposées dans le cadre de la révision à mi-parcours conduiraient à des transformations importantes de l'agriculture européenne.

4.1.1. Le Comité rappelle le dialogue approfondi avec la Commission et le Parlement européen lors de l'élaboration de son avis d'initiative sur «Le futur de la PAC». Dans cet avis le Comité a soulevé des questions de grande importance pour le débat de la révision à mi-parcours auxquelles il n'a malheureusement pas été répondu suffisamment. À plus forte raison, le Comité juge nécessaire d'entreprendre d'autres analyses et études approfondies.

4.1.2. Le CESE déplore également que la Commission n'ait pas profité de la révision à mi-parcours pour analyser le problème du vieillissement croissant de la population dans le secteur agricole européen. Il est bon de rappeler ici la déclaration commune du Parlement européen, du Comité économique et social européen et du Comité des régions, du 6 décembre 2001, qui insistait sur la nécessité d'accorder la

priorité aux jeunes agriculteurs dans tout programme futur, et de prendre des mesures rapides et efficaces pour encourager et soutenir les jeunes agriculteurs dans le contexte de la révision à mi-parcours, et ce, dans les plus brefs délais». Le Comité espère que les propositions législatives contiendront des mesures concrètes en la matière.

4.2. La demande de la Commission consistant à ravalier la fonction d'intervention dans le domaine du marché — notamment en ce qui concerne les céréales — au niveau d'un simple filet de sécurité a déjà été satisfaite grâce aux diminutions de prix prévues par l'Agenda 2000. Le stockage de céréales a été considérablement réduit au cours de ces dernières années. Le CESE est par conséquent sceptique quant à la possibilité de justifier une nouvelle baisse du prix des céréales de 5 % par l'évolution des prix du marché mondial, d'autant que la Commission elle-même, dans ses pronostics, part du principe de la stabilité des prix sur le marché mondial. Le CESE craint que cette mesure n'ait pour effet d'affaiblir et de contourner la préférence communautaire.

4.2.1. En lieu et place de l'abrogation de l'intervention pour le seigle proposée par la Commission, le CESE estime absolument indispensable l'adoption de dispositions transitoires et complémentaires en créant de nouvelles possibilités — par exemple en augmentant la production d'alimentation pour animaux.

4.2.2. Pour le secteur du blé dur, le Comité craint que les propositions présentées par la Commission ne conduisent pas à l'amélioration qualitative annoncée et entraînent au contraire des délocalisations importantes au détriment des régions à rendements moindres. Aussi le Comité recommande-t-il de lier plus étroitement la prime actuelle pour les zones traditionnelles à des critères de qualité plus rigoureux.

4.2.3. Le CESE estime avec la Commission qu'il est nécessaire d'instaurer un nouvel instrument de soutien aux producteurs de fruits à coque afin d'assurer la subsistance du secteur, bien qu'il considère que le paiement compensatoire proposé ne suffira pas pour être concurrentiel avec les importations en provenance des pays tiers.

4.2.4. Le CESE remarque également l'absence de propositions visant à mieux adapter la production déficitaire des protéagineux dans l'UE à l'évolution de la demande. Le CESE, dans un avis d'initiative fort bien accueilli⁽¹⁾, a plaidé en faveur d'une initiative visant à la mise en place d'un plan communautaire pour les protéagineux. L'augmentation massive du soutien des prix (paiements «anticycliques») à la production de germes de soja, décidée tout récemment par le gouvernement américain, risque d'inciter les Européens à adopter une production encore plus défensive en matière de protéines et d'oléagineux.

⁽¹⁾ JO C 80 du 3.4.2002, pp. 26 à 34.

4.3. Le CESE a réaffirmé à plusieurs reprises qu'il était favorable au renforcement du développement rural par le biais du deuxième pilier de la politique agricole commune: l'on pense à cet égard tout particulièrement à la promotion des investissements destinés aux exploitations individuelles et aux investissements interentreprises, aux mesures agro-environnementales, et aux indemnités compensatoires pour les zones naturellement défavorisées. La Commission fait état dans sa communication d'un pourcentage de 16 % (FEOGA — Garantie et Orientation), qui lui semble encore trop modeste. Une évaluation équilibrée doit toutefois prendre en compte également les cofinancements nationaux et les mesures adoptées par les États membres indépendamment de l'effort européen. Il est incontestable que les mesures du premier pilier revêtent une importance capitale pour le revenu des agriculteurs, même s'il existe dans ce domaine aussi d'importantes disparités entre les exploitations et les régions.

4.3.1. Le CESE est préoccupé par le fait qu'outre l'insuffisance de moyens financiers du deuxième pilier, leur extrême disparité d'une région à l'autre commence à constituer un problème. Dès aujourd'hui, cette situation se traduit par des distorsions de concurrence entre agriculteurs de différents États membres et de différentes régions. Une nouvelle extension du deuxième pilier de la PAC (par le biais de la modulation) doit dès lors prévoir que les États membres affecteront un seuil minimum de ressources au cofinancement national. Faute de quoi, il serait illusoire de prétendre que le deuxième pilier fait partie intégrante d'une politique agricole européenne commune.

4.3.2. Le CESE ne s'explique pas pourquoi à l'avenir, les restrictions concernant la flexibilité pour l'utilisation des ressources provenant de la modulation devraient s'appliquer précisément aux régions de l'objectif I, dans lesquelles les besoins sont les plus importants. Jusqu'ici, la plupart des mesures en faveur des zones rurales dans ces régions ont été financées par le biais du FEOGA — section Orientation. De l'avis du CESE, il appartient à la Commission de procéder à une simplification significative et trouver un moyen de résoudre ce problème d'ordre technique et financier.

4.3.3. Le Comité demande que la future politique de développement rural tienne compte de l'ensemble des activités économiques agricoles, des activités dans le domaine des services et des échanges commerciaux, créatrices de nombreux emplois, ainsi que des impératifs relevant de l'environnement et de l'aménagement du territoire. À cet effet, il est nécessaire non seulement de renforcer le deuxième pilier de la politique agricole commune mais aussi d'orienter plus nettement les Fonds structurels et sociaux européens vers une politique intégrée de soutien aux milieux ruraux, qui couvre tout le spectre de la vie économique et sociale et des services publics et privés.

4.4. La Commission souhaite, par l'intermédiaire de la modulation dynamique, reverser aux États membres les recettes provenant des paiements directs réduits de 20 % selon des critères objectifs (superficie cultivée, nombre de personnes employées dans l'agriculture, critères de prospérité). Il reste à savoir à quoi ressemblent concrètement ces critères et quelles seront les conséquences sur le plan financier. La même observation vaut également pour les transferts entre les régions et les actuels États membres.

4.4.1. Le CESE attire l'attention sur le fait que les réductions des paiements directs et les transferts en faveur du deuxième pilier conduiront à une pression considérable sur les revenus agricoles et contraindront les exploitations à s'adapter. Les propositions de modulation devraient être revues à la lumière des décisions du Sommet de Bruxelles des 24 et 25 octobre 2002. Les franchises et les plafonds proposés n'ayant que peu de rapport dans leur forme actuelle avec les effets liés à la taille des entreprises, tels que les économies d'échelle et la productivité du travail, il y a lieu de rechercher des solutions de rechange.

4.5. Il est encore difficile de prédire les répercussions économiques et structurelles d'un découplage total des paiements compensatoires de la production. Il ne fait aucun doute que le découplage peut conduire à une liberté plus grande dans les aides aux agriculteurs, ce dont il y aurait lieu de se féliciter. Il convient toutefois de noter que les restrictions proposées en cas de mise en jachère corsètent d'ores et déjà clairement cette liberté de décision. De même, il serait souhaitable de maintenir un certain nombre de primes spécifiques liées aux produits (primes à la superficie pour le riz, le blé dur, les matières premières renouvelables). Cela s'applique également à l'élevage bovin et à l'élevage allaitant.

4.5.1. Le CESE craint que le découplage n'ait des conséquences considérables sur la politique d'orientation de l'offre (par exemple les quotas de production et les plafonds des primes). Il a attiré l'attention sur le fait que les mécanismes de régulation quantitatifs peuvent jouer un rôle déterminant et garantir une agriculture durable, jusque et y compris dans les lieux d'implantation défavorisés et dans les zones rurales. Il déplore d'autant plus que la Commission, dans ce domaine également, n'ait proposé jusqu'ici aucune projection.

4.5.2. Il conviendrait de définir l'effet du découplage sur la production végétale. L'on pourrait arriver à une situation dans laquelle, à l'avenir, les terres cultivées dont les coûts varieraient en fonction du marché seraient exclues de la production. Une telle évolution serait certainement contraire à l'objectif de maintien d'une agriculture globale. De même, dans le domaine de l'élevage, se pose la question de savoir si après un découplage total, l'incitation économique serait encore suffisante pour l'élevage de bêtes de boucherie et pour l'élevage allaitant. Malheureusement, la Commission ne précise pas, dans ses propositions, la manière dont elle entend aborder ces questions.

4.5.3. Le CESE attire l'attention sur le fait que les répercussions du découplage sur le marché foncier et le marché de la location sont difficiles à prévoir. 41 % des surfaces utilisées pour l'agriculture dans l'UE — en tenant compte de l'hétérogénéité des situations d'une région à l'autre — sont louées. La question se pose de savoir si pour ces terres, des effets d'aubaine plus importants pour les preneurs de bail sont à prévoir. La répartition des paiements directs liés à l'exploitation peut, en fonction de la structure de l'exploitation, conduire à des disparités considérables dans le paiement à l'hectare. Des effets secondaires pourraient en résulter sur la formation des

prix du foncier et sur les loyers, et conduire à la mise en jachère de certaines terres. Selon toute probabilité, le découplage risque également de rendre plus difficile la transmission des exploitations aux jeunes agriculteurs.

4.5.4. Le CESE attire en outre l'attention sur le fait que l'introduction de la prime d'exploitation proposée par la Commission pourrait induire des distorsions de concurrence si les agriculteurs utilisent les paiements directs pour se tourner vers d'autres secteurs ne bénéficiant pas d'un soutien des prix.

4.5.5. Les importants écarts dans le paiement par hectare de surface d'exploitation liés à la proposition visant à découpler les paiements directs conduira dans la pratique, selon les estimations du CESE, à un débat critique tant dans les milieux agricoles qu'au sein de la société en général, ainsi qu'à des exigences de redistribution ou de nivellement de ces paiements. En tout état de cause, le CESE ne croit pas qu'à la longue, contrairement à ce qu'avance la Commission, un découplage des paiements directs puisse conserver, ni accroître, l'adhésion de l'opinion publique. De l'avis du CESE, une réflexion approfondie s'impose également à cet égard afin de déterminer si les questions soulevées ne risqueraient pas de conduire à une nouvelle remise en cause par l'opinion des paiements directs. Il y a lieu de prendre très au sérieux les voix qui redoutent que le changement de système ne soit le «début de la fin» du système des paiements directs et partant du financement de la politique agricole commune.

4.5.6. Le CESE est d'avis qu'un découplage total et un regroupement des paiements directs dans une prime d'exploitation unique ne peuvent ni répondre aux exigences d'une agriculture multifonctionnelle (modèle agricole européen), ni garantir durablement les paiements directs. Le CESE propose dès lors d'examiner de manière approfondie d'autres possibilités de développement des paiements directs, comme il l'avait déjà suggéré dans son avis sur «Le futur de la PAC». Cet examen devrait notamment porter sur un système d'aides qui pourrait se composer d'une aide générale de base (liée à la superficie par exemple) et d'éléments spécifiques liés au produit. Un tel système répondrait particulièrement aux besoins d'une agriculture à la fois compétitive et respectueuse de l'environnement.

4.5.7. Le CESE constate que la proposition relative au remplacement de la mise en jachère rotationnelle par un régime de gel fixe des terres pour une durée de 10 ans génère de grandes difficultés et incompréhensions dans la pratique. La proposition devrait dès lors être réexaminée de manière plus approfondie.

4.6. Le CESE a déjà eu l'occasion de remarquer (voir 2.3) que les propositions de «découplage» visent en fait une redéfinition voire un «recouplage», les paiements directs étant liés à l'avenir au respect de certaines normes d'exploitation dans le domaine de la protection environnementale, de la protection animale et de la sécurité alimentaire («éco-

conditionnalité»). De l'avis du CESE, il ne sera toutefois possible de procéder à une réelle évaluation sur ce point que lorsque la Commission aura présenté des propositions plus détaillées sur l'ampleur et sur la procédure de contrôle des dispositions relatives à l'éco-conditionnalité.

4.6.1. Le CESE estime nécessaire un justificatif pour l'utilisation des aides au titre du FEOGA. D'autre part, il estime qu'il y a lieu d'éviter à tout prix tout accroissement excessif de la bureaucratie et des contrôles de la part des agriculteurs et des autorités des États membres.

4.6.2. Le CESE attire l'attention sur le fait que jusqu'à présent, les aides environnementales (les mesures agro-environnementales) sont garanties aux agriculteurs pour autant qu'ils dépassent la norme des bonnes pratiques professionnelles. Les propositions de la Commission relatives à la fixation de normes d'éco-conditionnalité aggravent les problèmes — déjà considérables — d'appréciation en matière de récompense pour le respect des prestations environnementales par le secteur agricole. Le Comité demande que les critères environnementaux soient clairs, univoques et appliqués uniformément dans toute l'UE. Le CESE juge nécessaire notamment de trouver des solutions pour les normes de la Communauté qui sont supérieures aux normes internationales (dans le cas de marchés ouverts). Cela sera nécessaire aussi longtemps que les critères environnementaux existant dans l'UE ne correspondront pas aux normes appliquées aux importations de denrées alimentaires. Le CESE estime que pour des raisons tenant à la concurrence, limiter une exigence à cinq ans (par exemple en matière de protection animale) est insuffisant.

4.7. La proposition d'un audit agricole à l'échelle communautaire a d'énormes implications, mais elle est toutefois encore beaucoup trop abstraite pour permettre une évaluation sérieuse. Le CESE est désormais partisan que ces systèmes de rapport soient proposés sur une base volontaire et soient liés et intégrés, dans la mesure du possible, à la documentation déjà disponible; il estime que les agriculteurs doivent tirer profit de la gestion de l'exploitation. C'est précisément en se fondant sur les expériences des programmes agro-environnementaux que le CESE plaide en faveur de l'élaboration d'un système d'incitation global au lieu d'un système de contrôle et de rapports global.

5. Autres aspects politiques liés à la réforme de la PAC

5.1. Dans toutes les réflexions menées sur la réforme, le CESE estime urgent d'étudier attentivement les possibilités et les limites de l'adaptation des exploitations agricoles à une nouvelle politique agricole. Dans de nombreuses régions d'Europe, la tendance continue des jeunes à abandonner l'agriculture est extrêmement préoccupante. De même, en ce qui concerne la multifonctionnalité de l'agriculture, la question de la viabilité des exploitations situées dans des sites d'implantation défavorisés — en particulier dans des zones de prairies — est d'une importance capitale. Il convient également de tenir compte du fait qu'en dépit du maintien des indemnités compensatoires pour les zones défavorisées, les revenus des agriculteurs dans ces régions sont sensiblement inférieurs. C'est pourquoi il y a lieu ici non seulement de développer des instruments, mais également d'intéresser les régions à préserver les emplois dans le secteur agricole et à créer de nouvelles

activités professionnelles. Le CESE trouve d'ailleurs un écho à ces réflexions dans la déclaration du Conseil européen des 24 et 25 octobre 2002, notamment en ce qui concerne la référence aux conclusions du Sommet de Luxembourg de 1997 mentionnant la nécessité de préserver une agriculture multifonctionnelle dans toutes les régions d'Europe.

5.2. L'Agenda 2000 a fixé une limite à la dotation financière du budget agricole de l'UE. À cet égard, ces dernières années, tant la ligne directrice agricole que le plafond imposé par les décisions financières de Berlin sont demeurés largement en-deçà des limites fixées. Il en est résulté des versements réguliers de ressources non utilisées du budget agricole de l'UE vers les budgets nationaux. Comme on le sait, chaque étape de la réforme de la PAC est suivie avec une attention extrême par les États membres, soucieux de voir dans quelle mesure leur position en tant que contributeur ou bénéficiaire net pourrait être modifiée. Le CESE réaffirme sa conviction que le maintien du modèle agricole européen (la multifonctionnalité) et son extension aux nouveaux États membres présupposent un financement suffisant et fiable. Il convient en conséquence d'examiner si chacune des réformes proposées peut être financée dans le cadre du nouveau cadre financier.

5.3. Parmi les facteurs externes qui exercent une influence sur la poursuite de la réforme de la politique agricole commune, il convient de citer notamment le déroulement des négociations de l'OMC. Le CESE recommande à la Commission de conserver la position qu'elle a défendue avec une grande opiniâtreté jusqu'ici, à savoir l'existence d'un lien entre les thèmes commerciaux classiques (démantèlement des subventions à l'exportation, soutien interne et amélioration de l'accès au marché) et les demandes prétendument non liées au commerce, et de promouvoir le développement d'institutions internationales correspondantes. L'on pense notamment à cet égard à la protection à titre préventif du consommateur et aux normes internationales en matière d'environnement et de bien-être des animaux. Le CESE craint que les propositions ne donnent l'impression que l'UE a abandonné le concept de «boîte bleue». La Commission ne doit en aucun cas faire de concessions à la légère.

5.3.1. L'annonce de la Commission selon laquelle il convient d'examiner le contenu et les conséquences de la nouvelle loi agricole américaine sur les marchés agricoles mondiaux n'a pas été reprise dans les communications de la Commission sur la révision à mi-parcours. Cela est d'autant plus regrettable que les États-Unis considèrent aujourd'hui

qu'ils ont fait fausse route, en matière de politique agricole, en adoptant la loi agricole concernant la période 1996-2002, loi qui faisait le pari d'un profond découplage et d'une libéralisation, et qu'ils misent aujourd'hui avec la nouvelle loi sur un renforcement du soutien aux marchés et du soutien des prix.

5.4. Le rapport de la Commission sur la révision à mi-parcours comporte — de façon marginale — quelques propositions relatives à l'amélioration de la compétitivité internationale de l'agriculture communautaire. Le découplage des paiements directs, notamment, annoncé par la Commission comme compatible avec la «boîte verte», ne conduit pas à une amélioration de la compétitivité des produits agricoles européens sur les marchés internationaux. Le CESE estime dès lors nécessaire de procéder à une analyse approfondie et à une projection des propositions de la Commission dans la perspective du maintien de la position de l'agriculture communautaire sur le marché mondial.

5.5. L'on entend fréquemment dire, dans l'opinion publique, qu'une réforme importante de la politique agricole commune est inévitable du fait de l'élargissement à l'Est (et en particulier des besoins financiers accrus pour les paiements directs). Jusqu'ici, la Commission s'est opposée à cette argumentation et a fait valoir qu'il y avait lieu de séparer la question de l'élargissement et celle de la réforme interne de la PAC. Si la Commission devait procéder à un revirement sur ce point, le CESE estime qu'il serait indispensable d'associer les pays candidats à l'adhésion aux consultations sur la révision à mi-parcours. Une réforme intermédiaire qui exclurait les pays destinés à adhérer à l'Union d'ici deux ans hypothéquerait automatiquement sa propre crédibilité et compliquerait le processus d'adhésion.

5.6. Selon les estimations du CESE, une partie au moins des mesures proposées — et notamment le découplage des paiements directs — occasionnera des frais considérables; leur application dans les États membres demandera du temps. Les communications ne précisent pas quels sont les calendriers concrets pour l'application de ces mesures. Cet aspect revêt toutefois une importance non négligeable pour le débat sur les propositions relatives à la révision à mi-parcours. De l'avis du CESE, une modification du système des paiements directs ne peut se faire que dans le cadre de l'organisation du marché de la viande bovine et des produits laitiers. Du fait de la grande complexité du dossier et de l'ampleur des conséquences, le dispositif qui fera suite à l'Agenda 2000 (une sorte de «Agenda 2007») devrait être préparé et discuté avec un soin extrême!

Bruxelles, le 11 décembre 2002.

Le Président

du Comité économique et social européen

Roger BRIESCH

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant la surveillance des forêts et des interactions environnementales dans la Communauté (Forest Focus)»

(COM(2002) 404 final — 2002/0164 (COD))

(2003/C 85/20)

Le 26 juillet 2002, le Conseil, conformément à l'article 175 du traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 13 novembre 2002 (rapporteur: M. Seppo Kallio).

Lors de sa 395^e session plénière des 11 et 12 décembre 2002 (séance du 12 décembre), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 98 voix pour, 1 voix contre et 8 abstentions.

1. Contenu du règlement

1.1. La proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil, présentée par la Commission, a pour objet la mise en place d'une nouvelle action communautaire portant sur la surveillance des forêts et des interactions environnementales, destinée à protéger les forêts de la Communauté.

1.2. Cette action sera fondée sur deux règlements antérieurs relatifs aux effets de la pollution atmosphérique (règlement (CEE) n° 3528/86) et des incendies (règlement (CEE) n° 2158/92) sur les écosystèmes forestiers⁽¹⁾. La Commission propose de modifier le champ d'application de ces règlements afin qu'à l'avenir les activités de surveillance portent également sur la biodiversité, les sols, le changement climatique et le piégeage du carbone.

1.3. La Commission justifie l'élaboration d'un nouveau règlement en affirmant que les éléments de surveillance proposés ont tous un lien avec les priorités du sixième programme d'action pour l'environnement et de la stratégie en faveur du développement durable. Elle estime que les différentes stratégies doivent disposer de meilleures informations pour déterminer la nature des risques et des éléments d'incertitude qui affectent la politique en cours, trouver des solutions et adopter de nouvelles décisions quant à la politique à suivre. La Commission prend l'article 175 du traité CE comme base juridique du règlement à l'examen.

1.4. L'action communautaire s'étalera sur une période de six ans, du début de l'année 2003 à la fin de l'année 2008. Un montant annuel de 13 millions d'EUR sera alloué à la surveillance des effets de la pollution atmosphérique et des incendies sur les forêts, au développement de nouvelles activités de surveillance et à l'amélioration de l'action.

1.5. Le règlement proposé cofinancera à hauteur de 50 % les dépenses éligibles concernant l'action de surveillance et les plates-formes de données, ainsi que les études, les expériences et les projets de démonstration devant être réalisés par les États membres dans le cadre de leurs programmes nationaux. La Commission financera ses propres activités, comme les travaux de coordination et d'évaluation, ainsi que les études, les expériences et les projets de démonstration.

2. «Cadre existant»

2.1. Contenu de la sylviculture durable et compétence nationale

2.1.1. L'objectif global de la stratégie forestière de l'UE⁽²⁾ «doit être de renforcer le développement et la gestion durables des forêts conformément aux principes relatifs aux forêts adoptés par la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement, et définis dans les résolutions adoptées lors des conférences ministérielles paneuropéennes pour la protection des forêts». Par gestion et utilisation durables des forêts, on entend «l'administration et l'utilisation des forêts et des terres forestières d'une façon et à un degré qui maintiennent leur biodiversité, leur productivité, leur capacité de régénération, leur vitalité et leur potentiel pour remplir, maintenant et à l'avenir, leurs fonctions pertinentes en matière écologique, économique, sociale, aux niveaux local, national et mondial, et qui ne portent pas préjudice aux autres écosystèmes». «Cette approche doit être précisée et mise en œuvre dans le cadre de programmes forestiers nationaux ou subnationaux ou d'instruments équivalents mis en œuvre par les États membres et, compte tenu du principe de subsidiarité, dans le cadre de mesures prises par la Communauté européenne lorsque celles-ci permettent d'obtenir une valeur ajoutée».

⁽¹⁾ JO C 80 du 3.4.2002, p. 45.

⁽²⁾ COM(98) 649 final, 18.11.1998 (n'a pas été publié au JO) — JO C 51 du 23.2.2000, p. 97-104.

2.1.2. Le point de départ de la stratégie forestière est le principe de subsidiarité. En d'autres termes, la responsabilité en matière de politique forestière et d'utilisation, de gestion et de protection durables des forêts incombe aux États membres. Il importe que leur autonomie dans le secteur de la sylviculture durable soit aussi élevée que possible, afin de leur permettre de considérer dans son ensemble la problématique des forêts, qui, outre un volet écologique, recouvre également d'autres aspects d'ordre social et économique. Le respect de la compétence nationale permet de mieux prendre en compte la portée sociale de la sylviculture dans les États membres ainsi que la diversité régionale et locale des écosystèmes forestiers et des espèces. La Communauté, pour sa part, joue un rôle d'harmonisation et de coordination, en tant que de besoin et dans le cadre de ses compétences, comme en matière de politique d'environnement, de développement rural ou de protection de la biodiversité, par exemple.

2.2. Activités de surveillance existantes

2.2.1. Les informations disponibles sur la diversité biologique et le carbone stocké dans la biomasse ont déjà été relayées dans plusieurs accords internationaux et inventaires nationaux et internationaux. Citons, à titre d'exemples, l'évaluation des ressources forestières de la FAO — Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (Forest Resources Assessment, FRA), les conférences ministérielles paneuropéennes (Conférence ministérielle pour la protection des forêts en Europe, CMPFE), les accords internationaux tels que ceux relatifs à la diversité (Convention sur la diversité biologique, CDB) et au climat (Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques, CCNUCC) ainsi que les inventaires forestiers nationaux.

2.2.2. La FAO surveille déjà depuis 1946 l'état des forêts mondiales et ses observations sont consignées dans un rapport, appelé évaluation des ressources forestières, qu'elle rédige à intervalles de quelques années. Ces évaluations contiennent non seulement des informations sur les ressources forestières, mais également des données concernant le cycle du carbone, la situation des écosystèmes forestiers, la biodiversité, les produits forestiers et les effets de la protection des forêts. Les rapports nationaux incluent également des informations sur le rôle socio-économique des forêts.

2.2.3. Les conférences ministérielles paneuropéennes pour la protection des forêts (CMPFE) ont abouti à l'adoption de six critères paneuropéens en vue d'une gestion durable des forêts. Chaque critère comprend des indicateurs tant quantitatifs que qualitatifs sur la base desquels les pays européens ont élaboré leurs propres systèmes de surveillance pour une sylviculture durable. De nombreuses parties prenantes ont eu recours à ces critères et indicateurs paneuropéens pour définir et surveiller la durabilité de la sylviculture.

2.2.4. La sixième réunion de la Conférence des parties à la Convention sur la diversité biologique, tenue à La Haye en été

2002, a adopté un programme de travail élargi sur la diversité biologique des forêts. Ce programme de travail élargi souligne que la protection et la gestion de la diversité des forêts relèvent de la politique forestière nationale et que l'organisation de la surveillance en la matière est du ressort des États membres. Une étude⁽¹⁾ portant sur plusieurs pays révèle que la grande majorité d'entre eux accordent à l'exécution et à la surveillance d'un programme sur la diversité biologique un degré de priorité élevé ou moyen. Il apparaît également que la plupart de ces pays ont déjà développé un programme sur la diversité biologique ou un programme analogue. Lors de la mise en œuvre du programme de travail, il conviendra de tenir compte des priorités nationales ainsi que des exigences et des caractéristiques régionales et nationales. Il faudra également en assurer le suivi à l'échelle des pays, qui feront rapport lors des réunions organisées entre les parties intéressées.

2.2.5. Les parties à la CCNUCC sont tenues de dresser des inventaires nationaux des gaz à effet de serre dans lesquels les sources d'émission d'origine humaine et les puits de gaz à effet de serre de chaque pays sont recensés, répertoriés, publiés et actualisés régulièrement. Les mesures de politique climatique concernant la sylviculture (utilisation des terres, changement d'affectation des terres et foresterie — UTCATF) ont un lien à la fois avec la stratégie climatique des pays et les programmes forestiers nationaux.

2.2.6. Les inventaires forestiers nationaux recueillent des informations sur les ressources forestières, l'état des forêts, les sols et la végétation. L'an dernier, leur champ d'action a été élargi à la surveillance de la diversité biologique et la collecte de données sur le carbone stocké dans les arbres et les sols. Il s'agit notamment d'informations sur la biodiversité proprement dite ou sur des éléments ayant une incidence sur elle, tels que la végétation de sous-étage (*understorey vegetation*), la composition des essences et la qualité nutritive des sols. M. Fischer, l'auteur de l'étude susmentionnée, fait remarquer que les pays obtiennent essentiellement les données nécessaires à la surveillance des programmes sur la biodiversité à partir des inventaires forestiers nationaux.

2.3. Comité permanent forestier

2.3.1. La mission du Comité permanent forestier institué par la décision n° 89/367/CEE du Conseil du 29 mai 1989 consiste à renforcer la coopération entre la Commission et les États membres dans le domaine de la sylviculture et à soutenir les actions prises en la matière dans le cadre des politiques communautaires relatives à la réglementation du développement rural. Le Comité permanent forestier vise à intensifier

⁽¹⁾ Fischer R., Aperçu des activités nationales de surveillance de la biodiversité dans certains pays de l'UE/PIC Forêts, projet 7 octobre 2002.

l'échange d'informations sur les situations et les évolutions sylvicoles dans les États membres et, plus particulièrement, à informer la Commission de l'impact des politiques communautaires sur le secteur forestier. Il est composé de représentants des États membres et est présidé par un représentant de la Commission.

3. Observations

3.1. Les forêts jouent un rôle important dans la régulation climatique, dans la lutte contre les pollutions, l'érosion, les inondations ou les avalanches et glissements de terrain, et pour la régulation des ressources en eau. Elles offrent aussi un riche milieu biologique. Elles constituent un patrimoine essentiel, sur le plan environnemental comme sur le plan économique, puisqu'elles offrent des ressources renouvelables durables, si elles sont bien gérées; les formes de propriété de la forêt sont diverses, mais les fonctions du milieu forestier sont si utiles à la société qu'elles doivent être protégées et que l'exploitation des ressources doit être intelligemment régulée, en faveur du développement rural et dans l'intérêt général. Il appartient aux autorités compétentes de prendre les mesures techniques et réglementaires appropriées à cet effet, que ce soit contre les incendies, contre l'acidification des sols⁽¹⁾ ou l'appauvrissement de leur diversité biologique, et tous les risques de dégradation de ce milieu spécifique, sur lequel les activités humaines ont eu, au cours des millénaires, un impact de plus en plus important, avec les nouveaux outils et moyens techniques utilisés pour l'exploiter.

3.2. Le Comité estime qu'il importe d'étendre les moyens d'étude et de surveillance du milieu forestier, en fonction de la situation propre à chaque pays membre, et de coordonner les informations recueillies pour les utiliser plus rationnellement en vue de la stratégie communautaire⁽²⁾. Il accueille favorablement les propositions de la Commission, sous réserve des observations et propositions qui suivent.

3.3. Il importe de développer et de poursuivre les programmes actuels fondés sur les règlements relatifs à la protection des forêts communautaires contre la pollution atmosphérique et les incendies, en cours depuis plus de dix ans. Pour la comparabilité des données recueillies, il est nécessaire de maintenir en l'état les structures de base de ces programmes.

3.4. Les activités de surveillance portant sur la diversité biologique des forêts, les effets du changement climatique, le piégeage du carbone et les sols diffèrent de celles développées

dans le cadre des programmes existants, mais sont complémentaires, portent sur le même milieu et peuvent s'appuyer et se développer à partir des moyens et méthodes déjà en place. Il est incontestable que la pollution atmosphérique⁽³⁾ et l'acidification des sols constituent les problèmes d'ordre environnemental les plus sérieux auxquels doivent faire face les forêts dans la Communauté et les pays candidats, et que ces questions, en liaison avec le respect des engagements internationaux concernant le climat, les gaz à effet de serre, et la biodiversité, doivent être traités conjointement au plan national et de manière harmonisée et coordonnée entre les pays membres au niveau communautaire. Cela demande de nouvelles activités de surveillance, dont il y a lieu d'apprécier la pertinence et d'estimer les coûts finaux ainsi que toutes les possibilités de financement, en vue d'une efficacité coût-résultats maximale.

3.5. Les coûts de surveillance mentionnés dans le cadre financier de la proposition de règlement ne semblent pas réalistes, dès lors que les modalités de mise en œuvre des activités de surveillance ne sont pas connues. Les méthodes et moyens à mettre en œuvre ainsi que les coûts liés à l'acquisition d'informations fiables et susceptibles de servir de base à une décision politique devraient faire l'objet d'une décision bien étayée.

3.6. L'auteur d'une autre étude⁽⁴⁾ estime que pour assurer une surveillance fiable de la biodiversité sur le territoire de l'UE, il faudrait disposer de 150 000 à 1,5 millions de sites d'observation, alors que le réseau actuel de surveillance des effets de la pollution atmosphérique n'en compte approximativement que 7 000. Devant une telle incertitude scientifique, il conviendrait de mieux préciser les besoins effectifs, y compris en envisageant les possibilités d'utilisation de nouvelles technologies d'observation, comme les satellites ou les postes d'observation et de relevés automatiques et l'informatisation, pour réaliser une collecte d'informations exploitables et fiables et élaborer des statistiques, à l'appui de la stratégie forestière communautaire.

3.7. Il est probable que de nouveaux États membres adhèrent déjà à l'Union en 2004, ce qui augmentera la superficie forestière de la Communauté de quelques 30 millions d'hectares⁽⁵⁾. Les estimations présentées dans la proposition de règlement ne fournissent pas d'indication sur le financement des dépenses liées à la mise en place et à l'entretien des systèmes de surveillance dans les nouveaux États membres. L'extension des activités de surveillance aux différents aspects de la biodiversité, du changement climatique, du piégeage du carbone ou des sols engendrera vraisemblablement une hausse

(1) Avis du CESE sur la Communication «Stratégie pour la protection des sols», avis «Protection des forêts/pollution atmosphérique» JO C 51 du 23.2.2000, p. 24-26.

(2) COM(98) 649 final, 18.11.1998 (n'a pas été publié au JOCE) — JO C 51 du 23.2.2000, p. 97-104 (Stratégie forestière pour l'UE).

(3) Avis du CESE «Plafonds nationaux polluants atmosphériques/Ozone», JO C 29 du 23.2.2000, p. 11-17.

(4) Prof. Tomppo E., Évaluation de la biodiversité des forêts au niveau national et continental, 10 septembre 2002.

(5) JO C 149 du 21.6.2002, p. 51-59.

significative des dépenses. Lors de l'examen de la mise en œuvre du règlement, il conviendrait également d'évaluer la capacité des nouveaux États membres à procéder à des activités de surveillance plus intensives et d'examiner les éventuelles mutations structurelles et institutionnelles nécessaires à l'exécution de telles activités dans ces pays.

3.8. Il faut tenir compte du fait que les États membres doivent surveiller la situation de la biodiversité à l'échelle nationale, conformément à leurs obligations au titre de la Convention sur la diversité biologique et dans le contexte des conférences ministérielles paneuropéennes pour la protection des forêts. D'autres organisations et instances internationales recueillent également des informations en matière de surveillance sur la situation forestière, la diversité biologique et le cycle du carbone. Les instances communautaires devront en conséquence s'efforcer d'utiliser toute l'information disponible déjà réunie par les États membres et les institutions internationales, pour éviter les éventuelles redondances, et limiter ainsi le coût de l'extension des systèmes existants et de la mise en cohérence des procédures. Une attention particulière devra être accordée, à cet égard, aux modalités de mise en œuvre.

3.9. Un chevauchement avec des activités de surveillance et des rapports existants aux termes de la législation communautaire et d'autres accords devrait également être évité dans les domaines des émissions et des puits de gaz à effet de serre. S'agissant du carbone, il y aurait lieu d'utiliser les orientations sur les questions forestières que le Groupe intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) doit rédiger et les rapports que les États membres seront tenus de fournir en vertu du Protocole de Kyoto. Il serait utile que ces rapports soient établis avec toute la diligence et les précisions voulues. Pour ce qui concerne la surveillance des sols, il conviendra de se référer à la proposition de législation de la Commission sur ce thème.

3.10. Les pays ont consenti d'importants investissements pour le développement et la mise à jour des inventaires nationaux. Le rapport coût-efficacité des activités de surveillance est tributaire des systèmes nationaux et de leur consolidation. Soutenir les activités nationales de surveillance permettra de poursuivre les séries chronologiques et de tenir compte des spécificités nationales tout en évitant l'engagement de ressources pour la création de systèmes redondants, mais en procédant néanmoins aux évolutions nécessaires pour mieux harmoniser la surveillance nationale avec celles des autres États membres et répondre aux besoins d'informations supplémentaires. Le rôle de la Communauté pourrait consister à améliorer la comparabilité des informations en coopération avec les États membres et avec les institutions et enceintes internationales compétentes le cas échéant, à en effectuer la synthèse, en tenant compte des autres sources, à promouvoir une coopération ouverte et la recherche de meilleures pratiques et à formuler des propositions politiques stratégiques ou des propositions législatives si nécessaire.

3.11. La Commission propose l'article 175 du traité CE comme base juridique unique du règlement à l'examen, qui a servi déjà de base aux règlements sur l'environnement dans le passé. La résolution sur la stratégie forestière adoptée par le Conseil des ministres de l'UE en 1998 réaffirme l'importance du principe de subsidiarité dans la conduite de la politique forestière, principe en vertu duquel la responsabilité et l'obligation premières en matière de gestion, d'utilisation et de protection durables des forêts incombent aux États membres. Le sixième programme d'action communautaire pour l'environnement exige également que la réalisation et la poursuite du développement des stratégies et des actions forestières s'effectuent dans le respect de la stratégie forestière de l'UE et du principe de subsidiarité, qui est un principe de répartition des compétences aux niveaux les plus appropriés entre les États membres et la Communauté, et s'exerce conjointement avec le principe de proportionnalité.

3.12. Une sylviculture durable englobe tous les aspects de la durabilité. La durabilité écologique devrait être considérée dans l'analyse comme un élément de la sylviculture durable au même titre que la durabilité sociale et économique. Les industries forestières et connexes représentent l'un des secteurs industriels les plus importants de l'UE. Le potentiel de la sylviculture et de la filière bois en termes de création d'emplois dans l'Union élargie se situera autour de 5 millions d'unités, soit environ quatre fois plus qu'à l'heure actuelle. C'est aux différents États membres qu'incombent en premier lieu la responsabilité et l'obligation en matière de gestion, d'utilisation et de protection des forêts dans une perspective durable. Il s'agit là d'un élément important des stratégies et des programmes forestiers nationaux. Les États membres sont également responsables de la qualification professionnelle des acteurs du secteur forestier lorsqu'ils œuvrent pour une sylviculture durable. D'autres activités économiques ou de loisirs, telles que la collecte de plantes médicinales ou le tourisme vert, peuvent être développées dans un milieu forestier dont les caractéristiques traditionnelles, en particulier la diversité des essences végétales et des espèces animales, doivent être préservées de façon équilibrée. Il conviendrait pour l'avenir que les États membres continuent d'exercer ces compétences en matière de gestion, d'utilisation et de protection des forêts, en tenant compte des nouvelles demandes de la société en matière d'utilisation durable et d'environnement.

3.13. Les programmes d'action portant sur les forêts et d'autres ressources naturelles, les programmes de surveillance connexes ainsi que les décisions adoptées sur la base des activités de surveillance devraient tenir compte du fait que la portée sociale de la sylviculture et des activités économiques liées à la forêt varie d'un État membre à l'autre. Il importe que les décisions communautaires prennent en considération le déroulement des activités économiques liées à la forêt dans les États membres.

3.14. Il est souhaitable de développer un système d'information. À cette fin, il conviendrait d'améliorer l'accessibilité des données et d'accroître notamment les échanges de données et d'expériences concernant les meilleures pratiques. Dans le même temps, il faudrait garantir la protection des données personnelles dans les échanges d'informations et leur publication, notamment aux propriétaires forestiers en ce qui concerne leurs propriétés. La proposition de règlement devrait se référer explicitement à la directive communautaire de 1995 sur la protection des données.

3.15. En plus de la Commission, des États membres et du Comité permanent forestier, la proposition de règlement mentionne parmi les entités responsables de l'exécution des

activités de surveillance le programme international concerté sur l'évaluation et la surveillance des effets de la pollution atmosphérique sur les forêts (PIC-Forêts), l'organe de coordination scientifique et l'agence européenne pour l'environnement (AEE). Il y aurait lieu de préciser la répartition des tâches entre ces différents organismes afin d'éviter un chevauchement des activités et une multiplication des obligations de rapport des États membres dans le cadre du règlement.

3.16. Le Comité permanent forestier devrait jouer un rôle central dans l'exécution et le développement du règlement et agir en tant que régulateur dans la mise en œuvre du règlement. Il devrait également s'investir à l'avenir dans les échanges d'informations et les discussions avec le grand public ainsi que les différentes parties prenantes.

Bruxelles, le 12 décembre 2002.

Le Président

du Comité économique et social européen

Roger BRIESCH

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission relative à la réforme de la politique commune de la pêche (calendrier de mise en œuvre)»

(COM(2002) 181 final)

(2003/C 85/21)

Le 28 mai 2002, la Commission européenne, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social européen sur la communication susmentionnée.

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée d'élaborer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 14 novembre 2002 (rapporteur: M. Kallio, corapporteur: M. Chagas).

Lors de sa 395^e session plénière des 11 et 12 décembre 2002 (séance du 12 décembre), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis à l'unanimité.

1. Introduction

1.1. La diminution des ressources halieutiques et la surcapacité de la flotte de pêche conjuguée à la mauvaise rentabilité de l'industrie halieutique et à la baisse du taux d'emploi sont à l'origine de grandes pressions exercées en vue de réformer la politique commune de la pêche de l'UE.

1.2. Afin de dresser un inventaire de la situation et de susciter des discussions, la Commission a publié en mars 2001 un Livre vert sur l'avenir de la politique commune de la pêche,

à propos duquel le CESE a adopté un avis en octobre de la même année⁽¹⁾.

1.3. Dans la perspective des réformes, la Commission a présenté en mai-juin 2002 la communication⁽²⁾, destinée au Conseil et relative à la réforme de la politique commune de la pêche (calendrier de mise en œuvre), ainsi que les documents

⁽¹⁾ JO C 36 du 8.2.2002.

⁽²⁾ COM(2002) 181 final.

complémentaires ⁽¹⁾. Dans le présent avis, le CESE souhaite limiter ses observations principalement au calendrier de mise en œuvre, et prendre également en considération les documents complémentaires, sur «l'éradication de la pêche illicite, non déclarée et non réglementée».

1.4. S'agissant de la conservation des ressources et de la gestion de la pêche, la Commission propose de réorienter la gestion de la pêche à l'aide d'un cadre pluriannuel à plus long terme. Parallèlement au suivi des captures, ce cadre prévoit le suivi de l'effort de pêche. La Commission propose en outre de renforcer les mesures techniques en vue de réduire le problème du rejet des captures. La pêche industrielle devrait cibler des espèces de poissons n'ayant pas de débouché sur le marché de la consommation humaine. Une évaluation de l'impact de la pêche industrielle sur les écosystèmes marins sera effectuée et une série d'indicateurs sera élaborée en coopération avec les organes concernés, y compris l'Agence européenne de l'environnement. La gestion de la pêche en mer Méditerranée devrait quant à elle être développée. Il conviendrait aussi d'intégrer davantage les préoccupations environnementales dans la gestion de la pêche et d'améliorer le contenu des avis scientifiques en la matière.

1.5. En ce qui concerne la flotte de pêche, la Commission propose de nouvelles règles pour l'octroi des aides ainsi qu'une série de mesures visant à limiter la capacité de la flotte. Elle suggère de supprimer la possibilité d'accorder des aides au renforcement de la capacité, à l'exportation de navires de pêche ou à l'établissement de sociétés mixtes avec des pays tiers. Pour réduire la capacité de la flotte, la Commission propose ensuite de nouveaux niveaux de référence pour la flotte, fixés sur la base des objectifs finaux du POP IV. La limitation de la capacité ferait l'objet d'un suivi régulier et les États membres, qui ne respecteraient pas les niveaux de référence, l'objet de procédures juridiques.

1.6. En termes de zones de pêche, la Commission propose de maintenir le régime s'appliquant actuellement aux zones de 6 à 12 milles. Pour la répartition des quotas, le principe de la stabilité relative continuerait de s'appliquer. Elle propose en outre de déterminer quels sont les régimes d'accès (comme par exemple le cantonnement des Shetland) qui correspondent à d'authentiques besoins de préservation et de supprimer ceux qui n'entrent pas dans cette catégorie.

1.7. En matière de contrôle et d'exécution, la Commission propose un nouveau cadre réglementaire visant notamment à définir plus précisément les responsabilités de chacune des parties dans ces domaines. Elle prévoit également une augmen-

tation des compensations et des sanctions. Un plan d'action est en cours d'élaboration en vue d'assurer une coopération réciproque entre les autorités nationales compétentes et la Commission ainsi que l'exécution des actions prévues. Une structure d'inspection conjointe de la pêche serait mise sur pied à l'échelle de la Communauté. En outre, parmi les principales mesures d'exécution, la Commission prévoit l'extension de la surveillance des navires par satellite.

1.8. Dans le domaine de la pêche internationale, l'objectif prioritaire de la Commission consiste à supprimer l'utilisation à des fins de pêche des navires arborant des pavillons de complaisance et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée. Elle propose également de consolider la coopération avec les pays en développement et de conclure avec eux des accords de pêche.

1.9. La stratégie pour l'aquaculture vise à assurer la fourniture de produits sains, à promouvoir une activité de production respectueuse de l'environnement et à créer de l'emploi, en particulier dans les zones dépendantes de la pêche. Le 19 septembre 2002, la Commission a adopté une communication intitulée «Une stratégie pour le développement durable de l'aquaculture européenne ⁽²⁾» qui a été généralement bien accueillie par le secteur concerné.

1.10. La Commission reconnaît que la réforme de la PCP aura une incidence socioéconomique considérable, mais elle n'est pas en mesure de quantifier les principaux effets. Elle indique toutefois un chiffre de 28 000 pêcheurs susceptibles d'être affectés par les mesures proposées. Elle exprime l'intention de procéder à des consultations bilatérales avec les États membres afin d'évaluer l'impact socioéconomique de la réforme. Sur la base de ces consultations, elle prévoit l'élaboration d'un plan d'action visant à lutter contre les conséquences socioéconomiques. Les fonds structurels seront aussi réorientés en fonction des besoins.

1.11. S'agissant de la dimension économique de la gestion de la pêche, la Commission organisera dans le courant de l'année 2002 des ateliers sur ce thème. À cet égard, la Commission fait état de dispositions en matière de droits de pêche cessibles et de paiement pour le droit de pêche et/ou récupération des frais de gestion de la pêche auprès du secteur de la pêche.

1.12. Dans le paragraphe intitulé «Mécanismes de décision fondés sur l'efficacité et la concertation», la Commission propose la création de conseils consultatifs pour la gestion de la pêche, qui viseraient à garantir une meilleure participation des acteurs du secteur à la gestion de la pêche. Ces conseils consultatifs seraient chargés entre autres d'élaborer un code européen de pratique d'une pêche responsable dans le cadre

⁽¹⁾ COM(2002) 180 final, COM(2002) 185 final, COM(2002) 186 final, COM(2002) 187 final et COM(2002) 190 final.

⁽²⁾ COM(2002) 511 final.

du comité consultatif de la pêche et de l'aquaculture. La Commission suggère également de simplifier les réglementations en matière de PCP et d'accroître la transparence dans les différents États membres qui les appliquent.

1.13. La Commission propose que les aspects relatifs à la conservation et à la politique de la flotte de la politique commune de la pêche réformée soient réexaminés en 2008.

2. Observations générales

2.1. Le CESE partage le diagnostic posé par la Commission sur la situation du secteur de la pêche dans l'UE dans son Livre vert, notamment en ce qui concerne la surcapacité actuelle de la flotte communautaire. Il est clair qu'il sera impossible de parvenir à un développement durable du secteur tant que la capacité de la flotte, et plus spécialement l'effort de pêche, seront maintenus à leur niveau actuel. Le CESE estime toutefois que l'approche du problème ne peut être uniquement économique ou écologique. Dans son avis sur le Livre vert⁽¹⁾, il soulignait que pour les régions concernées, l'importance de la pêche excède de loin la contribution de ce secteur au PIB. La pêche ne saurait être considérée comme un secteur à restructurer parmi d'autres. Il se compose pour l'essentiel de petits pêcheurs dont les activités sont en règle générale respectueuses de l'environnement. La pêche constitue le nœud central autour duquel s'articule toute une série de communautés et d'activités, et joue un rôle important en termes de cohésion sociale et gestion régionale, notamment dans les régions périphériques et dans les régions actuellement considérées comme dépendant fortement de la pêche.

2.1.1. En fait, la Commission souligne la faible rentabilité du secteur et conclut que la solution réside dans une diminution draconienne du nombre de bateaux et de pêcheurs et dans un accroissement de l'efficacité et de la rentabilité des bateaux. Les expériences récentes de modernisation des flottes de pêche, qui ont eu pour conséquence une diminution importante de l'emploi pas toujours assortie d'une réduction équivalente de la capacité, ont montré qu'il y a lieu de tenir compte de la nécessité de maintenir un équilibre entre la rentabilité et l'efficacité d'un côté, et l'emploi durable de l'autre. Il convient également de rappeler que d'après les chiffres de la Commission, entre 1990 et 1998, 66 000 emplois ont été détruits, soit 22 % de la main d'œuvre. Le CESE estime dès lors qu'il y a lieu de procéder à une évaluation approfondie des conséquences sociales des mesures figurant dans les différentes propositions adoptées par la Commission. Il préconise également l'adoption simultanée de mesures de soutien.

2.2. Conservation des ressources et gestion de la pêche

2.2.1. Le CESE approuve les objectifs généraux de la Commission relatifs à la préservation des ressources halieutiques et à la gestion de la pêche. En revanche, il y a lieu de signaler que la nécessité de réduire immédiatement et de façon significative l'effort de pêche varie considérablement d'une zone de pêche à l'autre et d'un segment à l'autre, et selon la capacité de la flotte déjà atteinte par chaque État membre dans le cadre de MAGP-IV.

2.2.2. En outre, l'instauration d'un suivi systématique de l'effort de pêche parallèlement au système de répartition des quotas alourdirait considérablement les démarches administratives. Par conséquent, le CESE propose de mettre au point un régime de suivi de l'effort de pêche essentiellement pour les stocks les plus surexploités.

2.3. Nouveau cadre pluriannuel de conservation des ressources et de gestion de la pêche

2.3.1. La proposition de la Commission relative à la création d'un cadre pluriannuel de conservation des ressources et de gestion de la pêche est conforme à la position exprimée par le CESE dans son avis sur le Livre vert. Un tel cadre constituerait un facteur de stabilité pour le secteur de la pêche et permettrait aux pêcheurs et à l'industrie de transformation de planifier leur activité à plus long terme. Selon le Comité, il est crucial de prendre davantage en considération les besoins spécifiques des régions ultrapériphériques de l'Union européenne et des régions actuellement considérées comme dépendant fortement de la pêche.

2.3.2. Le CESE insiste sur l'importance que revêtent les avis scientifiques de qualité durant la phase d'élaboration du nouveau cadre pluriannuel. En améliorant la qualité de ces avis, leur contenu pourrait davantage se refléter dans les décisions prises au niveau politique. Dans ce contexte, le CESE encourage une plus grande coopération entre la communauté scientifique et le secteur de la pêche pour que les données scientifiques soient évaluées de manière plus claire, plus rigoureuse et plus transparente. Cette coopération devrait notamment être mise en place dans les conseils consultatifs régionaux où toutes les parties prenantes sont représentées.

2.3.3. Bien que les décisions du Conseil n'aient pas toujours été conformes aux avis scientifiques ni inspirées par l'intérêt de la conservation des ressources halieutiques, le CESE émet des réserves quant à la proposition de la Commission d'exclure le Conseil du processus décisionnel annuel sur les TAC et les quotas, une fois que le programme pluriannuel aura été adopté.

⁽¹⁾ JO C 36 du 8.2.2002.

2.4. Renforcement des mesures techniques

2.4.1. Le CESE approuve l'introduction d'engins de pêche plus sélectifs parmi la flotte communautaire. En raison du coût élevé du renouvellement des engins de pêche, le Comité souligne la nécessité de prévoir des périodes de transition suffisamment longues pour l'adaptation aux nouvelles exigences. En outre, il évoque la possibilité de financer en partie l'achat de nouveaux engins de pêche ou d'engins de pêche sélectifs grâce aux ressources disponibles dans le cadre des fonds structurels de l'Union, ce qui pourrait aider à accélérer les changements.

2.4.2. Les «interdictions de rejet à titre expérimental» sont conformes aux recommandations exprimées précédemment par le CESE. Les motifs de rejet sont multiples, et l'interdiction n'est pas toujours justifiée. Les interdictions à titre expérimental seront d'autant plus efficaces qu'elles s'accompagneront de mesures visant à limiter les rejets telles que l'introduction d'engins de pêche plus sélectifs, la réduction des captures dans le temps et dans l'espace ainsi que l'octroi d'incitations financières afin d'encourager la substitution volontaire des pratiques de pêche.

2.4.3. Les mesures techniques doivent reposer sur des bases scientifiques solides. Afin de renforcer leur efficacité, les représentants du secteur de la pêche doivent être associés, dès le début et sur une base volontaire, à la définition des nouvelles mesures techniques et des actions à mettre en œuvre. Celles-ci pourraient inclure l'élimination progressive de certains types de chalut de fond dans la zone des 12 miles.

2.5. Pêche minotière

2.5.1. Le CESE approuve le fait que les activités de pêche minotière doivent cibler des poissons n'ayant pas de débouché sur le marché de la consommation humaine. Une évaluation de l'impact de la pêche minotière sur la chaîne alimentaire d'autres espèces est nécessaire. À l'avenir, les plans de gestion pluriannuels nationaux permettraient de gérer les différents stocks concernés par la pêche industrielle.

2.6. Gestion de la pêche en Méditerranée

2.6.1. Le CESE approuve les efforts fournis afin de renforcer les différentes formes de coopération entre les pays du bassin méditerranéen en vue de préserver les ressources halieutiques et de garantir les revenus des pêcheurs. Sous réserve d'une analyse plus approfondie du document, il se félicite de la communication récemment adoptée par la Commission sur ce thème et estime que ce document pourrait constituer une amélioration dans la manière dont sont actuellement gérées les ressources halieutiques dans cette zone⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Communication de la Commission établissant un plan d'action communautaire pour la conservation et l'exploitation durable des ressources halieutiques en Méditerranée dans le cadre de la politique commune de la pêche (COM(2002) 535 final).

2.7. Intégration des préoccupations environnementales dans la gestion de la pêche

2.7.1. Toutes les politiques communautaires, y compris la politique de la pêche, doivent prendre en considération les questions environnementales tout en gardant à l'esprit les objectifs économiques et sociaux de la politique commune de la pêche.

2.7.2. Le suivi de l'impact des mesures de protection environnementale nécessite des indicateurs clairs. En raison du mauvais état de l'environnement, des progrès rapides doivent absolument être réalisés dans ce domaine. Le CESE constate avec satisfaction que la Commission a l'intention de définir sans tarder une série d'indicateurs préliminaires. Dans les prochaines années, la communauté scientifique internationale — par exemple l'Agence européenne pour l'environnement ou le Conseil international pour l'exploration de la mer — devra s'atteler au développement d'indicateurs et de mécanismes de contrôle.

2.7.3. Les propositions de la Commission sur la protection des requins, des cétacés et des oiseaux marins devront également tenir compte des conditions nécessaires pour la poursuite des activités économiques. À cet égard, il est impératif d'agir en coopération avec les organisations de pêcheurs afin de limiter autant que possible le préjudice causé au secteur de la pêche. En fait, les activités de pêche doivent trouver un point d'équilibre avec les exigences du développement durable, mais cela vaut également pour les autres activités humaines, notamment dans les régions côtières. Ces activités, de même que les changements dans le domaine de l'environnement et du climat, peuvent également avoir un impact considérable sur l'environnement marin. En ce qui concerne le coût de la protection du milieu aquatique, le CESE rappelle l'importance de l'application du principe du pollueur-payeur afin de minimiser l'impact négatif de ces différentes activités. Le CESE se prononcera de manière plus approfondie sur ce thème lorsqu'il examinera la stratégie visant à protéger et à préserver les ressources halieutiques, stratégie récemment exposée dans une communication de la Commission⁽²⁾.

2.7.4. L'instauration d'une approche fondée sur l'écosystème suppose de recueillir des informations sur l'environnement sur une échelle beaucoup plus vaste que ce n'est le cas à présent et l'intégration de données provenant de sources différentes. Le CESE se félicite dès lors de la proposition de la Commission d'inclure les écosystèmes marins comme domaine de recherche séparé dans le sixième programme-cadre de recherche.

2.8. Plan d'action pour l'amélioration des avis scientifiques en matière de gestion de la pêche

2.8.1. Les avis scientifiques basés sur l'état réel des stocks halieutiques constituent un élément fondamental de la réglementation en matière de pêche. Le CESE juge primordial d'améliorer la qualité de ces avis. Ceux-ci se fondent sur des

⁽²⁾ COM(2002) 539 final.

analyses réalisées à partir d'informations recueillies au niveau national. À l'heure actuelle, les informations relatives à certaines espèces présentent de telles lacunes que les analyses ne peuvent constituer qu'une évaluation approximative. L'amélioration qualitative des informations recueillies à la source, des analyses qui en découlent et des avis scientifiques est un objectif à long terme, qui concerne également les pays tiers pêchant dans les eaux internationales. Le CESE encourage une meilleure coopération entre la communauté scientifique et le secteur de la pêche.

2.8.2. La récolte d'informations fiables concernant la pêche exige le renforcement du contrôle des activités de pêche au niveau national et international, la comparaison croisée des informations issues de sources diverses en matière de captures et l'instauration d'un système de sanctions pour les cas avérés de dissimulation d'informations.

2.8.3. Le CESE souligne la nécessité de renforcer la recherche dans ce domaine en promouvant la coopération et les échanges d'informations au niveau européen et en allouant des ressources appropriées dans le cadre du 6^e programme-cadre de recherche et développement.

2.9. Incidences de la politique de conservation sur la flotte de pêche

2.9.1. Dans son avis sur le Livre vert sur l'avenir de la politique commune de la pêche⁽¹⁾, le CESE souscrit à l'analyse de la Commission concernant la surcapacité de la flotte communautaire. Le Comité y invoque le courage politique des États membres et de la Commission afin de relever les défis qui se présentent mais aussi de prendre, en concertation avec le secteur concerné, des mesures équilibrées et «prévoyant notamment les appuis nécessaires pour atténuer les éventuelles retombées socioéconomiques».

2.9.2. Le CESE rappelle également la position qu'il a défendue dans de nombreux avis, selon laquelle «la pêche ne peut être examinée d'un point de vue exclusivement économique dans la mesure où 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».

2.9.3. Le CESE souligne également que «l'effort vers une réduction progressive de la flotte communautaire ne doit pas 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». Il s'agit là d'un aspect crucial de la définition d'une nouvelle politique commune de la pêche, qui doit être durable d'un point de vue écologique, économique et social. Par ailleurs, la pêche est une des professions les plus dangereuses d'Europe et du monde, et l'on y dénombre plus d'accidents de travail que dans n'importe quel autre secteur.

2.9.4. En ce qui concerne les nouvelles règles présentées dans la proposition, et plus particulièrement l'octroi d'une aide à la flotte, la Commission a adopté une approche que le CESE considère avec certaines réserves. En particulier, le Comité s'interroge sur le bien-fondé de la suppression des aides publiques à la modernisation des navires de pêche, qui devrait entrer en vigueur dès le 1^{er} janvier 2003.

2.9.5. Alors que certains États disposent d'une flotte extrêmement bien équipée d'un point de vue technique et particulièrement rentable, d'autres doivent s'accommoder de navires obsolètes, de petite taille et dont la capacité de pêche est assez faible. Les derniers ont recours à des pratiques de pêche traditionnelles, généralement plus sélectives et exigeant une main-d'œuvre plus importante. Par conséquent, la réduction de l'effort de pêche communautaire doit prendre en considération les disparités évoquées ci-dessus, en particulier le fait que les mesures ont un impact social dont les conséquences sur les populations concernées ne peuvent être chiffrées.

2.9.6. Les mesures contenues dans les programmes de réduction de la flotte de pêche ont été interprétées de différentes façons par les États membres: certains ont dépassé les objectifs de réduction, tandis que d'autres ont augmenté leur capacité de pêche. Les données présentées dans le rapport annuel de la Commission européenne et d'Eurostat pour 2001 parlent d'elles-mêmes: pour la période 1991-2000, les captures communautaires n'ont diminué que d'environ 2 % (6,3 millions de tonnes) et dans de nombreux États membres, elles ont même augmenté.

2.9.7. Même si les subventions ne peuvent pas être une solution permanente pour le secteur, selon le CESE, le maintien des aides publiques à la modernisation des navires de pêche reste justifié (sécurité des travailleurs, conditions et qualité de travail et de vie, etc.). Les limitations actuelles peuvent être maintenues, en particulier l'interdiction relative à l'augmentation de la capacité. L'avis susmentionné relatif au Livre vert affirme lui aussi qu'en ce qui concerne la révision des aides actuelles de l'IFOP, «il ne faut toutefois 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».

(1) JO C 36 du 8.2.2002.

2.9.8. Le comité consultatif du secteur de la pêche et de l'aquaculture ainsi que le comité du dialogue sectoriel dans le secteur de la pêche maritime se sont également exprimés dans ce sens dans leur avis sur le Livre vert.

2.9.9. La suppression des aides aux navires de pêche devrait permettre d'accélérer la concentration de la flotte de pêche communautaire, qui menacerait la pêche à petite échelle. Une telle évolution aurait de lourdes conséquences sociales non seulement pour le secteur de la pêche mais également pour les activités économiques en amont et en aval ainsi que pour les entreprises et les secteurs dépendants de la pêche.

2.9.10. Toutefois, le CESE se félicite de l'intention de la Commission de maintenir les aides publiques pour les activités relatives à la sécurité maritime, aux pratiques de pêche plus sélectives et à l'amélioration qualitative de la production.

2.9.11. Le CESE estime que les petits bateaux de pêche (moins de 12 mètres) doivent être exclus du champ d'application des plans de réduction de capacité prévus par la réforme.

2.10. *Accès aux eaux et aux ressources*

2.10.1. Le CESE approuve le maintien du régime s'appliquant actuellement à la zone des 6 à 12 milles dans les eaux nationales. En ce qui concerne l'accès aux ressources au-delà de la zone des 6 à 12 milles, la Commission a l'intention d'entamer dans les plus brefs délais des négociations avec l'ensemble des États membres. Le CESE approuve également le système actuel de répartition des possibilités de pêche selon le principe de la stabilité relative. Toutefois, le CESE estime qu'il y a lieu de respecter à la lettre le contenu des traités en ce qui concerne le principe de l'égalité d'accès et la répartition des droits de pêche.

2.11. *Contrôle et exécution*

2.11.1. Conformément à l'opinion exprimée dans ses précédents avis, le CESE souligne l'importance des actions de contrôle dans le cadre de la réforme de la politique de la pêche. Les responsabilités de la Commission et des États membres en matière de contrôle et d'exécution doivent être définies précisément. Par ailleurs, les sanctions prévues en cas d'infraction ainsi que leur exécution doivent être harmonisées au niveau communautaire. Le CESE juge préférable que les décisions en matière de contrôle de la PCP restent une prérogative du Conseil.

2.11.2. Le CESE approuve l'extension de la surveillance par satellite aux navires de plus petite taille. En raison du coût élevé d'une telle mesure, le CESE propose que la Commission participe au financement des équipements et aux frais d'installation. Elle doit également encourager les mesures de formation à l'utilisation des dispositifs en question afin de garantir leur efficacité.

2.12. *Pêche internationale*

2.12.1. Le CESE approuve l'objectif de la Commission visant à renforcer la coopération internationale et à assurer une pêche responsable et durable en dehors des eaux communautaires au même titre que dans ses propres eaux. Une des principales mesures qui permettront de réaliser l'objectif visant à éradiquer la pêche illicite, non contrôlée et non réglementée réside dans la suppression de l'utilisation de navires battant des pavillons de complaisance. De l'avis du CESE, les sociétés mixtes sont un instrument possible de réorientation de la flotte communautaire et de coopération avec les pays tiers, dans le cadre de la politique de coopération et de développement. Pour ce faire, il y a lieu d'intensifier la coordination entre la PCP et la politique de coopération au développement de l'UE en établissant des critères stricts pour garantir la cohérence avec la stratégie de développement durable.

2.12.2. En ce qui concerne l'emploi chez les pêcheurs et la sécurité alimentaire de l'UE, de nouveaux accords de pêche avec les pays tiers seront nécessaires. Afin de garantir la durabilité de la pêche, les captures devront être contrôlées et définies en fonction des informations disponibles sur les stocks halieutiques. Le CESE exige que les avis scientifiques présentés par la Commission en ce qui concerne les stocks faisant l'objet d'accords de pêche soient émis avant le début de la période de pêche. Les accords de pêche ne peuvent en aucun cas compromettre les activités de pêche des pays tiers. Le CESE considère que la Commission devrait jouer un rôle plus actif dans les organisations régionales de pêche au niveau international et disposer de ressources appropriées, pour mieux défendre les politiques communautaires de la pêche. Les accords de pêche ont un impact important sur l'emploi.

2.12.3. Le CESE relève en outre que les partenaires sociaux de l'UE dans le secteur de la pêche, ETF et Europêche, se sont mis d'accord pour demander que la clause sociale sur la pêche soit incluse dans tous les accords de pêche avec les pays tiers, afin de veiller à ce que les ressortissants de ces pays travaillant sur des bateaux bénéficiant de l'accord jouissent des mêmes conditions de travail que les équipages communautaires. Il invite la Commission à inclure de toute urgence cette clause dans tous les accords existants et futurs.

2.13. *Aquaculture*

2.13.1. Selon le CESE, la Commission a centré son analyse de la PCP presque exclusivement sur les activités de pêche et délaisse le secteur de l'aquaculture malgré son importance

économique non négligeable. Le CESE espère que la proposition relative à l'aquaculture, récemment présentée, viendra combler cette lacune ⁽¹⁾.

2.13.2. En ce qui concerne l'aquaculture, les volumes d'importations ont connu une augmentation constante. Une part importante des matières premières de l'industrie de transformation des produits de l'aquaculture dans la région de l'UE est importée. Afin de freiner la dépendance croissante de l'UE dans ce domaine, le CESE juge primordial de maintenir la production de l'aquaculture de l'Union au moins au niveau actuel.

2.14. *Dimension sociale de la politique commune de la pêche*

2.14.1. Le CESE souligne l'ampleur de l'impact social de la réforme de la politique commune de la pêche dans les zones côtières dépendantes de la pêche. Ainsi, au niveau national, pour chaque emploi supprimé dans le domaine de la pêche, plusieurs travailleurs se retrouvent au chômage. Le CESE juge importantes les consultations bilatérales proposées par la Commission ainsi que l'élaboration d'un plan d'action sur la base de ces consultations afin d'évaluer l'impact socioéconomique de la réforme de la PCP et de lutter contre les conséquences de ce processus. Le CESE prend acte de la récente adoption, par la Commission européenne, d'un plan d'action ⁽²⁾ visant à remédier aux conséquences sociales, économiques et régionales de la restructuration de l'industrie de la pêche de l'UE et prendra position sur ce thème dans un avis futur.

2.14.2. Le CESE souligne qu'il existe déjà de nombreuses solutions aux problèmes de suppression d'emplois dans le secteur de la pêche et de la transformation des produits pêchés. Celles-ci dépendent notamment des possibilités offertes par les régions concernées en termes d'emploi, de la pyramide des âges dans ce secteur et des aides disponibles. À cet égard, la Commission pourrait rassembler les informations relatives aux différents modèles déjà en application et aux résultats obtenus. Il faudrait considérer sérieusement la position commune adoptée en la matière le 30 octobre 2002 par les partenaires sociaux européens.

2.14.3. La réduction de la capacité de pêche et les mesures visant à encourager les pêcheurs à se reconvertir doivent notamment prendre en considération les revenus des pêcheurs restant dans le secteur ainsi que les conditions nécessaires pour la poursuite des activités économiques. Il serait souhaitable, en particulier, que les États membres s'engagent davantage dans la ratification de la convention STCW-F et du protocole à la convention de Torremolinos.

2.15. *Gestion économique de la pêche dans l'Union*

2.15.1. Le CESE estime que dans un avenir proche, l'objectif concernant la suppression du système de quotas n'est pas réaliste. En lieu et place de cette mesure, il faudrait lancer un débat sur la façon dont on pourrait adapter le volume de la pêche aux quotas et sur le mode de répartition des quotas qui bénéficierait davantage aux pêcheurs. Les négociations relatives à la gestion économique de la pêche doivent notamment prendre en considération les aspects sociaux et environnementaux de la problématique.

2.15.2. Dans son avis sur le Livre vert (voir paragraphe 2.2.7), le CESE exprimait son désaccord avec le système de droits de pêche individuels cessibles, soulignant que «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» et causerait une détérioration de la situation de l'emploi dans le secteur de la pêche. Étant donné que la Commission organise des ateliers sur ce thème, il pourrait être intéressant d'évaluer les expériences acquises dans ce domaine en tenant compte des coûts, des bénéfices et des impacts sur l'emploi en vue de formuler des recommandations appropriées sur cette base. La question du paiement des droits de pêche doit également être abordée par les ateliers.

2.16. *Mécanismes de décision fondés sur l'efficacité et la concertation*

2.16.1. Le CESE approuve l'établissement de conseils consultatifs régionaux pour la gestion de la pêche. Le risque existe toutefois que ces conseils soient réduits à mener des débats sans aucun effet tangible. Ces comités doivent jouer un rôle clairement défini et faire un inventaire des questions ayant un impact direct sur la pêche dans la région concernée, pour autant qu'une telle approche ne se fasse pas au détriment d'une politique commune inspirée par l'UE. Il faudrait offrir aux pays tiers exerçant des activités de pêche dans la région concernée la possibilité de participer aux réunions du conseil en tant que membres extérieurs et de faire connaître leur opinion.

2.16.2. Le CESE estime que le conseil consultatif régional devra jouer un rôle capital dans la mise en œuvre d'un code européen de pratiques responsables en matière de pêche. Il importe que les points de vue régionaux soient pris en considération étant donné l'ampleur des disparités locales dans le secteur de la pêche. Le CESE estime qu'il y a lieu de constituer les conseils consultatifs régionaux au sein du comité consultatif de la pêche de l'UE et de ses groupes de travail.

(1) Communication de la Commission «Une stratégie pour le développement durable de l'aquaculture européenne» (COM(2002) 511 final).

(2) COM(2002) 600 final.

2.17. *Éradication de la pêche illicite, non déclarée et non réglementée*

2.17.1. Le CESE soutient les actions visant à améliorer l'échange d'informations et à renforcer la coopération entre l'Union et les pays tiers afin de réduire la pêche illicite et les activités sous pavillon de complaisance.

2.17.2. Le CESE estime qu'en raison du manque de ressources auquel sont confrontés les PVD en matière de contrôle, l'Union européenne doit contribuer au contrôle des activités de pêche dans les eaux de ces pays. Une assistance technique sera mise en place dans des conditions à définir au cas par cas par la Commission. Le contrôle de cette aide pourra faire partie intégrante des accords de pêche qui seront conclus avec les PVD.

3. Conclusions

3.1. Concernant la réforme de la politique commune de la pêche et les documents y relatifs présentés par la Commission, le CESE souhaite formuler les remarques suivantes:

- Le passage à un nouveau cadre pluriannuel de gestion de la pêche pourrait être bénéfique pour l'ensemble du secteur de la pêche et donner aux acteurs du secteur une idée plus claire de leur avenir.
- L'élaboration d'avis scientifiques de qualité est primordiale pour l'ensemble du processus décisionnel lié à la gestion de la pêche; il est souhaitable d'améliorer la coordination au niveau européen afin de renforcer l'effort de recherche dans ce domaine, garantissant ainsi une meilleure coopération avec le secteur de la pêche.
- Le processus décisionnel doit prendre davantage en considération les questions environnementales liées au secteur tout en gardant à l'esprit les objectifs économiques et sociaux de la politique commune de la pêche.
- Le CESE estime que les coûts environnementaux doivent être financés notamment grâce au principe du pollueur-payeur, compte tenu que toutes les activités humaines ont un impact sur la qualité de l'environnement marin et de l'eau.
- Les aides au renouvellement et à la modernisation de la flotte doivent être maintenues. Ces aides peuvent être soumises à certaines conditions, par exemple l'adoption de mesures visant à la réduction de la capacité de pêche.
- Le régime s'appliquant à la zone des 6 à 12 milles ainsi que le principe de la stabilité relative peuvent constituer de bonnes bases pour la future réglementation de la pêche.
- La coopération internationale et le renforcement du contrôle sont indispensables à la réalisation des objectifs de la politique commune de la pêche.
- Une attention particulière doit être accordée à l'impact socioéconomique de la réforme de la politique commune de la pêche sur l'ensemble des communautés littorales. Cette réforme ne doit pas empêcher les pêcheurs restant dans le secteur de gagner leur vie ni les jeunes d'intégrer ce secteur.
- La création de conseils consultatifs pour la gestion de la pêche est une initiative louable, mais il ne faut pas oublier de doter ces conseils d'un rôle clairement défini et de leur confier des tâches concrètes dans le cadre du comité consultatif de la pêche et de ses groupes de travail.

Bruxelles, le 12 décembre 2002.

Le Président

du Comité économique et social européen

Roger BRIESCH

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen "Productivité: la clé de la compétitivité des économies et entreprises européennes"»

(COM(2002) 262 final)

(2003/C 85/22)

Le 24 mai 2002, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la communication susmentionnée.

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 27 novembre 2002 (rapporteurs: M. Morgan et Mme Sirkeinen; corapporteur: M. Ehnmark).

Lors de sa 395^e session plénière des 11 et 12 décembre 2002 (séance du 11 décembre), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 71 voix pour, 1 voix contre et 7 abstentions.

1. Résumé

1.1. La communication de la Commission⁽¹⁾, qui passe en revue les développements décrits dans la stratégie de Lisbonne, montre que la croissance de la productivité de l'UE est lente et qu'elle ralentit par rapport à celle des États-Unis. Le CESE reconnaît que si l'UE veut devenir la région la plus compétitive du monde, elle devra atteindre, d'ici quelques années, des niveaux de gains de productivité comparables à ceux des États-Unis. La communication est accueillie favorablement, étant donné qu'elle place l'objectif de productivité dans une perspective plus large et le relie au défi spécifique du développement durable.

1.2. Évaluer et expliquer la productivité et les questions y afférentes n'est pas une science exacte et les incertitudes sont nombreuses. En particulier, la productivité est influencée par de nombreux facteurs, et la relation à la croissance de la productivité peut s'avérer complexe. La stratégie de Lisbonne reconnaît bon nombre de facteurs importants, mais le CESE souhaite élargir le débat à d'autres questions majeures affectant la productivité.

1.3. Le CESE a défini quelques actions clés en matière de croissance de la productivité dans l'UE. Le Comité souligne que ces actions doivent être développées dans le but de réaliser des gains de productivité optimaux, tout en tenant compte des trois piliers du développement durable, ainsi que du patrimoine social et culturel de l'Europe. Les actions en question sont réparties en cinq catégories:

- R&D et innovation;
- mise en œuvre de nouvelles technologies, en particulier les TIC (technologies de l'information et de la communication);

- développement des ressources humaines;
- direction et organisation du lieu de travail; et
- questions liées au marché.

1.4. La productivité, comme l'accroissement de la productivité, résulte principalement des décisions prises au sein des entreprises individuelles et de leur évolution. Cette activité doit être encouragée par tous les moyens et à tous les niveaux possibles (individus, entreprises, collectivités locales, États membres, Union). En particulier, une saine concurrence du marché est une condition préalable à une bonne croissance de la productivité.

1.5. Le CESE adresse des recommandations aux responsables politiques de l'UE, ainsi qu'aux partenaires sociaux. La principale étape à franchir en vue d'une amélioration de la croissance de la productivité au sein de l'UE est la mise en œuvre de l'ensemble de la stratégie de Lisbonne. Par ailleurs, il recommande:

- à la Commission de développer l'analyse décrite dans la communication et de passer en revue l'évolution de la productivité dans le cadre du suivi annuel de Lisbonne;
- à la Commission d'analyser de toute urgence les effets de l'élargissement sur la productivité de l'UE et de définir des méthodes de diffusion des bonnes pratiques en matière de productivité;
- aux États membres de développer le processus de Luxembourg pour des politiques relatives au marché du travail qui soient actives;
- aux partenaires sociaux aux niveaux concernés d'élaborer des politiques et d'envisager des mesures permettant de stimuler la productivité, et de suivre les mesures relatives à l'éducation et la formation;

⁽¹⁾ COM(2002) 262 final.

- aux institutions de l'UE de considérer que les efforts de simplification de la législation sont essentiels en vue de l'amélioration de la productivité.

1.6. Étant donné l'importance de la productivité pour la compétitivité, la croissance économique, l'emploi et le développement durable d'une manière générale, le CESE y accordera une attention toute particulière dans le cadre de ses prochains travaux, et organisera notamment une conférence visant à évaluer, tous les deux ans, les avancées de la stratégie de Lisbonne, y compris en matière de productivité.

2. Le rôle de la productivité dans la perspective de la stratégie de Lisbonne

2.1. La stratégie de Lisbonne a fixé un objectif très ambitieux en matière de développement économique, industriel, social et environnemental de l'Union européenne. La formule clé concernant la transformation de l'Union en la région la plus concurrentielle du monde a frappé les imaginations. Pourtant, après seulement deux années, il est tout à fait évident que le processus n'évolue pas aussi bien qu'on l'avait espéré. Dans un certain nombre de domaines, l'on est loin d'avoir fait suffisamment progressé et réalisé les actions qui sont nécessaires pour permettre d'atteindre l'objectif de Lisbonne.

2.2. Les objectifs de Lisbonne sont définis en termes relatifs par rapport à la compétitivité d'autres pays du monde. Cela signifie que l'évolution de la situation d'autres pays aura des incidences sur l'évaluation des actions à entreprendre pour faire de l'Union la région du monde la plus concurrentielle, d'ici à l'année 2010.

2.3. Être concurrentiel suppose en particulier que l'on soit productif. Compétitivité et productivité sont toutefois deux questions différentes. Si la productivité est clairement définie, la compétitivité est un concept plus large et davantage sujet à interprétation. On peut considérer la compétitivité comme la combinaison des coûts de compétitivité par unité produite obtenus par l'accroissement de la productivité, et les caractéristiques de la compétitivité autres que les coûts. L'accroissement de la productivité provient d'une augmentation de la production à partir d'un apport défini de travail, de capital et d'autres ressources. Comme l'a constaté la Commission, la croissance économique dépend de l'accumulation de capital physique et humain, de l'accroissement de la population active et de l'efficacité avec laquelle ces facteurs sont utilisés.

2.4. La question de la productivité se pose en termes de plus en plus précis depuis les années 1990, en raison de l'évolution étonnamment forte de la productivité aux États-Unis. En l'espace de dix ans, l'économie américaine semble avoir réussi à améliorer le taux de croissance de la productivité alors qu'au sein de l'Union européenne, l'accroissement de la productivité, déjà inférieur, baisse depuis 1995. Des statistiques

récentes, publiées en novembre 2002, indiquent que la productivité horaire aux États-Unis continue de progresser, malgré l'actuelle récession économique. En d'autres termes, l'UE doit enregistrer des taux de croissance comparables, voire supérieurs, si elle souhaite devenir «la région la plus compétitive du monde» d'ici la fin de la décennie. Il s'agit d'un défi majeur.

2.5. De plus, le problème de l'Union n'est pas uniquement la faible croissance actuelle de la productivité, mais aussi un nombre insuffisant d'heures de travail. Compte tenu du développement démographique problématique de l'UE, le besoin d'une forte croissance de la productivité se fait de plus en plus pressant si l'on veut garantir une croissance économique et une protection sociale durable.

2.6. Par ailleurs, l'on ne peut pas, et l'on ne doit pas, considérer la question de la productivité uniquement sous l'angle de la contribution de la productivité à la croissance économique et à la compétitivité globales. Maintenant qu'elle vient de présenter une communication sur la productivité, la Commission fait valoir avec force qu'il faut envisager les gains de productivité dans un contexte plus large. Ces gains contribuent de manière essentielle à l'évolution de la société européenne dans le sens d'une croissance économique élevée, d'une protection sociale soutenue pour chaque individu, d'un niveau élevé d'inclusion sociale et d'une haute qualité de la protection de l'environnement.

2.7. Il y a lieu de complimenter la Commission pour cette volonté d'attirer l'attention sur la question clé de la productivité tout en plaçant cette dernière dans un contexte plus large. Le fait que des recommandations plus précises fassent défaut dans la communication n'atténue en rien cette appréciation.

2.8. La stratégie de Lisbonne n'a pas particulièrement abordé les questions de productivité; celles-ci faisaient partie intégrante du contexte global de la compétitivité. Toutefois, la stratégie inclut la plupart des facteurs déterminant la croissance de la productivité et les actions stratégiques s'y rapportant.

2.9. La mise en œuvre intégrale de la stratégie de Lisbonne est une condition préalable à un accroissement suffisant et durable de la productivité, une croissance économique, ainsi qu'une intensification et une amélioration de l'emploi.

3. Mesurer la productivité: un art qui comporte de nombreuses incertitudes

3.1. Un certain nombre d'études scientifiques ont été réalisées sur la manière de mesurer la productivité. La productivité est le rendement économique calculé par rapport à différents facteurs de production: le travail, le capital et d'autres ressources. Les États-Unis obtiennent des résultats nettement

meilleurs en matière de productivité du travail et du capital. En revanche, en ce qui concerne l'indicateur essentiel du développement durable, l'écoproduktivité ou la productivité des ressources, l'UE peut dépasser les États-Unis.

3.2. La croissance de la productivité peut se mesurer par travailleur (comme le fait l'Union européenne) ou par heure (comme dans les statistiques américaines). Les résultats varient de manière considérable selon la méthode choisie. Les États-Unis ont une avance encore plus grande sur les économies européennes en ce qui concerne le PIB par personne occupée grâce à des niveaux annuels d'heures effectuées par personne occupée bien supérieurs (enquête statistique du TUC pour la période 1997-2002). Mesurer la productivité sur la base d'un seul facteur de production, généralement le travail, au niveau d'un secteur économique spécifique ou d'une entreprise, donne des informations très limitées et doit être correctement interprété. Quoi qu'il en soit, il est essentiel de disposer de données fiables.

3.3. De plus, le calcul du PIB ne tient pas compte des éventuelles détériorations des ressources naturelles ni de la pollution, sauf si la réparation des dégâts a entraîné un accroissement des coûts. Certains pays, tels que la Finlande, incluent dans leur comptabilité nationale l'utilisation des ressources naturelles en termes quantitatifs. Il n'existe aucune méthode agréée sur le plan international permettant de la mesurer en termes qualitatifs.

3.4. En particulier, le calcul de la productivité des services, tant publics que privés, pose problème. La Commission y fait allusion à juste titre. Ce problème revêt une grande importance étant donné le rôle majeur et croissant des services dans nos économies. De plus, il convient de prêter une attention bien plus grande à la question de l'efficacité du secteur public dans son ensemble.

3.5. Les méthodes habituelles de calcul de la productivité ne permettent pas de définir clairement l'influence de différents facteurs sous-jacents sur la croissance de la productivité. Ces facteurs sont nombreux et leur rapport à la croissance de la productivité peut être compliqué; il ne peut être expliqué simplement, même s'il fait l'objet d'une étude approfondie.

3.6. Aux États-Unis, les études consacrées à la productivité privilégient tout particulièrement les facteurs qui expliquent les gains très rapides constatés au cours de la deuxième moitié des années 90. Il semble que, d'une manière générale, l'on reconnaisse quelques caractéristiques significatives. L'un de ces facteurs, qui est peut-être, à lui seul, le plus important de tous,

est l'adoption massive des TIC (technologies de l'information et de la communication) et la formation connexe, massive elle aussi, de la main-d'œuvre à l'utilisation des applications des TIC. Certains observateurs affirment que le «facteur TIC» peut expliquer plus d'un quart des gains de productivité aux États-Unis ⁽¹⁾.

3.7. D'autres facteurs d'importance capitale sont: l'adoption d'autres technologies de pointe dans un sens plus général, la disponibilité des capitaux à risques, le solide soutien apporté à l'esprit d'entreprise et aux innovations, de bonnes techniques de gestion et, là encore dans un sens général, le développement des ressources humaines.

4. Facteurs essentiels de productivité dans la perspective de l'Union européenne

4.1. La productivité est influencée par de nombreux facteurs d'importance variable. Le présent avis n'en aborde que certains, ceux qui sont jugés les plus importants.

4.2. Les accroissements de la productivité dépendent des mesures et décisions pratiques prises au sein des entreprises et autres lieux de travail. Rien ne peut s'y substituer. Les politiques publiques peuvent développer le potentiel et créer un cadre favorisant la croissance de la productivité. Ces politiques et décisions relèvent de différents niveaux de pouvoir: l'Union, les États membres ou les régions et parfois les partenaires sociaux. Une majorité d'entre elles sont incluses dans la stratégie de Lisbonne. Les restrictions des budgets nationaux peuvent avoir une influence sur le potentiel de soutien de la croissance de la productivité des économies nationales, comme le financement de la R&D.

4.3. La communication de la Commission sur la productivité privilégie un nombre limité de facteurs, et en particulier, les TIC, l'innovation et l'esprit d'entreprise, le développement des ressources humaines et, dans une certaine mesure, la recherche-développement. Cette démarche est logique, mais elle risque facilement d'aboutir à un débat de portée trop étroite.

4.4. Des questions telles que le niveau des investissements, l'organisation de la santé et de la sécurité au travail, les politiques de participation, la création d'environnements de travail qui stimulent l'innovation, les nouvelles formes de coopération entre le milieu universitaire et celui des entreprises, les nouvelles formes de mise à disposition des capitaux à risques devraient faire partie d'une démarche élargie par rapport à une croissance de la productivité dans l'Union européenne.

4.5. Le CESE recommande d'inclure dans les initiatives visant à mettre en forme des politiques axées sur l'amélioration de la croissance de la productivité dans l'Union européenne des facteurs tels que ceux qui sont évoqués plus haut.

⁽¹⁾ Rapport économique du président des États-Unis, janvier 2001.

5. Renforcer la productivité de l'Union européenne

5.1. Les considérations qui suivent correspondent à une tentative de formulation de certaines politiques clés afin de contribuer à la croissance de la productivité. Ces politiques doivent être développées en vue de réaliser des gains de productivité optimaux, tout en tenant compte des trois piliers des politiques de développement durable, ainsi que du patrimoine économique et social de la zone de l'Union européenne. Par ailleurs, la croissance de la productivité contribue également, de manière directe et indirecte, à la réalisation du développement durable.

5.2. Les actions sont réparties en cinq grandes catégories: la R&D et l'innovation, l'introduction de nouvelles technologies, notamment les TIC, le développement des ressources humaines, la gestion et l'organisation du lieu de travail et les questions liées au marché. Ces catégories sont fortement corrélées.

5.3. R&D et innovation

5.3.1. Établir des politiques de R&D à long terme en coopération avec les entreprises et le secteur public, en prévoyant l'encadrement requis pour le développement d'applications de base. Les connaissances des chercheurs peuvent être mises à profit pour formuler des politiques et activités efficaces visant à améliorer la productivité.

5.3.2. On peut obtenir de bons résultats en liant étroitement la recherche aux nécessités pratiques. À titre d'exemple, citons le programme de productivité finlandais composé de 13 projets qui a été élaboré en collaboration avec les entreprises, le secteur public et les chercheurs. Les projets incluent la mise au point d'outils pratiques destinés aux projets de développement de la productivité, comme des méthodes d'analyse, des indicateurs, du matériel didactique et des modèles salariaux.

5.3.3. Créer sur le lieu de travail un climat propice à l'innovation: il existe, dans le monde du travail, un important potentiel d'innovation quotidienne, fondé sur des améliorations permanentes et une participation active des salariés. Les innovations de la vie active elle-même sont requises.

5.3.4. Il n'est pas facile de créer des centres d'excellence, mais lorsqu'on y arrive, ces centres attirent des personnes qualifiées et de grands chefs d'entreprise, et forment un cercle vertueux d'innovation et de productivité. Par ailleurs, l'UE devrait envisager des programmes d'encouragement visant à attirer des travailleurs hautement qualifiés issus de pays tiers, notamment sous la forme de programmes d'échange.

5.3.5. La Commission a pris note de la décision du Conseil visant à recommander un accroissement majeur des ressources pour la R&D, en particulier dans le secteur privé. Le CESE se

félicite de cette décision et insiste sur le rôle à assumer par les gouvernements des États membres dans la réalisation de cet engagement majeur à long terme et la poursuite de cet objectif, même en périodes de restrictions budgétaires. De plus, le CESE souhaite insister sur la nécessité de lier étroitement le programme-cadre pour la R&D et le développement de nouvelles technologies concurrentielles.

5.3.6. Les politiques actuelles de formation des chercheurs semblent tout à fait inappropriées par rapport aux besoins qui vont découler de la stratégie globale de Lisbonne. Il convient de prendre de nouvelles initiatives afin de garantir la participation des chercheurs, tant dans les secteurs public que privé.

5.4. Introduction de nouvelles technologies

5.4.1. Stimuler l'adoption de technologies évoluées de production, tant dans le secteur public que dans le secteur privé. Selon la Commission et plusieurs autres sources, les nouvelles technologies, et en particulier les TIC, présentent une importante capacité d'amélioration de la productivité dans tous les secteurs. Il est important d'approfondir cette question.

5.4.2. L'introduction de nouvelles technologies requiert généralement l'adaptation des compétences et une réorganisation du travail, ce qui se traduit parfois par des suppressions d'emplois dans un secteur et des créations d'emplois dans un autre. L'acceptation de cette évolution par les salariés et la volonté d'adaptation sont des questions qui doivent être traitées par les politiques à long terme. Ces questions recouvrent notamment la participation des travailleurs, les réseaux de sécurité, la formation en entreprise et les politiques actives relatives au marché du travail.

5.4.3. Mettre en œuvre l'initiative eEurope dans son intégralité, notamment les actions visant à développer la large bande, le gouvernement en ligne, la sécurité et les infrastructures des télécommunications.

5.4.4. Les petites et moyennes entreprises éprouvent souvent des difficultés à financer l'introduction de nouvelles technologies. Des conseils adéquats devraient être fournis, ainsi que, le cas échéant, un soutien visant à faciliter l'utilisation de méthodes de financement innovatrices.

5.5. Développement des ressources humaines

5.5.1. Le développement des ressources humaines constitue l'un des facteurs fondamentaux de toute politique de la productivité, et cela suppose un certain nombre de mesures.

5.5.2. Enseignement et formation en matière de TIC

- Offrir de larges occasions d'apprentissage et de formation tout au long de la vie, et notamment étudier la possibilité d'utiliser des avantages fiscaux, tels que les déductions fiscales sur l'épargne destinée à une future formation.
- Fournir un enseignement complémentaire aux adultes qui ne possèdent pas, initialement, une éducation et une formation suffisantes.
- Apporter un soutien à la participation plus active des universités/établissements scolaires et instituts techniques à des actions de perfectionnement professionnel approfondi destinées aux salariés.

5.5.3. Créer des possibilités de formation orientée vers l'entreprise à l'intention des étudiants de l'enseignement supérieur et de l'enseignement secondaire supérieur.

5.6. Gestion et organisation du lieu de travail

5.6.1. Le défi crucial auquel est confrontée la direction des entreprises et autres organisations souhaitant améliorer leur productivité consiste à garantir l'adaptabilité de l'organisation et du lieu de travail.

5.6.2. Stimuler les gains de productivité dans les lieux de travail en utilisant diverses méthodes disponibles, et notamment les accords et arrangements conclus entre employeurs et salariés sur le thème de la productivité.

5.6.3. Étudier les effets qui se font sentir sur le lieu de travail en cas d'intérêt accru pour la productivité, et développer autant qu'il est nécessaire des outils permettant de traiter les effets négatifs.

5.6.4. Les accords tripartites peuvent jouer un rôle majeur, en particulier dans le domaine de l'éducation et de la recherche. Les gouvernements devront s'atteler à créer des systèmes de soutien, notamment en ce qui concerne les avantages, notamment fiscaux.

5.6.5. Mettre au point des possibilités de formation qualifiée en matière de gestion des politiques de productivité, notamment pour les directeurs de PME.

5.7. Questions liées au marché

5.7.1. Établir des marchés de l'emploi fonctionnant bien, n'entravant en rien la mobilité des salariés. Une question cruciale à cet égard est l'amélioration des dispositions régissant la reconnaissance des qualifications professionnelles au sein de l'UE.

5.7.2. Nombreux sont ceux qui, s'inspirant entre autres de l'expérience des États-Unis, considèrent un marché de l'emploi flexible comme un élément majeur de la croissance de la productivité. D'autres soulignent que la sécurité de l'emploi est non seulement conforme au modèle social européen, mais qu'elle renforce également la productivité en favorisant l'accumulation des connaissances au sein des entreprises.

5.7.3. Le soutien public au niveau national et de l'UE devrait être acceptable lorsque les forces du marché ne fournissent pas suffisamment de mesures d'incitation. Les travaux de R&D et le financement des risques en constituent des exemples. Il convient de définir des moyens efficaces de fournir un financement des risques pour les start-ups et les PME. Il serait préférable d'acheminer le financement public avec ou par des sources financières privées qui disposent des connaissances et de l'expertise requises.

5.7.4. Une saine concurrence du marché constitue le cadre indispensable d'une bonne croissance de la productivité. Une lourde responsabilité repose sur les épaules de la Commission qui se doit de promouvoir et de maintenir des politiques de la concurrence efficaces au sein de l'UE.

5.7.5. Encourager la mise en réseau des entreprises. Les expériences enregistrées dans de nombreuses régions, telles que l'Italie du Nord, montrent quelle force productive considérable la spécialisation et la mise en réseau peuvent donner.

5.7.6. Les possibilités de renforcement de la productivité dans le secteur des services, tant public que privé, doivent être étudiées et des politiques pertinentes élaborées. Selon les termes de la stratégie de Lisbonne, il est essentiel de finaliser le marché intérieur des services. L'introduction d'éléments de concurrence dans la prestation des services publics accélérerait la croissance de leur productivité, mais il convient de préserver l'égalité d'accès, la qualité, la disponibilité et l'accessibilité des services.

6. Recommandations politiques à l'intention de l'Union européenne

6.1. Il n'est pas difficile de présenter sommairement les facteurs essentiels d'un renforcement de la productivité au sein de l'UE. Un certain nombre de ces facteurs figurent déjà dans la stratégie de Lisbonne. Le véritable problème est celui qui consiste à générer des effets de synergie et à maintenir un niveau élevé de croissance de la productivité. Les entreprises et leurs salariés jouent les rôles principaux. Les politiques publiques peuvent les soutenir. Le CESE adresse les recommandations suivantes aux responsables officiels de l'UE, ainsi qu'aux partenaires sociaux aux niveaux concernés.

6.2. Le CESE souligne que l'étape la plus importante en vue d'une meilleure croissance de la productivité au sein de l'UE est la mise en œuvre globale de la stratégie de Lisbonne.

6.3. Le CESE recommande que la Commission européenne se fonde sur la présente communication et les commentaires qui en résulteront pour développer davantage sa méthodologie pour l'analyse, l'évaluation et la notification de l'évolution de la productivité en vue de stimuler les actions visant à accroître la productivité. Elle devrait également analyser l'efficacité du secteur public.

6.4. Le CESE propose que la Commission entreprenne ou encourage une étude plus détaillée des différents facteurs et mécanismes sous-jacents de la croissance de la productivité. En particulier, il convient de se pencher davantage sur les questions d'écoproduktivité, le rôle des TIC, ainsi que d'autres aspects qualitatifs de la productivité. En outre, le problème de la prise en compte des coûts liés à la dégradation des ressources naturelles et à la pollution dans la comptabilité nationale et le PIB nécessite des recherches et un développement des méthodologies.

6.5. Le CESE recommande d'intégrer les questions de productivité et de développement durable dans le suivi annuel de la stratégie globale de Lisbonne.

6.6. Le CESE a rédigé des messages clairs et détaillés sur la simplification de la législation communautaire. Des efforts accrus de simplification ainsi qu'une bonne gouvernance générale sont essentiels à l'augmentation de la productivité de l'ensemble de l'économie.

6.7. Le CESE demande à la Commission d'analyser de toute urgence les effets de l'élargissement sur la future croissance de la productivité de l'UE. L'évolution de la productivité dans les pays candidats constitue un défi, mais semble également promettre d'importants gains potentiels. Lors de l'adhésion, la productivité de l'UE baissera, mais son potentiel de croissance

augmentera de manière considérable. La date de l'éventuelle inclusion des nouveaux États membres dans l'UEM est cruciale.

6.8. Le CESE propose que la Commission mette au point une méthode efficace de collecte et de diffusion des informations sur les bonnes/meilleures pratiques en matière d'accroissement de la productivité.

6.9. Le CESE estime qu'il est important de développer davantage le processus de Luxembourg pour des politiques actives du marché de l'emploi.

6.10. Le CESE reconnaît que les partenaires sociaux aux niveaux local et national ont un rôle majeur à jouer dans la planification, la mise en œuvre et d'une manière générale le soutien des politiques de développement de la productivité.

6.11. Le CESE recommande aux partenaires sociaux d'envisager différents types d'accords et d'arrangements en vue de stimuler la productivité. Le CESE a pris note du programme de travail convenu dans le cadre du dialogue social et se félicite de l'occasion ainsi offerte aux partenaires sociaux d'également souligner les problèmes relatifs à la croissance de la productivité et à ses implications pour les sociétés européennes.

6.12. Le CESE souligne l'importance du suivi concret de l'avis commun des partenaires sociaux au niveau européen sur la question de l'apprentissage des salariés tout au long de la vie.

6.13. Le CESE:

- accordera une attention particulière aux développements en matière de productivité lorsqu'il rendra son avis sur le suivi de la stratégie de Lisbonne lors du sommet du printemps;
- organisera tous les deux ans une conférence sur la stratégie de Lisbonne; et
- le cas échéant, élaborera des avis d'initiative sur la productivité.

Bruxelles, le 11 décembre 2002.

Le Président

du Comité économique et social européen

Roger BRIESCH

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Les effets de l'élargissement de l'Union sur le marché unique»

(2003/C 85/23)

Le 17 janvier 2002, conformément à l'article 23 paragraphe 3 de son Règlement intérieur, le Comité économique et social européen a décidé d'élaborer un avis sur le thème susmentionné.

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée d'élaborer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 6 novembre 2002 (rapporteuse: Mme Belabed).

Lors de sa 395^e session plénière des 11 et 12 décembre 2002 (séance du 12 décembre), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 77 voix pour, 12 voix contre et 7 abstentions.

Contenu essentiel de l'avis

A. L'élargissement revêt une grande importance du point de vue politique, social et économique pour l'avenir de l'Union. Il représente une possibilité unique de garantir de manière durable la paix et la stabilité en Europe.

B. Bien que le processus de transformation exige des sacrifices importants de la part d'une grande partie de la population et qu'il aille souvent de pair avec des bouleversements sociaux considérables, les négociations d'adhésion en vue de l'élargissement sont sur le point d'aboutir.

C. À l'instar de la présidence danoise, le Comité estime que le calendrier de l'élargissement doit être respecté, compte tenu des progrès enregistrés dans les différents États membres.

D. L'élargissement du marché intérieur apportera de nombreux avantages sur le plan économique et renforcera la compétitivité de l'Europe dans l'économie mondiale, si l'on réussit à exploiter le potentiel disponible. L'emploi de la main-d'œuvre disponible constitue à cet égard un élément d'une grande importance.

E. La manière dont seront répartis ces bénéfices dans la population sera décisive dans la manière dont l'élargissement sera accepté par les citoyens.

F. Il y a lieu d'accélérer et de poursuivre les efforts visant à renforcer les capacités administratives et judiciaires afin que la législation communautaire n'existe pas seulement sur le papier, mais qu'elle soit également appliquée et respectée dans la pratique.

G. L'adoption de l'acquis communautaire et l'intégration des économies nationales sont source de bouleversements économiques et sociaux, que l'on s'efforce de compenser de part et d'autre, notamment au moyen de dispositions

transitoires. L'intégration s'en trouve facilitée mais, dans le même temps, le marché unique se trouve divisé, de sorte qu'il convient d'user avec prudence des mesures transitoires.

H. Le soutien effectif au processus de reconversion et la résorption des différences économiques et sociales entre les anciens et les futurs États membres, y compris après les adhésions, constituent une condition essentielle pour le développement économique et social cohérent de l'ensemble de la nouvelle Union européenne, conformément aux objectifs de Lisbonne. Toutes les politiques de l'Union sont ici sollicitées afin de gommer le plus vite possible les écarts existant entre les anciennes et les nouvelles régions.

I. Des mesures particulières sont nécessaires pour les régions transfrontalières. Le développement de stratégies et de coopérations transfrontalières est une condition indispensable non seulement pour pouvoir exploiter les potentiels qui émergent dans ces régions, mais aussi pour contrer les effets négatifs.

J. Il existe de nombreux programmes destinés à préparer les pays candidats à l'adhésion; ces pays participent aussi parfois à certains programmes et actions des 15 États membres. Ces mesures sont destinées à soutenir les efforts liés aux adhésions. Il arrive toutefois que ces programmes soient tellement coûteux qu'ils ne sont que rarement utilisés, compte tenu de l'extrême lourdeur de la bureaucratie. Le Comité préconise de procéder à un réexamen et à une simplification dans ce domaine.

K. Le Comité soutient ce processus par le biais d'auditions organisées par l'Observatoire du marché unique (OMU) dans les pays candidats ainsi que par des actions de coopération avec les partenaires sociaux de ces pays. Il a en outre, grâce à sa banque de données PRISM («Progress Report on Initiatives in the Single Market»), créé un instrument d'information qui recense les initiatives relatives au développement du marché unique. Parmi les propositions qu'il a formulées en ce qui concerne le développement du marché unique, l'on citera notamment celle sur la création de centres de coordination du marché unique dans les pays candidats.

1. Introduction

1.1. L'élargissement revêt une grande importance pour l'avenir de l'Union européenne car elle constitue une possibilité unique en son genre de garantir de manière durable la paix et la stabilité en Europe et représente une chance historique d'unir les États européens sur la base de valeurs démocratiques communes. Outre la garantie à long terme de la paix et de la stabilité politique en Europe, qui a bien évidemment la priorité absolue sur toute autre considération, ce processus est porteur de nombreuses possibilités et de nombreux défis sur le plan économique et social.

1.2. Bien que le processus de transformation exige des sacrifices considérables de la part d'une grande partie de la population des pays candidats à l'adhésion, et qu'il aille souvent de pair avec des bouleversements économiques et sociaux considérables, les négociations d'adhésion avec les dix pays candidats — Slovénie, Hongrie, Slovaquie, République tchèque, Pologne, Lituanie, Estonie, Lettonie, Chypre et Malte sont près d'aboutir. L'évolution de la situation à Chypre et à Malte doit être abordée de manière quelque peu différente, compte tenu de l'histoire de ces deux pays qui n'ont pas connu de changement de régime. La Bulgarie et la Roumanie doivent passer par un processus de rattrapage plus long et fixer elles-mêmes une date ultérieure pour leur adhésion. En ce qui concerne la situation géographique et politique de la future enclave de Kaliningrad le CESE s'est déjà exprimé.

1.3. La Commission européenne estime que tous ces pays, à l'exception de la Roumanie et de la Bulgarie, seront d'ici peu à même de soutenir la concurrence au sein du marché unique de l'UE. Ces huit pays disposent d'une économie de marché qui fonctionne et ont également entrepris des efforts considérables en matière d'administration et de justice afin de créer l'environnement nécessaire à leur insertion dans un grand marché unique. À cet égard, l'on se gardera d'oublier que c'est précisément la perspective de l'adhésion qui a accéléré ce processus de transformation. C'est pourquoi il y a lieu de lutter contre tout retard inutile et contre toute déception qui pourrait en résulter dans les pays candidats.

1.4. Tout comme la présidence danoise ⁽¹⁾, le Comité estime que le calendrier de l'élargissement doit être respecté. En tout état de cause, le rythme des progrès enregistrés dans les différents pays candidats est très diversifié. Les pays remplissant les critères de Copenhague pourraient adhérer après la fin des négociations à la date prévue.

1.5. La vague de dispositions législatives, d'exigences et de règles qui accompagnent l'unification économique entre l'actuelle UE et les pays candidats pose, cette fois, des exigences

encore plus élevées que lors des précédentes adhésions. À la différence des élargissements précédents, ces nouvelles exigences relèvent de domaines tels que:

- i) population et superficie,
- ii) développement et approfondissement de l'Union elle-même depuis les dernières adhésions et
- iii) fragilité relative sur le plan économique des pays candidats à l'adhésion (surtout en ce qui concerne le PIB par habitant).

1.6. L'Union européenne d'après l'élargissement sera très différente de l'Union à quinze. L'élargissement à 27 États membres augmentera la superficie de l'Union de 34 %, sa population de 28 % et son PIB de 5 % seulement. Statistiquement, le PIB/hab. chutera par conséquent de 18 %. Les écarts de revenus entre les pays, les régions et les individus s'accroîtront de manière considérable. La convergence réelle des PIB entre les actuels États membres et les pays candidats prendra de 10 à 30 ans. En outre, la seule convergence économique (nominale et réelle) ne suffira pas; elle devra être accompagnée d'une convergence progressive dans le domaine social ⁽²⁾.

1.7. Le Comité, ainsi qu'il l'a déclaré dans un avis antérieur ⁽³⁾, estime que l'élargissement du marché unique comporte de nombreux avantages sur le plan économique. Les adaptations conduiront pour les deux parties à un marché intérieur intégré. Les échanges et les débouchés commerciaux, notamment, seront renforcés par l'augmentation du nombre des fabricants, des fournisseurs et des consommateurs. L'élargissement offrira des possibilités totalement nouvelles: coopération (transfrontalière) et autres formes de coopération, recrutement de nouveaux fournisseurs, économies d'échelle, plus grande proximité des consommateurs, etc. Les simplifications administratives et l'amélioration des services du fait de la modernisation des services publics doperont la croissance et amélioreront l'accès au droit (surtout en ce qui concerne le droit d'entreprise, le droit fiscal et le droit administratif). De même, la création de sociétés de révision d'entreprises et de sociétés fiduciaires ainsi que le déploiement d'un réseau de conseillers fiscaux et économiques indépendants contribueront à la réussite de l'adaptation au marché unique.

1.8. L'élargissement de l'Union européenne permet la création d'un processus dynamique de croissance économique et renforce la compétitivité de l'Europe dans l'économie mondiale. Il existe de bonnes chances pour que les bénéfices du processus de l'élargissement dépassent de loin les coûts. L'appréciation portée par les citoyens sur l'élargissement sera toutefois fonction du rapport entre les bénéfices et les coûts.

⁽¹⁾ Déclaration du ministre danois de l'emploi lors de la session plénière du CES le 18 juillet 2002.

⁽²⁾ Groupe d'experts de haut niveau sur les relations industrielles et les changements dans l'UE, projet de rapport intérimaire, 16 novembre 2001.

⁽³⁾ Voir avis CES «Les effets de l'élargissement de l'Union européenne sur le marché unique», JO C 329 du 17.11.1999, p. 3.

L'élargissement peut avoir des conséquences extrêmement différentes selon les secteurs économiques et les régions, ainsi qu'en fonction du calendrier. Le Comité se félicite des efforts de la Commission visant à mieux faire connaître les avantages liés à l'élargissement. Dans le même temps, il est indispensable de bien appréhender les risques et les défis du suivi de l'élargissement. Seul le débat permettra de trouver des réponses.

2. L'acquis communautaire

2.1. Dans le cadre de l'élargissement, les pays candidats doivent intégrer à leur droit national l'acquis communautaire et, par voie de conséquence, transposer et appliquer la législation communautaire. Tout cela place ces pays devant un défi considérable. Lors des négociations, plusieurs des pays candidats ont émis des réserves à cet égard, du fait notamment de l'importance des dépenses qu'ils devront encourir.

2.2. L'existence d'une administration et d'un État de droit modernes et orientés vers la prestation de services constitue une aide extrêmement précieuse pour l'adoption et la mise en œuvre de l'acquis communautaire. Le Comité estime dès lors avec la Commission qu'il est capital d'accroître les capacités administratives et de renforcer la justice des pays candidats avant même leur adhésion, afin que la législation communautaire n'existe pas seulement sur le papier mais qu'elle soit également appliquée et suivie dans la pratique.

2.3. Pour ce faire, il est nécessaire de mettre en place des structures et des capacités adéquates, ainsi que des mesures relatives à la qualification et à la rémunération dans le domaine administratif et judiciaire. En outre, les citoyens doivent avoir la possibilité de se renseigner auprès de centres d'accueil et d'information sur la législation, les normes et les possibilités de recours et de réclamation; ils doivent également pouvoir utiliser ces informations. Le Comité se félicite du renforcement des capacités administratives et judiciaires par le biais des plans d'action et des programmes conçus à cet effet.

2.4. À cet égard, l'augmentation du nombre des langues officielles dans la future Union européenne est rarement abordée. Le CESE attire l'attention sur le fait que cette situation occasionnera des charges supplémentaires en termes financiers et en termes de personnel, charges dont il y a lieu de tenir compte. Il invite le Conseil à s'exprimer sur ce point.

2.5. Dans les domaines sensibles de l'acquis communautaire, du fait de réserves techniques, économiques ou politiques, les deux parties ont demandé des périodes transitoires jusqu'à l'adoption complète de l'acquis communautaire. Le Comité est convaincu que les pays candidats relèveront avec succès les nouveaux défis qui se poseront à eux à la suite de l'adhésion, comme ils l'ont fait jusqu'ici. Dans le même temps, il comprend que dans de nombreux domaines, le passage aux règles du marché unique exigera un certain temps après l'adhésion elle-même.

2.6. En ce sens, l'octroi de périodes transitoires constitue une alternative précieuse tant pour les actuels que pour les futurs États membres. En tout état de cause, compte tenu des effets restrictifs des périodes transitoires sur le marché unique, il y a lieu de les limiter au strict minimum nécessaire pour permettre un processus d'adaptation acceptable sur le plan social et économique et aussi court que possible. En outre, pendant la durée de ces périodes transitoires, il y a lieu d'entreprendre et de soutenir des efforts ciblés afin de procéder aux adaptations nécessaires. Parmi les points sensibles du marché unique, l'on citera les aspects suivants:

2.6.1. Liberté de circulation des capitaux: dans tous les pays candidats, l'acquisition de terres agricoles par des étrangers est soumise à des périodes transitoires. En outre, l'on s'est mis d'accord sur une période transitoire de 5 ans pour toute acquisition de résidence secondaire. Les périodes transitoires dans ces deux domaines sont importantes car il s'agit pour de nombreux pays candidats de dossiers sensibles; après un certain délai — qui devrait être provisoire — ces pays connaîtront vraisemblablement une hausse des prix.

2.6.2. Dans le domaine de la liberté de circulation des travailleurs, les points de vue sont très partagés. À cet égard, le Comité a déjà constaté l'adoption de mesures visant à organiser les futurs mouvements migratoires d'un point de vue temporel, spatial et sectoriel; il estime que les mesures transitoires visant à limiter la liberté de circulation des travailleurs et des services doivent être adoptées en tenant compte des spécificités de chaque région et de chaque secteur d'activité, qu'elles doivent être réexaminées à intervalles réguliers et qu'elles doivent être flexibles⁽¹⁾. L'Union européenne, dans sa position commune, a souligné la grande sensibilité du thème de la libre circulation des travailleurs et s'est d'ores et déjà mise d'accord avec presque tous les pays candidats sur des dispositions provisoires. Le Comité se félicite de cette initiative et forme le vœu que les mesures préparatoires correspondantes seront mises en place sans tarder au cours de cette période, afin de permettre la création d'un véritable marché commun du travail pour tous les futurs États membres.

2.6.3. La question de la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles et de l'abolition des discriminations et des restrictions en matière d'accès à la profession demeure, aujourd'hui comme hier, un défi. La coordination des systèmes de sécurité sociale, de même que la coordination et la coopération dans le domaine de l'impôt sur le revenu constituent également un dossier important.

2.6.4. Le contrôle des personnes aux frontières subsistera encore pendant un certain temps après l'adhésion. L'élimination des frontières intérieures suppose que les pays candidats remplissent toutes les conditions préalables à l'entrée en vigueur de l'acquis de Schengen. L'on citera à cet égard, en particulier, l'existence au plan national d'un système d'information Schengen (SIS) opérationnel. Il est très probable que la mise en œuvre totale des dispositions de Schengen ne sera pas possible pour des raisons techniques et opérationnelles

⁽¹⁾ Libre circulation des travailleurs dans le marché unique — avis CES JO C 155 du 29.5.2001.

au moment de l'adhésion. Compte tenu du calendrier pour le système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II), lequel — selon les estimations actuelles — devrait être opérationnel au plus tôt à la fin de 2005, il est peu vraisemblable que les contrôles aux frontières intérieures soient supprimés avant cette date. Le processus d'évaluation de Schengen exige également du temps. La poursuite des contrôles d'identité est toutefois également nécessaire compte tenu des dispositions provisoires dans le cadre de l'impôt sur le tabac (voir § 3.3.2.5).

2.6.5. Libre circulation des marchandises

2.6.5.1. Dans le domaine de l'agriculture — s'agissant des questions qui concernent le marché unique — les pays candidats ont demandé — et en partie obtenu — toute une série de périodes transitoires en ce qui concerne les règles phytosanitaires et vétérinaires de l'UE. Presque tous les pays candidats ont demandé des périodes transitoires d'une durée moyenne de trois ans à compter de la date d'adhésion afin de pouvoir procéder à la réorganisation de leurs entreprises de transformation des produits alimentaires. Si ces périodes transitoires sont acceptées, les produits fabriqués dans les entreprises au cours de ces périodes devront toutefois demeurer sur le marché des pays candidats et ne devront pas être commercialisés dans l'ensemble de l'Union.

2.6.5.2. Même s'il n'est pas possible à l'heure actuelle de fournir un aperçu détaillé sur ce point, certaines parties du chapitre en question étant encore en cours de négociation sur le plan bilatéral, il est prévisible que l'octroi de périodes transitoires dans le domaine des produits agricoles transformés et des produits agricoles peuvent conduire à des entraves à la libre circulation des marchandises. Les marchandises devront faire l'objet de contrôle aux frontières nationales afin de veiller au respect des dispositions. Il est à craindre que les dispositions transitoires, et les contrôles qui en découleront nécessairement entre anciens et nouveaux États membres n'occasionnent des retards aux frontières. Le Comité reconnaît la nécessité des contrôles aux frontières mais invite toutefois à réfléchir au fait que des retards importants peuvent également engendrer des coûts considérables sur le plan économique.

2.6.5.3. À cet égard, le Comité se prononce en faveur de l'adoption de toutes les mesures nécessaires afin de garantir le niveau élevé de sécurité des produits alimentaires européens. Des problèmes se posent encore dans les domaines suivants: garantie de contrôles satisfaisants aux frontières extérieures de l'Union; respect des dispositions sanitaires communautaires strictes en matière d'ESB, garantie de la qualité de l'eau potable, mise aux normes européennes des usines de produits alimentaires et respect des dispositions communautaires en matière de protection animale. L'instauration de postes de contrôle frontalier aux frontières extérieures de l'UE pour les contrôles vétérinaires et autres suppose de prévoir les bâtiments, l'équipement et le personnel nécessaires à l'exécution de ces contrôles.

2.6.5.4. S'agissant des systèmes de certification, le Comité est favorable à la proposition de la Commission⁽¹⁾ concernant

l'adhésion des pays candidats au CEN et au Cenelec en tant que membres de plein droit d'ici décembre 2003 au plus tard. L'on disposerait ainsi d'un système unifié de certification qui permettrait de simplifier les procédures et d'éviter les frais supplémentaires résultant de l'utilisation de plusieurs systèmes et qui, notamment pour les PME, constitueraient une charge insurmontable.

2.6.6. Libre prestation de services: la plupart des pays candidats se sont vus accorder des périodes transitoires dans le domaine des services financiers: restrictions pour les petites banques coopératives, faibles exigences de couverture minimum de capital pour les banques coopératives, fonds de pension, etc. En outre, la date d'échéance pour l'élimination des limitations à la circulation des capitaux entre États membres et pays tiers a été fixée au 31 décembre 1999. Toutes les restrictions à la circulation des capitaux avant cette date représentent des dérogations durables dans la circulation des capitaux entre les nouveaux États membres et les pays tiers.

2.7. Le bon fonctionnement du marché unique suppose un renforcement des contrôles aux frontières. Ces contrôles doivent être effectués selon des normes uniformes sur tout le territoire de l'Union. Pour ce faire, il y a lieu d'adopter des mesures en faveur de la formation, des rémunérations et de l'application des règles communes, et de contrôler que ces règles sont effectivement respectées.

2.8. La mise en œuvre de l'acquis communautaire dans une Union élargie constitue un défi historique. Dans l'Europe des Quinze, dix années après la date prévue pour l'achèvement du marché intérieur, des parties essentielles de l'acquis n'ont toujours pas été mises en œuvre. Dans ce contexte, la finalisation du droit harmonisé et unifié dans le marché unique, conformément aux objectifs du processus de Lisbonne, représente un défi particulier. Une adaptation du droit communautaire correspondant aux nouveaux développements et par-là même à la modernisation permanente de l'acquis communautaire revêt une importance décisive pour l'avenir de l'Union européenne et son objectif d'amélioration des conditions de vie et de travail. Il conviendra de veiller à ce que ce processus ne souffre aucun ralentissement.

2.9. Le Comité estime avec la Commission que les capacités administratives des nouveaux États membres devront être régulièrement adaptées compte tenu des nouvelles exigences de l'acquis communautaire, y compris après les adhésions. Si l'on veut tirer pleinement parti des avantages du passage d'un système fermé à un système d'économie sociale de marché, il convient d'améliorer le cadre juridique en matière de droit de la concurrence, de protection des consommateurs, de droit du travail, de droit social, etc. La création de capacités administratives suffisantes n'est dès lors pas un processus qui prendra fin avec l'adhésion. Le Comité se félicite de l'intention de la Commission d'aider les nouveaux États membres également après l'adhésion en débloquant une facilité transitoire⁽²⁾.

⁽¹⁾ Commission européenne, «Réactualisation 2002 sur la stratégie pour le marché intérieur: Tenir les engagements», COM(2002) 171 final.

⁽²⁾ COM(2002) 700 final «Vers l'Union élargie».

2.10. La finalisation de l'acquis communautaire est également influencée par la nature des décisions. La forme actuelle du processus décisionnel, plutôt complexe, est essentiellement le résultat de la nouvelle pondération au Conseil négociée en 2000 à Nice; elle devrait être analysée du point de vue de la transparence et de l'efficacité dans la perspective d'améliorations éventuelles. De nombreuses enquêtes ont établi que très souvent, le mécontentement des citoyens par rapport à l'Union européenne est dû au manque de transparence des processus décisionnels. Le problème posé par des processus politiques perçus comme opaques risque de s'aggraver dans une Union élargie à 27 États membres. Dans l'intérêt de l'Europe des citoyens, de nouvelles améliorations sont souhaitables dans ce domaine.

2.11. Un ajustement entre les États membres et les pays candidats en matière de critères économiques et sociaux est essentiel à la modernisation de l'acquis communautaire. Plus rapide sera l'élimination des différences existantes sur le plan économique et social, plus rapide sera l'unification au niveau européen. Toutes les politiques communautaires, y compris les fonds structurels ⁽¹⁾, seront nécessaires afin d'éliminer le plus vite possible les différences entre les anciennes et les nouvelles régions et de favoriser un développement économique et social cohérent conforme aux objectifs de Lisbonne dans l'ensemble de l'Union, développement qui devrait aboutir à faire de l'Europe au cours de la prochaine décennie l'économie la plus dynamique et la plus concurrentielle fondée sur la société de la connaissance, dans le respect des principes fondamentaux de la cohésion sociale et territoriale. Les conditions seraient ainsi créées pour une poursuite de la construction de l'Union européenne tant en ce qui concerne les intérêts économiques et le marché unique que dans le domaine de la politique sociale, de la protection des consommateurs et de la protection de l'environnement, qui sont autant de compléments à la politique du marché unique ⁽²⁾.

3. Développement, chances et défis dans certains domaines choisis

3.1. Les objectifs clefs de la politique du marché unique — harmonisation, reconnaissance mutuelle, mise en œuvre, respect et application du droit communautaire, résolution des problèmes et normalisation — sont complétés par les mesures en matière de politique sociale, de protection du consommateur et de protection de l'environnement. De même, l'euro et l'élargissement déclenchent une nouvelle dynamique d'intégration ⁽¹⁾. L'on examinera dans les paragraphes qui suivent les différents domaines qui revêtent une importance du point de vue du marché unique et de la répartition des bénéfices de l'élargissement, et qui sont dès lors essentiels pour le succès même de ce processus. L'élargissement du marché unique doit apporter des avantages concrets aux citoyens, en leur qualité de consommateurs comme dans leur rôle de travailleurs ou de chefs d'entreprise.

3.2. Mutations structurelles et développement économique

3.2.1. Le processus de transformation est source de profondes mutations pour les économies des pays candidats. Outre le système économique lui-même — le passage d'une économie planifiée à une économie de marché, il y a lieu de moderniser la structure de l'économie, si l'on tient compte de l'importance respective de l'agriculture, de l'industrie et des services. De nombreuses mono-industries et industries lourdes, notamment dans le domaine du charbon et de l'acier, ne sont plus concurrentielles. Cela est notamment vrai pour l'industrie de l'acier en Pologne, en République tchèque, en Slovaquie et en Hongrie. Ces industries étaient souvent concentrées dans une seule et même région, ce qui a eu des répercussions considérables sur le plan économique et social au cours de la restructuration, notamment dans les régions en question.

3.2.2. Certaines entreprises situées dans les anciens États membres ont parfois aussi eu à souffrir de la pression accrue de la concurrence exercée par l'élargissement du marché unique. Pour l'achèvement du marché unique, qui constitue l'un des objectifs essentiels de l'Union, cette évolution représente un défi considérable. Tous les instruments disponibles doivent être mis en œuvre afin d'exploiter le potentiel économique et de soutenir la croissance de l'économie. L'Europe a besoin de ces potentiels; elle ne peut les laisser en friche, si elle veut exploiter les avantages du marché unique et devenir l'économie la plus concurrentielle au monde.

3.2.3. C'est pourquoi il convient d'orienter les mesures à caractère économique et politique, que ce soit dans le domaine de la promotion des entreprises et de l'esprit d'entreprise, du soutien aux PME, de la politique de la concurrence, de la politique technologique — notamment dans le domaine des technologies de l'information et de la communication — de la politique du marché du travail, de l'emploi, de la politique structurelle, ainsi qu'une politique macroéconomique ciblée (pour autant que cela soit possible au niveau européen), de façon à exploiter le potentiel économique partiellement inutilisé et à contribuer dès lors à faire du prochain marché unique élargi une réussite.

3.2.4. Préparer à de nouvelles tâches la main-d'œuvre libérée du fait de la restructuration au moyen de mesures ciblées est d'une importance capitale. Une participation active aux programmes de l'Union, notamment dans le domaine du recyclage et de la qualification ainsi que de l'apprentissage tout au long de la vie sont des conditions essentielles si l'on veut surmonter les inconvénients des mutations structurelles et réaliser les objectifs de Lisbonne. Cela contribuerait dans le même temps à réduire au maximum les conséquences sociales de la restructuration.

3.2.5. Les régions frontalières sont exposées à des défis spécifiques. Le Comité se félicite dès lors des mesures d'encouragement communautaires en faveur des régions frontalières,

(1) Stratégie pour la cohésion économique et sociale de l'UE.

(2) Commission européenne: «Réactualisation 2002 sur la stratégie pour le marché intérieur — Tenir les engagements», COM(2002) 171 final.

destinées à les aider à développer leurs infrastructures, à adopter des mesures de qualification ciblées en faveur de la main-d'œuvre et à promouvoir les petites et moyennes entreprises ⁽¹⁾. En outre, les régions voisines et les partenaires sociaux ont d'ores et déjà mis en oeuvre des initiatives pour une coopération au-delà des frontières. Il y a lieu d'étendre et de soutenir ces initiatives.

3.2.6. À cet égard, le développement de stratégies transfrontalières pour le développement des régions frontalières et l'exploitation de l'expérience acquise dans l'Europe des 15 semble particulièrement efficace; citons à titre d'exemple la coopération entre les régions sur le modèle de l'euro-région Saar-Lor-Lux, dans laquelle des structures permanentes ont été créées avec la participation de tous les acteurs intéressés. Dans cette région, un Comité économique et social transfrontalier a même été créé.

3.2.7. Agriculture

3.2.7.1. L'un des points les plus sensibles de l'élargissement est la question de l'agriculture. Dans certains pays, la part de l'agriculture dans l'ensemble des activités économiques est largement supérieure à ce qu'elle est dans les 15 États membres actuels. En outre, il existe un écart considérable entre l'agriculture de l'Union et celle des pays candidats, entre autres dans le domaine de la qualité de l'économie laitière, avec les conséquences que l'on imagine pour la circulation des marchandises et la qualité des produits alimentaires.

3.2.7.2. Des divergences importantes existent quant aux modalités proposées par la Commission pour l'application de la politique agricole commune (PAC) dans les pays candidats à l'adhésion. Dans ce contexte, les propositions de réforme avancées par la Commission en juillet 2002 revêtent une importance capitale pour l'évolution de la situation. La proposition de modification de la PAC visant à se démarquer de l'approche productiviste pour adopter une attitude plus «écologique», plus soucieuse de la qualité et donc des petites structures, plus soucieuse également d'une garantie de revenus pour les agriculteurs et surtout plus axée sur le soutien aux mutations structurelles et au développement des zones rurales va dans la bonne direction.

3.3. Modernisation des marchés et amélioration de l'environnement des entreprises

3.3.1. Privatisation et libéralisation

3.3.1.1. Les privatisations ont été un instrument important dans le processus de transformation. Là où elles ont entraîné l'arrivée d'entreprises étrangères qui ont investi dans des secteurs importants de l'économie et apporté des capitaux et du savoir-faire dans le pays, elles ont contribué à un développement économique très rapide. Le succès de ces

entreprises, et notamment l'augmentation de la productivité, se sont souvent traduits par des licenciements et par une augmentation du chômage, une situation qui ne peut être combattue que par des mesures économiques d'ensemble et un soutien financier de la part des pouvoirs publics.

3.3.1.2. Les privatisations ont souvent été effectuées de manière rapide et sans le cadre préalable juridique et institutionnel nécessaire ⁽²⁾. Cela a eu des effets pervers, notamment dans le domaine des prestations de services d'intérêt général et des infrastructures. Les prestations de services d'intérêt général sont non seulement un facteur essentiel de l'augmentation de la qualité de la vie, mais aussi un facteur critique pour l'établissement des investisseurs et dès lors pour le développement et la compétitivité de régions entières. Les investisseurs privilégient les régions qui proposent une offre équilibrée dans ce domaine.

3.3.1.3. C'est précisément dans les zones périphériques des pays candidats, sous équipées en infrastructures, que la question des infrastructures est un facteur décisif pour le processus de rattrapage et pour la garantie de la cohésion dans une Europe élargie. Les régions, les villes et les communes des pays d'Europe centrale et orientale sont prises dans un étau entre d'une part l'obligation économique et d'autre part la nouvelle concurrence; ils doivent en outre faire face à des goulots d'étranglement sur le plan financier, de sorte que souvent, l'on constate une tendance à mettre de côté et à déréglementer ces secteurs.

3.3.1.4. Cette évolution coïncide avec les efforts politiques de l'Union visant à ouvrir les services d'intérêt général à la concurrence, de même que certaines infrastructures traditionnelles telles que les transports, l'énergie, les télécommunications, l'eau, le traitement des déchets et l'environnement, afin de réaliser l'achèvement du marché unique et d'accroître les bénéfices pour les consommateurs. L'on oublie souvent de dire que les services d'intérêt général présentent des caractéristiques qui les rendent précisément inadaptées aux critères du marché. Il est nécessaire de prévoir des conditions précises (obligation de service public, principes de fonctionnement) qui garantissent que lesdites prestations seront fournies en tenant compte de certaines exigences en matière de quantité, de qualité et de continuité.

3.3.1.5. Le Comité est favorable à un équilibre entre l'intérêt général et la concurrence ⁽³⁾. Les opérateurs privés étant intéressés en premier lieu au rendement, et non au développement des régions, les conditions nécessaires au développement des régions doivent être définies en termes de conditions cadres ou de règlements, afin que tous les opérateurs, qu'ils appartiennent au secteur public ou privé, soient à égalité.

⁽¹⁾ Liberté de circulation des travailleurs dans le marché unique, JO C 155 du 29.5.2001.

⁽²⁾ John Nellis «Time to Rethink Privatisation in Transition Economics?» Banque mondiale, 1999; Joseph Stiglitz «Die Schatten der Globalisierung».

⁽³⁾ «Les services d'intérêt général», JO C 241 du 7.10.2002.

3.3.1.6. L'ensemble du secteur des services d'intérêt général dans l'UE est soumis à un processus permanent d'adaptation et de modernisation. Afin d'assurer le maintien de la sécurité de l'approvisionnement, ont été créées dans les différents États membres des autorités gouvernementales dont le rôle était d'accompagner par des dispositions juridiques les efforts de libéralisation, de démantèlement des monopoles et de désétatisation. La libéralisation a des effets durables sur les consommateurs, sur l'offre, le prix et les modalités de paiement.

3.3.1.7. Le processus de libéralisation dans les pays candidats est encore loin d'être achevé. Ils ont encore un certain retard à rattraper dans le domaine de la mise en place de leurs institutions de régulation et de l'adaptation aux marchés internationaux de l'énergie, du fait du caractère obsolète de leurs méthodes de production et de la structure de leurs systèmes de prix, conçus en fonction de consommateurs industriels à haute intensité de main-d'œuvre. C'est la raison pour laquelle ils ont demandé des périodes transitoires. L'ouverture progressive de marchés jusqu'alors protégés ne donnera les résultats escomptés que si ces pays mettent à profit les périodes transitoires pour développer leurs propres autorités nationales. Ces dernières devront bénéficier d'un soutien suffisant sur le plan législatif, technique et financier pour pouvoir assumer à égalité la responsabilité des intérêts des consommateurs, des propriétaires et des travailleurs.

3.3.2. Fiscalité

3.3.2.1. Les systèmes fiscaux de l'UE ne se sont pas encore adaptés à des phénomènes tels que la mondialisation, l'intégration économique du marché unique et l'Union monétaire. De même, l'élargissement pose de nouvelles exigences au système fiscal, en premier lieu dans le domaine de l'adoption des directives communautaires existantes.

3.3.2.2. Tout comme dans d'autres domaines, les dispositions transitoires dans le domaine fiscal peuvent aider à compenser les répercussions économiques et sociales les plus négatives sur la société des pays candidats et contribuer à une intégration en douceur de ces pays dans le marché unique. En tout état de cause, il y a lieu de procéder avec une très grande circonspection en ce qui concerne ces dispositions transitoires et ces exceptions, afin de ne pas accroître le risque de concurrence fiscale au sein de l'Union (ce qui serait préjudiciable pour les finances publiques) et d'empêcher toute distorsion de la concurrence.

3.3.2.3. Le Comité attire l'attention sur le fait qu'une érosion de la base fiscale au cours de l'élargissement serait contraire à l'objectif visé, tant dans les pays candidats que dans les actuels États membres. La marge de manœuvre des pays engagés dans des processus de réformes d'une telle importance s'en trouverait menacée. Cela pourrait également avoir des répercussions négatives sur l'acceptation politique de l'élargissement au sein-même des actuels États membres.

3.3.2.4. Dans ce contexte, le Comité plaide en faveur de systèmes fiscaux capables d'éliminer à la fois les obstacles qui entravent le marché unique et la concurrence fiscale, notamment dans le domaine de la fiscalité des entreprises, tout en garantissant les moyens nécessaires permettant d'atteindre les objectifs fixés, de relever les défis de l'élargissement, et de préserver la cohésion économique et sociale. Ces efforts devront être poursuivis tout au long du processus d'élargissement. Certaines exceptions — c'est le cas dans certains pays avec par exemple le traitement fiscal des entreprises multinationales — risquent de mettre en péril l'harmonisation fiscale; elles ne sont pas compatibles avec le droit communautaire et il y a lieu dès lors de les refuser.

3.3.2.5. La générosité des exceptions ou des dispositions transitoires dans le domaine de la TVA et des taxes à la consommation sont également un sujet de préoccupation; en effet, pour des raisons de proximité géographique et/ou de facilité de transport des marchandises, la faiblesse du niveau de taxation, conjuguée au faible niveau des prix, pourrait conduire à des distorsions de concurrence et à une augmentation du risque de contrebande et de marché noir. À titre d'exemple, des dispositions transitoires ont été conclues avec tous les pays candidats en matière d'impôt du tabac. Le Comité se félicite que ces accords prévoient des conditions de contrôle du secteur du tabac par les pays candidats et la possibilité pour les actuels États membres de procéder à des limitations quantitatives. Les contrôles aux frontières concernant la circulation des personnes sont nécessaires; il est vrai qu'ils peuvent porter préjudice à la liberté de circulation des personnes, mais ils sont indispensables à la répression de la contrebande.

3.3.2.6. Les efforts de la Commission visant à empêcher la création de zones économiques spéciales dans les pays candidats méritent notre soutien. Le Comité renvoie dans ce contexte à la Lettonie, qui s'est déclarée prête à entreprendre les efforts nécessaires en vue de se conformer au droit communautaire. Des efforts similaires seront également nécessaires dans d'autres pays. La Commission suivra de près ces efforts. Les activités de la Commission tendant à lutter contre les zones économiques spéciales sont indispensables au développement d'un marché unique élargi car ce n'est qu'ainsi que l'on pourra combattre le risque d'une distorsion de la concurrence. Ces zones économiques spéciales pourraient être remplacées par des mesures appropriées dans le domaine de la politique régionale et structurelle, afin de promouvoir le développement des régions.

3.3.3. Les PME

3.3.3.1. Il est probable que les grandes entreprises et les entreprises qui ont un chiffre d'affaires important seront avantagées, en termes de compétitivité, dans le futur marché unique. En outre, les entreprises qui sont d'ores et déjà orientées vers l'exportation et qui ont profité de l'ouverture à l'Est pour s'adapter aux marchés étrangers ont une longueur d'avance par rapport à celles qui n'ont jamais été actives au-delà de leurs frontières nationales.

3.3.3.2. L'émergence d'une structure de petites et moyennes entreprises dans les pays candidats était une condition indispensable pour améliorer la situation de l'emploi et atténuer les conséquences négatives des fermetures d'entreprises et des nécessaires restructurations dans les anciens secteurs industriels surdimensionnés. Le rôle clé joué par les PME a permis de gommer en partie les effets des compressions inévitables de personnel, d'empêcher la dégradation du niveau de vie et de soutenir les efforts visant à éviter les tensions sociales.

3.3.3.3. Les conditions difficiles dans lesquelles travaillent les PME ont conduit à une augmentation des éléments de l'économie parallèle et de la précarité des conditions de travail dans certaines entreprises. Afin de rattacher ce secteur aux conditions qui prévalent dans l'Union en matière d'activité commerciale des PME et de conditions de travail des employés, il y a lieu de prévoir des mesures de soutien et des programmes d'aides en plus du renforcement des partenaires sociaux — tant du côté des organisations patronales que des syndicats. Il s'agit d'une part d'un soutien financier, d'autre part de mesures dans le domaine de la formation et de la formation permanente, ainsi que de la création de structures nouvelles et de la simplification des structures existantes dans le domaine administratif.

3.3.3.4. En l'absence d'un dialogue social satisfaisant au niveau des entreprises comme au niveau sectoriel, les relations de travail sont totalement individualisées. Les syndicats, les associations féminines et les organisations religieuses déplorent une détérioration sensible de leurs conditions de travail, dans le secteur du commerce tout particulièrement; les employés travaillent parfois 16 heures par jour sans aucun dimanche ni jour férié libre, et leur vie de famille en est fortement perturbée. Le Comité est préoccupé par cette évolution et se prononce en faveur de mesures visant à mettre en œuvre un véritable dialogue social.

3.3.3.5. Concernant plus particulièrement les petites entreprises, le Comité a souligné dans ses avis de 2000 et 2002 ⁽¹⁾ sur la Charte européenne des petites entreprises l'importance de leur rôle dans le développement économique et social des pays candidats, entre autres dans le domaine de la formation et de la création d'emploi; il y a lieu de mettre en place dans les pays candidats les mesures de soutien spécifiques demandées dans les dix recommandations de la Charte européenne des petites entreprises, signée à leur tour par les pays candidats (Maribor, avril 2002), et de favoriser à cette fin les coopérations entre les organisations de petites entreprises des pays candidats avec celles des actuels États membres.

3.3.4. Dans le domaine de la politique des transports, le trafic routier dans l'Union européenne est un thème sensible — surtout pour les citoyens. Un marché intérieur unifié

entraîne nécessairement une augmentation du volume des transports. Les défis pour la politique communautaire des transports sont d'autant plus importants: l'Union doit d'une part se fixer comme objectif de créer un environnement approprié pour les transports qui tienne également compte des aspects environnementaux et sociaux et qui garantisse une coexistence raisonnable entre les différents modes de transport (rail, route, eau) et d'autre part veiller, par des mesures appropriées en matière de politique de transport et d'incitations économiques, à empêcher les déplacements inutiles et à assurer les transports nécessaires tout en réduisant le plus possible les coûts ainsi que les dommages causés à l'environnement. Compte tenu de l'hétérogénéité des situations en matière juridique (droit du travail) et économique dans ce secteur, des distorsions et autres effets pervers sont à craindre. Une intensification de la coopération avec les pays candidats dans ce domaine est dès lors souhaitable sans attendre les adhésions.

3.3.5. Dans le domaine de la politique de la concurrence, ce sont surtout les sidérurgies polonaise, tchèque, slovaque et hongroise qui font l'objet de discussions. La production d'acier en Europe centrale et orientale est jugée peu compétitive. Sur le plan de la politique de la concurrence, l'importance des aides d'État et le peu d'importance accordé aux mesures environnementales, ce qui se reflète dans les prix, sont un sujet de préoccupation. Les pays candidats font valoir qu'une abolition des subventions entraînerait des problèmes sociaux considérables et que leur production d'acier est essentiellement exportée vers la Russie. Le Comité prend acte de cette argumentation mais souligne toutefois que c'est précisément pour cette raison que les restructurations dans le domaine de la sidérurgie doivent être effectuées avant les adhésions. Il est important d'agir dès maintenant afin d'éviter des périodes transitoires dans ce domaine — par suite de la persistance de problèmes non résolus au moment de l'adhésion — ainsi que les distorsions de concurrence qui en résulteraient.

3.3.6. À moyen terme, se pose également la question, pour les futurs États membres, de la participation à l'Union économique et monétaire. L'expérience de l'ex-RDA montre qu'il y a lieu d'examiner avec soin les conditions du passage à l'euro et de ne pas précipiter la participation à l'UEM. Comme première étape, les futurs États membres pourraient adhérer au mécanisme de taux de change, qui leur permettrait une marge de manœuvre d'environ 15 %. Pour le reste, le Comité renvoie à son avis sur «L'impact de l'élargissement sur l'UEM».

3.4. De fait, et même si elles ne se reconnaissent pas spontanément sous cette dénomination, telle que le Comité l'a définie dans l'avis de 2000 ⁽²⁾, les organisations de l'économie sociale (coopératives, mutuelles, associations bénévoles et associations gestionnaires, ONG) ont joué un rôle très important pour combler les vides laissés par les autorités publiques dans l'aide aux groupes socialement marginalisés. Mais, surtout, elles ont joué et jouent un rôle de catalyse pour la

⁽¹⁾ Avis du CESE sur la Charte, JO C 204 du 18.7.2000 et JO C 48 du 21.2.2002.

⁽²⁾ Avis du CESE sur l'économie sociale, JO C 117 du 26.4.2000.

participation publique et la démocratisation, ceci de façon inégale, mais chaque fois substantielle, dans chacun des pays concernés par l'élargissement. Le Comité considère qu'il serait extrêmement préjudiciable qu'étant donné la fragilité de leur structuration actuelle, de l'émiettement et de l'isolement respectif de leurs différentes manifestations, les organisations et entreprises de l'économie sociale des pays candidats s'étiolent ou disparaissent. Cela se traduirait par un énorme coût social, politique, financier et culturel qui devrait être supporté non seulement par ces pays, mais aussi par les États membres actuels de l'Union européenne. C'est pourquoi, le Comité appelle à ce que soit lancé le principe d'un «fonds de développement pour l'économie sociale» dans les États membres et futurs, afin de consolider cet important facteur de cohésion sociale, économique et démocratique de l'Union élargie.

3.5. Améliorer la qualité de la vie du citoyen

3.5.1. Politique sociale et emploi

3.5.1.1. L'élargissement ne peut être couronné de succès que si les citoyens, tant dans les actuels États membres que dans les pays candidats, soutiennent ce processus. Une condition essentielle à cet égard est que l'élargissement soit également un projet social. La politique sociale est pour le moment l'une des politiques qui complètent le marché unique; le modèle social européen, avec ses principes de cohésion sociale et territoriale, doit être l'un des emblèmes du processus de transformation dans les pays candidats. La future croissance économique des pays candidats doit également servir à renforcer les systèmes de sécurité sociale.

3.5.1.2. L'objectif du plein emploi, qui figure au nombre des décisions du Sommet de Lisbonne, devra également être poursuivi dans toutes les politiques communautaires après l'élargissement. À cet égard, le Comité se félicite que les pays candidats soient d'ores et déjà associés aux programmes et aux plans d'action de l'UE (y compris en matière de lutte contre la pauvreté).

3.5.1.3. Dans le chapitre 13 «Politique sociale et emploi», un certain nombre de pays candidats à l'adhésion ont demandé des périodes transitoires dans les domaines de la santé et de la sécurité sur le lieu de travail. Le Comité rappelle qu'il comprend, en principe, la nécessité de dispositions transitoires, mais qu'il est partisan d'une approche restrictive dans ce domaine dans la mesure où ces dispositions peuvent conduire à des distorsions de la concurrence au sein du marché unique et porter préjudice à la qualité du modèle social européen. Par ailleurs, le Comité admet que de nombreuses PME ne seront pas à même, pour des raisons financières, de s'adapter à l'acquis communautaire. L'adhésion à l'Union européenne suppose, notamment pour les PME des nouveaux États membres, la mise en œuvre d'importants investissements afin de compenser l'adoption de l'acquis communautaire.

3.5.1.4. Jusqu'à présent, l'Union a réussi à fixer des normes minimales dans certains domaines fondamentaux en plus de la réglementation concernant les travailleurs migrants et l'égalité de traitement. C'est ainsi qu'ont été adoptées de nombreuses directives en matière de droit du travail, dans des domaines aussi divers que la protection de la santé, le temps de travail, les congés annuels, la protection maternelle, le congé parental ainsi que divers aspects techniques de la protection des travailleurs. Il va de soi que les domaines harmonisés doivent être continuellement remaniés et adaptés en fonction de l'évolution de la situation. En outre, il sera à l'avenir encore plus nécessaire que par le passé de réglementer de nouveaux domaines tels que par exemple les licenciements abusifs ou certains aspects du droit du travail collectif au niveau communautaire. Le maintien de la qualité du modèle social européen passe de manière incontournable par des ajustements permanents, y compris — et surtout — dans une Union élargie.

3.5.2. Dialogue social

3.5.2.1. Autre élément essentiel du modèle social européen: l'implication des partenaires sociaux et de la société civile à toutes les questions qui les concernent. En ce sens, le Comité se félicite que la Commission ait consulté les partenaires sociaux et les représentants de la société civile des pays candidats dans de nombreux domaines, et invite les gouvernements des pays candidats à suivre cet exemple. De nombreux gouvernements dans ces pays ont encore du mal à associer de manière satisfaisante les partenaires sociaux et les organisations de la société civile au processus d'élargissement.

3.5.2.2. Le Comité est toutefois préoccupé par le fait que dans les pays candidats, le niveau de représentation des employeurs et des travailleurs soit souvent relativement faible et que le dialogue social bilatéral, c'est-à-dire les négociations et les conventions collectives entre organisations patronales et syndicales, ne soit pas encore suffisamment développé. Le renforcement des institutions représentatives en la matière est indispensable au bon fonctionnement du dialogue social et à la mise en œuvre de l'acquis communautaire, en particulier dans le domaine social.

3.5.2.3. Un renforcement du soutien accordé par les organisations des anciens États membres pourrait également contribuer à la réalisation de cet objectif, tout comme la création de Comités économiques et sociaux. De même, il est souhaitable de renforcer le dialogue social au niveau européen, grâce notamment à la participation régulière des partenaires sociaux des pays candidats dès 2003 aux structures du Comité du Dialogue social européen, comme l'ont prévu les partenaires sociaux européens dans leur programme de travail 2003-2005 présenté lors du Sommet du Dialogue social de Genval du 28 novembre 2002. Il sera important dans ce contexte de s'assurer que les organisations représentatives de PME et de petites entreprises aient pleinement leur place dans ces structures.

3.5.3. Systèmes de sécurité sociale

3.5.3.1. Dans les pays candidats, le processus d'adoption de l'acquis communautaire se superpose au processus de transformation de l'ensemble du système économique et social, lequel est accompagné par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI). La Banque mondiale et le Fonds monétaire agissent sur la base du modèle social américain et ont dans le même temps un mandat beaucoup plus global que celui de l'Union européenne, donc l'acquis, dans de nombreux domaines, n'est que peu marqué. L'UE, dont les systèmes sociaux sont fortement marqués par les traditions des États membres même s'ils sont différents, attache une grande importance au modèle social européen et au principe de la cohésion sociale et régionale. L'Union européenne, toutefois, du fait de l'absence de légitimité dérivant des traités et des textes (l'acquis est très modeste sur ce point) n'est pratiquement pas présente dans ces réformes. La conséquence en est que dans ces domaines, y compris dans celui de la sécurité sociale, le modèle social proposé ne peut, de l'avis du Comité, servir de modèle pour l'Europe⁽¹⁾. Le Comité préconise d'accorder une attention accrue à ces questions dans le cadre du processus de coordination ouverte élaboré à Lisbonne, auquel sont associés également les pays candidats depuis le sommet de Barcelone.

3.5.3.2. Le caractère limité de la compétence juridique de l'UE a également pour conséquence de favoriser certains aspects du marché unique liés à l'organisation des systèmes sociaux (par exemple les régimes de retraite), tels que par exemple le marché des capitaux ou les répercussions au niveau de la mobilité des travailleurs, sans que soient discutées de façon systématique et globale les questions fondamentales de l'organisation des systèmes sociaux.

3.5.4. Les services d'intérêt général

3.5.4.1. Au niveau européen, les libéralisations et les déréglementations sont justifiées et menées non seulement dans les infrastructures traditionnelles telles que les transports, l'énergie, les télécommunications, l'eau, le traitement des déchets et l'environnement, mais aussi dans le domaine des prestations sociales, de la santé et de l'éducation, ou encore dans les services financiers, principalement dans le contexte de la réalisation du marché unique.

3.5.4.2. Le processus de libéralisation est encore loin d'être achevé dans les pays candidats, qui ont demandé des périodes transitoires. Le Comité souligne que l'ouverture de marchés jusqu'ici protégés ne donnera les résultats positifs escomptés que si l'on tient compte des intérêts des consommateurs, des propriétaires et des travailleurs et des spécificités de ce type de prestations.

3.5.4.3. Ces prestations présentent des caractéristiques qui les rendent inadaptées aux critères exclusifs du marché. Il convient dès lors de déterminer dans quels secteurs et dans quelle mesure les dispositions relatives à la concurrence et au marché unique dans le domaine des services d'intérêt général doivent véritablement être appliquées. En outre, il y a lieu de tenir compte du fait qu'il s'agit de prestations qui concernent de manière déterminante la qualité de la vie et la sécurité sociale des individus. Il est dès lors très important de savoir dans quelle mesure et en quelle qualité les individus ont accès à ces prestations.

3.5.4.4. Il convient en outre d'empêcher la constitution de nouveaux monopoles ou d'oligopoles ainsi que l'émergence d'une concurrence sauvage qui aboutirait à des pratiques de dumping. L'Europe a besoin de règles du jeu claires et d'un traitement non discriminatoire des entreprises publiques, semi-publiques et communales.

3.5.5. Environnement

3.5.5.1. Des pans entiers du droit de l'environnement sont réglementés au niveau communautaire que ce soit par la fixation d'exigences environnementales générales ou de normes de qualités environnementales (valeurs limites d'émission), par des mesures concernant la production (valeurs limites d'émission) ou encore par des procédures générales. Le droit communautaire prévoit une grande flexibilité en matière de politique environnementale, le but étant de tenir compte du développement économique et social de la communauté ainsi que du développement équilibré des régions. Même si les États membres peuvent ainsi bénéficier d'importantes exemptions dans le cadre de certaines directives, l'on doit veiller à ce que ces possibilités ne soient pas utilisées de manière exagérée dans une Union élargie.

3.5.5.2. Compte tenu des menaces sur l'environnement qui pèsent souvent sur eux, les pays candidats ont insisté pour obtenir des périodes transitoires afin de leur permettre d'intégrer l'acquis communautaire. Le Comité souligne à cet égard qu'un environnement intact constitue l'un des biens les plus précieux pour le maintien et le développement de la qualité de la vie et qu'il y a lieu de ne ménager aucun effort pour réparer — et éviter à l'avenir — les dommages causés à l'environnement et les risques potentiels, tels que ceux présentés par les centrales nucléaires. La générosité des exceptions et des dispositions transitoires risque de conduire non seulement à des distorsions de concurrence mais elle aura également des effets pervers sur l'évolution future de l'environnement; elle rendra en outre plus difficile le développement ultérieur du droit communautaire de l'environnement selon le principe de durabilité.

3.5.6. De même, dans le domaine de la protection des consommateurs, des améliorations considérables pour les consommateurs européens ont été enregistrées au cours des dernières décennies. Outre les réglementations centrales dans le domaine de la sécurité et de la santé des consommateurs, des progrès importants ont été enregistrés en matière de protection des intérêts économiques du consommateur. L'on citera comme exemple la directive sur la responsabilité des

(1) «Emploi, réforme économique et cohésion sociale — Vers une Europe de l'innovation et de la connaissance» — avis CES, JO C 117 du 26.4.2000.

produits défectueux⁽¹⁾. Le besoin de renouvellement de ce texte était devenu manifeste, notamment à la suite de la crise de l'ESB, et le champ d'application a été étendu aux produits agricoles. Il convient dès lors de veiller à ce que ces améliorations de la protection des consommateurs demeurent possibles dans une Union élargie. Une pression adéquate des consommateurs peut contribuer à maintenir cette évolution.

3.6. Préparation à l'adhésion

3.6.1. Outre la participation en cours des pays candidats aux programmes de l'Union, il existe également des programmes spécifiques pour la préparation à l'adhésion. L'on citera notamment à cet égard le programme de jumelage pour la préparation des administrations à leurs futures tâches. Compte tenu des besoins dont il a été fait état plus haut concernant un nouveau développement et une adaptation des administrations, y compris après l'adhésion, la demande pour ce programme se poursuivra également après l'adhésion.

3.6.2. Le Comité déplore que le déroulement de ce programme soit souvent si complexe qu'il décourage les candidats potentiels et leur donne l'impression qu'ils ne seraient pas à même d'y participer. C'est ainsi que le programme *Sapard*,

(1) Directive 85/374/CEE, modifiée par la directive 1999/34/CE, JO L 283 du 6.11.1999.

relatif à la reconversion de l'agriculture, n'a pas encore été mis en œuvre dans toute une série de pays, et cela bien que l'agriculture soit, de l'avis de tous, l'un des secteurs dans lesquels les besoins sont les plus grands. À cet égard, le Comité rappelle les propositions qu'il a formulées en ce qui concerne la réforme de la politique structurelle et des Fonds structurels⁽²⁾.

3.6.3. Le Comité, dans son premier avis consacré à ce thème⁽³⁾, a formulé une série de propositions afin de donner aux pays candidats la possibilité non seulement d'adhérer au marché unique mais aussi de préparer l'évolution future dudit marché. Il rappelle à cet égard plus particulièrement la proposition de création de centres de coordination du marché unique et de services d'information pour les entreprises et les citoyens.

3.6.4. Le Comité, quant à lui, organise régulièrement des auditions dans les pays candidats, auxquelles il convie les milieux économiques et sociaux. Il a en outre, grâce à la banque de données PRISM, créé un instrument qui reprend les initiatives ayant trait pour l'essentiel au marché unique, et qui est consultable en ligne sur le site internet du Comité.

(2) «Stratégie pour la cohésion économique et sociale de l'UE» — avis CESE, JO C 241 du 7.10.2002; «L'avenir de la politique de cohésion» — avis CESE, JO C 241 du 7.10.2002.

(3) «Les effets de l'élargissement de l'UE sur le marché unique» — avis CES, JO C 329 du 17.11.1999.

Bruxelles, le 12 décembre 2002.

Le Président

du Comité économique et social européen

Roger BRIESCH

396^e SESSION PLÉNIÈRE DES 22 ET 23 JANVIER 2003**Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Vers une stratégie thématique concernant l'utilisation durable des pesticides»**(COM(2002) 349 *final*)

(2003/C 85/24)

Le 1^{er} juillet 2002, la Commission, conformément à l'article 175 du traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social européen sur la communication susmentionnée.

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée d'élaborer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 7 janvier 2003 (rapporteur: M. Staffan Nilsson).

Lors de sa 396^e session plénière des 22 et 23 janvier 2003 (séance du 23 janvier), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 74 voix pour, 2 voix contre et 11 abstentions.

1. Résumé

1.1. Le CESE soutient les travaux de la Commission visant à élaborer une stratégie thématique sur l'utilisation des PPP dans l'esprit de la communication à l'examen. Cette stratégie doit aborder les mesures que l'on retrouve dans la directive en vigueur et proposer des mesures complémentaires solides et cohérentes afin d'éviter des chevauchements susceptibles de semer la confusion au niveau des responsabilités ou de générer des coûts excessifs pour les opérateurs économiques. Le Comité estime en outre qu'il y a lieu de mentionner la protection des différentes cultures, grâce notamment à l'utilisation des PPP, dont il importe d'évaluer les risques et les avantages sur une base scientifique solide.

1.2. Les nouvelles mesures proposées dans le cadre de la future stratégie doivent intégrer pour chacune d'entre elles des critères, orientations et autres paramètres communs à l'ensemble des pays de l'Union; dans le même temps toutefois, les programmes d'action doivent être élaborés au niveau des États membres. Le CESE juge qu'une telle organisation est nécessaire dans la mesure où elle permet d'adapter les critères généraux aux situations locales et à la nature des problèmes à résoudre.

1.3. Une partie importante des mesures visant à diminuer les risques pour l'environnement et la santé repose sur la formation et le conseil aux exploitants, aux salariés agricoles, aux travailleurs saisonniers ainsi qu'aux autres utilisateurs. Le CESE estime que la Commission doit envisager la possibilité de financer une partie de ces mesures en prélevant des taxes équitables sur les PPP. Pour éviter les distorsions de concurrence, la Commission devrait s'efforcer d'inciter d'autres pays à adopter eux aussi des taxes équivalentes.

1.4. Il est justifié de centrer l'attention sur la réduction des risques liés aux PPP, qui peut notamment impliquer la

réduction de la quantité des produits chimiques utilisés, en particulier si celle-ci est adaptée en fonction des exigences nationales, régionales et locales.

1.5. Le CESE se félicite de la révision de la directive 91/414/CEE et accueille favorablement les initiatives telles que l'adoption du principe de substitution et les tests régionaux.

2. Introduction

Pour l'agriculture, les pesticides sont le plus souvent une nécessité afin de protéger les cultures contre les attaques des insectes nuisibles, des champignons et des maladies végétales susceptibles de détruire les récoltes ou de leur porter préjudice. L'utilisation de pesticides chimiques dans la production agricole est remise en cause par nombre de consommateurs. Les organisations de défense de l'environnement opposent une résistance farouche à cet égard et souhaitent parvenir dès que possible à une réduction de l'utilisation de ces pesticides. Dans le même temps, l'industrie est un acteur important pour la recherche et le développement en faveur de pesticides plus sûrs, qu'il s'agisse de pesticides chimiques ou biologiques. Les travaux de la Commission et des États membres sur cette question doivent dès lors être considérés comme prioritaires.

3. Contenu essentiel du document de la Commission

3.1. Le septième programme d'action pour l'environnement prévoit l'élaboration d'une stratégie thématique en vue de parvenir à une utilisation durable des pesticides. La Commission européenne vient de publier une communication qui constitue un premier pas vers l'adoption de cette stratégie. En outre, les organisations de producteurs ont été conviées à participer, le 4 novembre 2002, à une conférence où la stratégie a fait l'objet de débats. Enfin, l'on peut consulter en ligne tous les documents et déclarations sur le site internet de la Commission; les citoyens peuvent y exprimer leur point de vue.

3.2. La stratégie thématique vise à réduire l'impact des pesticides sur la santé humaine, l'environnement et la santé publique, tout en assurant la protection nécessaire des cultures; les principaux objectifs sont les suivants:

- réduire au minimum les dangers et les risques pour la santé et l'environnement liés à l'utilisation des pesticides;
- renforcer les contrôles portant sur l'utilisation et la distribution des pesticides;
- réduire les niveaux de substances actives nocives, notamment en remplaçant les plus dangereuses d'entre elles par des alternatives (y compris non chimiques) plus sûres;
- favoriser la mise en œuvre d'une agriculture utilisant des quantités limitées ou nulles de pesticides;
- mettre en place un système transparent de notification et de surveillance des progrès accomplis, et notamment définir des indicateurs appropriés.

3.3. La Commission précise que la communication porte essentiellement sur l'utilisation, principalement dans l'agriculture, des produits phytopharmaceutiques (PPP). Même si le programme d'action pour l'environnement utilise le terme de «pesticide», il s'agit de toute évidence des PPP. Le terme «pesticide» est une appellation générique qui englobe tous les produits utilisés dans le cadre de l'agriculture, et également dans une certaine mesure dans d'autres contextes (sur les remblais des voies de chemin de fer, dans les parcs et en tant que produits de consommation). La grande majorité d'entre eux est constituée de différents composés chimiques, mais les pesticides peuvent être fabriqués à partir de substances chimiques ou biologiques.

3.4. La communication comporte une analyse des dispositions en vigueur dans l'Union européenne. Elle souligne l'importance de coordonner ces dispositions avec les autres politiques et initiatives au niveau communautaire, et de tenir compte de l'élargissement et des obligations internationales de l'Union. Elle donne en outre des exemples de mesures efficaces déjà adoptées par certains États membres et propose de formuler des mesures susceptibles de s'intégrer dans la stratégie thématique.

3.5. À l'issue du processus de consultation, la Commission élaborera, dans le courant de 2003, la stratégie thématique précisant les mesures et les initiatives proposées, et la soumettra au Conseil et au Parlement pour approbation début 2004.

4. Observations générales

4.1. Le CESE se félicite de l'initiative de la Commission d'élaborer une stratégie concernant l'utilisation durable des pesticides. Les préparations chimiques pulvérisées étant étran-

gères à l'environnement et pouvant être nocives, la meilleure approche consiste à cibler les mesures à prendre sur la diminution des risques. L'objectif principal à long terme devrait être de limiter la dépendance de l'agriculture à l'égard des pesticides chimiques. Le développement doit être axé sur l'élaboration de solutions biologiques de rechange, sur la résistance propre des végétaux et sur des méthodes d'agriculture susceptibles de réduire l'utilisation des pesticides. Dans le même temps, l'agriculture d'aujourd'hui a besoin de recourir aux pesticides pour lutter contre différentes sortes d'organismes nuisibles. C'est pourquoi la communication de la Commission constitue un pas important vers une utilisation durable des pesticides.

4.2. L'environnement et la santé sont bien évidemment affectés par un grand nombre d'activités et de domaines indépendamment des pesticides. C'est pourquoi la stratégie doit mettre en parallèle les risques des pesticides et les risques liés à d'autres activités de la société.

4.3. Le Comité invite la Commission à poursuivre ses activités afin de pouvoir présenter une stratégie thématique d'ici 2004, et à décrire avec davantage de précision et de clarté les avantages et les inconvénients liés aux pesticides. De l'avis du CESE, les propositions avancées par la Commission sont fondées d'un point de vue écologique et sanitaire et peuvent tout à fait être réalisées dans des délais qui restent à déterminer.

4.4. De l'avis du CESE, cette stratégie n'aura pas pour effet de compléter la législation existante telle que par exemple la directive 91/414/CEE, mais elle est appelée à jouer un rôle de parapluie et à inclure la législation existante et même, le cas échéant, de proposer une nouvelle législation. Il est important que la Commission précise le rôle de la future stratégie, tout en veillant à éviter, lors de sa mise en œuvre, que certaines normes fassent double emploi tant au niveau européen que local, et à éviter tout risque de confusion et d'augmentation des coûts.

4.5. Même si la Commission, dans sa communication, vante les avantages de l'utilisation des pesticides, elle omet de décrire les effets positifs qui résultent directement de la possibilité de lutter contre les organismes qui nuisent aux récoltes agricoles. Ceux-ci résident dans le maintien de la production de denrées alimentaires à un niveau relativement élevé en ce qui concerne la quantité, la qualité et la diversité des cultures, ce qui permet d'assurer l'approvisionnement en produits alimentaires. Il y aura également lieu, dans une stratégie ultérieure, d'analyser dans quelle mesure les prix des denrées alimentaires sont influencés par l'accès aux pesticides chimiques. Autrement, l'utilisation des pesticides aurait pu être arrêtée dans un délai relativement bref.

4.6. Le CESE estime qu'il y a lieu d'insister davantage sur la description des menaces que ne le fait la Commission, c'est-à-dire sur la véritable raison de l'utilisation des pesticides. Comprendre la raison de cette utilisation suppose d'avoir une bonne connaissance des problèmes que posent les mauvaises herbes, les infections à champignons et les insectes à l'agriculture. Le CESE demande à ce que la future stratégie contienne une description de ces menaces, de l'ampleur des pertes de récoltes occasionnées à présent par les mauvaises herbes, les infections à champignons et les insectes, de l'ampleur des dégâts si l'on utilisait les méthodes alternatives que l'on connaît aujourd'hui ainsi que de l'impact de la non-utilisation des pesticides sur l'approvisionnement en produits alimentaires et le prix de ces produits en Europe.

4.7. Les efforts visant à réduire les risques se heurteront à des conflits dus à des objectifs contradictoires entre les différents types de mesures environnementales. L'on pourrait par exemple mettre en parallèle l'impact sur le climat d'une exploitation de type mécanique et les risques liés à l'utilisation des pesticides. Une stratégie pour l'utilisation des pesticides doit tenir compte de ces divergences.

4.8. Même si la communication a pour principal objectif de réduire les risques de l'utilisation des pesticides, il est important que la stratégie vise également à réduire leur utilisation en tant que telle. Pour l'agriculture, les pesticides sont un atout pratique. L'on peut parvenir à une diminution en améliorant l'efficacité de leur utilisation, en adaptant cette utilisation aux besoins, en procédant à des améliorations techniques et en adoptant d'autres mesures liées à l'utilisation. La Commission devrait également initier une stratégie destinée à réduire leur utilisation dans les domaines autres que l'agriculture où ils sont employés (privés, publics, etc.). Une diminution de leur utilisation peut également réduire les risques.

4.9. L'on trouve, au sein du commerce et de l'industrie, des initiatives et des règles qui fixent des exigences sur la manière dont l'agriculture doit appréhender la question des pesticides. Un certain nombre de chaînes commerciales, de producteurs de denrées alimentaires et de coopératives agricoles fixent des conditions de livraison aux agriculteurs, afin de renforcer leur enseigne, qui peuvent à leur tour avoir un impact sur l'utilisation des pesticides. Le choix des consommateurs — et donc les exigences spécifiques du commerce et de l'industrie alimentaire — ont un impact décisif sur les modes de production dans le secteur agricole. À cela s'ajoute le fait que les consommateurs privilégient souvent les produits alimentaires ne présentant pas de défaut visible, ce qui incite davantage à protéger les récoltes des organismes nuisibles. Mais un développement induit par le marché, dans lequel un étiquetage plus important des produits peut être un atout, peut conduire à une diminution de l'utilisation et au développement durable de l'utilisation des pesticides, par rapport à un développement qui serait induit par la législation.

5. Observations particulières

5.1. Dans le chapitre VI, la Commission présente les éléments possibles d'une future stratégie thématique concernant l'utilisation durable des pesticides. L'on trouvera ci-dessous des observations plus détaillées sur les autres propositions; les chiffres entre parenthèses renvoient aux paragraphes de la communication de la Commission.

5.2. (1 a) Le CESE est favorable à l'établissement de plans nationaux et souhaite mettre plus particulièrement l'accent sur la participation des agriculteurs et de leurs organisations, ainsi que sur celle des salariés agricoles et de l'industrie chimique. Il est toutefois important de s'appuyer sur des critères, des orientations et d'autres paramètres communs à l'UE pour les mesures qui doivent être adoptées si l'on veut éviter de créer des distorsions de concurrence au sein du marché intérieur. De nombreuses autres mesures figurant dans la stratégie proposée par la Commission devraient être intégrées dans ces programmes nationaux. Ceux-ci devraient faire l'objet d'une évaluation à intervalles fixes.

5.3. (1 b) L'instauration de diverses mesures de précaution dans les domaines particulièrement sensibles tels que la protection des zones humides et des zones définies dans le cadre de Natura 2000 suppose la prise en compte des conditions locales. Le CESE estime qu'il peut être positif d'établir des règles communes et des seuils minimums, mais considère qu'il y a lieu de tenir compte des conditions spécifiques dans la définition de ces protections. Il est à la fois raisonnable et capital pour le droit des individus d'octroyer des compensations propres à les dédommager des modifications intervenues dans la valeur et des terres et des récoltes par suite de décisions affectant l'utilisation des terres. Dans la mesure où les terres en question nécessitent une protection supplémentaire, il y a lieu de le préciser soit dans la directive «Habitat» (92/43/CEE), soit dans la directive-cadre sur l'eau 2000/60/CE et les directives dérivées qui traitent de la menace considérée globalement.

5.4. (1 cd) De l'avis du CESE, il est important de continuer à sensibiliser l'opinion publique aux risques liés à l'utilisation des pesticides et aux possibilités de réduction de ces risques. Un aspect que la Commission a omis d'aborder est la manière dont il sera possible de mesurer non seulement les résidus de pesticides dans l'eau mais également dans les déchets résultant de leur décomposition. Une future stratégie thématique devrait esquisser ce qui peut être modifié ou complété dans les procédures actuelles. L'intention de la Commission de contribuer au développement d'indicateurs appropriés peut rendre cela possible également.

5.5. (2 abc) Compte tenu des coûts encourus, il est important de ne mettre sur pied un système de rapports ou une administration que si les avantages en sont clairement démontrés. Les informations devant être fournies par les utilisateurs doivent être perçues comme suffisamment intéressantes, en termes de production, pour en justifier la collecte.

5.6. (2 d) En ce qui concerne la collecte des emballages contenant des résidus de pesticides, il est capital d'élaborer une législation qui permette de traiter également les autres déchets dangereux tels que piles, huiles usées et tubes fluorescents. Citons à titre d'exemples les campagnes organisées dans différents États membres (notamment l'Allemagne et la Belgique) pour la collecte des pesticides et des emballages périmés. Il importe de susciter un intérêt accru pour les pollutions liées au remplissage et au nettoyage de matériels, ainsi que celles que provoque la gestion des emballages.

5.7. (2 ef) Le CESE soutient les mesures proposées concernant l'instauration d'une inspection technique de l'équipement d'application (pulvérisateurs) et la fixation d'exigences relatives à la formation et à la qualification de tous les utilisateurs de pesticides (exploitants et salariés agricoles, travailleurs saisonniers, etc.). Plusieurs enquêtes effectuées dans différents États membres montrent que la formation et le conseil aux utilisateurs entraînent une diminution significative des risques. La formation doit également avoir pour but d'accroître la connaissance et la compréhension de la législation existante. Formation, qualification et contrôle technique des équipements doivent devenir obligatoires.

5.7.1. (2) Concernant les points 2a-f, la Commission prévoit de présenter une nouvelle proposition d'exigences contraignantes dans les deux ans suivant l'adoption de la stratégie. En outre, la Commission propose que le respect des exigences proposées puisse être lié à la politique agricole commune (PAC) à travers «l'éco-conditionnalité». Cela signifie que les bénéficiaires d'aides ne les perçoivent pas s'ils contreviennent à certaines dispositions, en ce cas il s'agirait de règles liées à l'utilisation des pesticides. Dans son avis sur l'évaluation à mi-parcours de la PAC, le CESE a indiqué qu'il convient de se pencher davantage sur la manière dont les règles seront établies, avant de pouvoir procéder à une réelle évaluation des dispositions relatives à l'éco-conditionnalité. Il convient en outre d'évaluer le bien-fondé d'une disposition prévoyant qu'une seule et même faute pourrait donner lieu à la fois à des poursuites judiciaires et à la suppression des compensations.

5.8. (3) L'évaluation des substances actives, visant à les inclure dans l'annexe 1 de la directive 91/414/CEE, doit continuer d'être considérée comme prioritaire; de nouveaux retards dans ce domaine ne seraient pas admissibles. De l'avis du CESE, il est opportun, comme le propose la Commission, de compléter la directive en question en y introduisant le principe de substitution; cela permettra de réduire de façon constante les risques de l'utilisation des pesticides pour la santé humaine et pour l'environnement. Le CESE part du principe que la Commission, dans sa proposition, donne des délais raisonnables qui permettront l'élimination progressive d'une substance conformément au principe de substitution, afin de rassurer les producteurs et de les inciter à élaborer de nouvelles préparations moins nocives.

5.8.1. Il est également important, dans l'optique d'une modification de la directive 91/414/CEE, d'évaluer comment on peut accroître l'efficacité des tests des différentes préparations. À titre d'exemple, l'on pourrait procéder à des tests régionaux sans empiéter sur le droit de décision des États membres. Une procédure de tests au niveau régional permettrait de maintenir sur le marché certains produits ayant un champ d'application réduit et qui, à l'heure actuelle, pourraient être retirés de la vente pour des raisons économiques. De l'avis du CESE, ce sont les préparations comportant les risques les plus grands pour la santé et pour l'environnement qui doivent disparaître du marché et pas nécessairement ceux dont le nombre d'utilisateurs est faible.

5.9. (4 a) Il est à la fois important et positif de soutenir de diverses manières les méthodes agricoles qui réduisent la dépendance vis-à-vis des pesticides. Il est également important d'être ouvert à l'idée de soutenir toute une série de méthodes susceptibles de réduire à la fois les risques et l'utilisation même de pesticides. Dans son avis d'initiative sur «Le futur de la PAC⁽¹⁾», le CESE signale diverses possibilités de mieux intégrer les aspects environnementaux dans la politique agricole. Le prétendu «deuxième pilier» de la politique agricole permet aux États membres d'offrir des compensations aux agriculteurs, ce qui peut diminuer les risques liés à l'utilisation de pesticides chimiques. Ce programme de mesures peut également être financé par le Fonds social ou à travers une taxe harmonisée sur les pesticides.

5.10. (4 b) Lors de l'élaboration des bonnes pratiques agricoles, il est important de tenir compte des règles existantes concernant la manipulation des pesticides. Si l'on crée un système de règles qui, pour des raisons techniques ou liées au niveau d'instruction, se révèlent difficiles à mettre en œuvre, l'on aboutit à culpabiliser l'utilisateur, ce qui revient à décourager ce dernier d'améliorer sa pratique; or, dans ce domaine, la participation de l'utilisateur est essentielle.

5.11. (4 c) Une taxe spéciale sur les PPP peut se justifier en partie par la nécessité d'en réduire l'utilisation et en partie pour le financement de certaines activités par la collectivité. Nombre des mesures proposées par la Commission nécessitant un financement, il est juste que les utilisateurs de pesticides prennent en charge une partie des coûts. Il semble dès lors concevable de prélever une taxe limitée pour chaque kilogramme de substance active utilisée afin de financer une partie des mesures proposées, ainsi que l'information et la formation. Le prélèvement d'une taxe harmonisée, même minime, permettrait de financer dans une proportion non négligeable les plans nationaux de réduction des risques. Cependant, le prélèvement d'une taxe spéciale, même très limitée, signifierait des coûts de production supplémentaires dans l'UE. Si l'on veut éviter les distorsions de concurrence, la Commission devrait toutefois s'efforcer de faire adopter par les autres pays les mêmes dispositions sur une taxe spéciale. Le

⁽¹⁾ JO C 125 du 27.5.2002, pp. 87-99.

Comité estime essentiel que l'UE ait une perspective globale lorsqu'elle élabore des règlements visant à permettre l'amélioration de l'environnement. Si des dispositions équivalentes sont prises dans les autres pays également, il sera possible d'adopter des mesures d'amélioration de l'environnement tout en maintenant la compétitivité de l'agriculture européenne.

5.12. (4 d) La Commission indique que les taux de TVA sur les PPP varient entre 3 et 25 %. Le CESE considère que l'harmonisation des taxes, mais également des taux de TVA sur les pesticides permettrait un meilleur fonctionnement du marché unique dans des conditions de concurrence équitables.

5.13. (5) Il serait souhaitable de disposer d'un système permettant de montrer les résultats des mesures effectuées afin de les évaluer et de procéder à des améliorations. Il est dès lors capital que les indicateurs montrent les améliorations constatées. Il est techniquement possible de mesurer les changements intervenus dans les résidus, dans les produits alimentaires ou dans le sang des utilisateurs en effectuant des analyses chimiques. En ce qui concerne le contrôle de la réduction des risques pour l'écosystème et pour l'eau, le Comité

appuie la proposition de la Commission visant à rechercher des indicateurs qui ne s'attachent pas essentiellement aux quantités utilisées mais qui tiennent compte principalement des propriétés de la substance en question et de son mode d'utilisation.

5.14. (6) Les mesures proposées pour les pays candidats à l'adhésion sont raisonnables; il y a lieu de dégager des ressources à cet effet. Il convient également d'être conscient du fait que la modernisation de l'agriculture des pays candidats peut conduire à un accroissement de l'utilisation des pesticides. De l'avis du CESE, la Commission devrait suivre tout particulièrement l'évolution de la situation dans les pays candidats à l'adhésion. Il préconise également l'élaboration d'un système de collecte et de neutralisation.

5.15. (7) L'UE ne doit pas accepter que les produits importés comportent des niveaux de résidus supérieurs aux limites autorisées pour les marchandises produites à l'intérieur de l'Union. Il s'agit ici non seulement de concurrence loyale, mais surtout d'aspects très importants en matière de santé publique. Le CESE appuie dès lors les efforts de la Commission en ce sens.

Bruxelles, le 23 janvier 2003.

Le Président

du Comité économique et social européen

Roger BRIESCH

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social européen

Les amendements suivants, qui ont recueilli au moins un quart des votes exprimés, ont été rejetés au cours des débats.

Paragraphe 4.5

Modifier la deuxième phrase comme suit:

«... la quantité; et la qualité ~~et la diversité des cultures~~ ...»

Exposé des motifs

Les possibilités d'utilisation des pesticides ont jusqu'à présent contribué de manière importante à l'appauvrissement génétique des types et des variétés de plantes.

Résultat du vote

Voix pour: 27, voix contre: 44, abstentions: 11.

Paragraphe 5.2

Compléter la première phrase comme suit:

«... sur la participation des agriculteurs et de leurs organisations, ~~ainsi que sur celle des salariés agricoles, des associations de défense de l'environnement et de défense des consommateurs ainsi que de et de l'industrie chimique~~»

Exposé des motifs

Il est indispensable que les organisations concernées dans l'ensemble de la société participent à la conception des plans nationaux.

Résultat du vote

Voix pour: 25, voix contre: 55, abstentions: 3.

Paragraphe 5.9

Insérer le texte suivant après la deuxième phrase:

«... réduire à la fois les risques et l'utilisation même de pesticides. L'orientation de ce que l'on appelle le premier pilier de la PAC doit, grâce à une répartition différente des aides, ouvrir également la voie à une réduction plus importante de l'utilisation des pesticides dans l'agriculture en général. Dans son avis d'initiative ...»

Exposé des motifs

La répartition des aides issues du premier pilier de la PAC exerce une influence considérable sur le choix de cultures ou de produits agricoles des agriculteurs. C'est donc elle qui détermine la nécessité et l'ampleur de l'utilisation ultérieure des pesticides.

Résultat du vote

Voix pour: 6, voix contre: 53, abstentions: 5.

Avis du Comité économique et social européen sur le «31^e Rapport sur la politique de concurrence (2001)»

(SEC(2002) 462 final)

(2003/C 85/25)

Le 29 avril 2002, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 262 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur le «31^e Rapport sur la politique de concurrence (2001)».

La section spécialisée du marché intérieur, de la production et de la consommation, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 19 décembre 2002 (rapporteur: M. Barros Vale).

Lors de sa 396^e session plénière des 22 et 23 janvier 2003 (séance du 22 janvier), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 120 voix pour, 9 voix contre et 5 abstentions.

1. Introduction

1.1. Ce rapport commence par la réaffirmation de l'importance de l'application des règles de concurrence en tant qu'élément fondamental du fonctionnement économique du marché unique et comme étant l'une des tâches les plus importantes de la Commission. L'accent est mis sur le rôle essentiel de la politique de concurrence dans la mise en place d'un encadrement de la concurrence au niveau européen de plus en plus équilibré et équitable, qui s'avère d'autant plus décisif que s'accroît la mondialisation de l'économie.

1.2. Dès l'introduction, dans laquelle sont mentionnés les principaux thèmes à traiter, le contenu de l'ensemble du rapport est annoncé, lequel abordera les règles relatives aux ententes et aux abus de position dominante, à l'élargissement de l'Union européenne, aux aides d'État et l'importance qui doit être accordée à tous ces moyens en tant qu'instruments au bénéfice des citoyens européens.

2. Contexte général

2.1. La phase finale de l'introduction de l'euro et l'élargissement sans précédent de l'Union européenne rendent nécessaire

la modernisation des règles en matière d'ententes et d'abus de position dominante, de concentrations et d'aides d'État, sous peine d'une inadaptation de l'action de la Commission à ce contexte économique en rapide évolution.

2.1.1. Dans ce contexte, la garantie de conditions équitables sur les nouveaux marchés où la concurrence ne joue pas encore pleinement demeurera une priorité de l'activité de la Commission.

2.2. Avec la mondialisation des marchés, nous nous trouvons aujourd'hui en présence de concentrations de dimension mondiale, qui rendent nécessaire l'intensification de la coopération internationale au niveau des différentes instances concernées, notamment le Réseau international de la concurrence.

2.3. L'adoption du tableau de bord des aides d'État et l'ouverture au public d'un registre en ligne des aides d'État constituent des instruments qui témoignent des améliorations significatives qui sont intervenues en 2001 en la matière.

2.4. Ce rapport fait référence aux grands domaines d'action de la Commission en matière de politique de concurrence, qui seront définis par la suite et qui ont trait aux obstacles majeurs à la libre concurrence. Il n'est néanmoins pas fait mention de mécanismes qui agiraient sur d'autres facteurs de déséquilibre, qui s'avèrent, lorsqu'on les analyse sur le plan européen, pourtant très significatifs.

2.5. De même, l'existence d'une coopération entre les différentes directions générales de la Commission en vue d'une politique concertée en faveur de la libre concurrence, qui aille au-delà des composantes explicitement mentionnées dans le rapport et dont il est fait mention dans le présent document aux paragraphes 3.2.1, 3.2.2, 3.2.3 et 3.2.4, doit être clarifiée. Le CESE est d'avis qu'il faudrait préciser si ce type de procédures, qui permet de couvrir des questions très importantes pour une libre concurrence effective, existe ou non.

3. Principaux thèmes abordés dans le rapport

3.1. Ce document, que l'on pourrait qualifier, de manière générale, de très dense, non seulement en raison de la grande quantité d'informations qu'il contient mais également des multiples cas pratiques qui y sont décrits, des questions soulevées en permanence, et des solutions avancées, rend compte de l'intense activité de la Commission en 2001. Cette année, le nombre total de nouvelles affaires s'est élevé à 1 036, étant légèrement inférieur à celui de l'an 2000 pour lequel on en comptait 1 211. Par ailleurs, le nombre d'affaires clôturées s'est élevé à 1 204 et il faut souligner une réduction des retards.

3.2. Le 31^e rapport sur la politique de concurrence (2001), divisé en cinq grands chapitres dans lesquels sont traités les principaux thèmes et dont nous tenterons de faire une brève synthèse, garde la même structure thématique et la même présentation que le rapport relatif à l'an 2000.

3.2.1. Ententes et abus de position dominante (articles 81 et 82), monopoles d'État et droits de monopole (articles 31 et 86)

3.2.1.1. La modernisation du cadre législatif de la concurrence, notamment des règles d'application des articles 81 et 82, est toujours à l'ordre du jour des travaux de la Commission et une proposition de règlement introduisant un nouveau système d'application et d'exécution des règles mentionnées a été adoptée en septembre 2000.

3.2.1.2. En mai 2001, le Conseil a souligné, à l'occasion d'un large débat sur la question, le fonctionnement du réseau des autorités responsables de la concurrence en vue d'assurer une application cohérente de ces règles dans tous les États membres.

3.2.1.3. Il est à noter également l'approbation en 2001 d'un nouveau projet de règles destinées à faciliter la détection et

l'élimination des cartels, en particulier ceux qui concernent la fixation des prix. Dans le cadre de la lutte contre les cartels, la communication sur les mesures de clémence ⁽¹⁾ a été révisée au terme de cinq années.

3.2.1.4. Les accords secrets de cartels continuent de figurer parmi les entraves les plus graves à la concurrence et l'an 2001 se présente comme une année record en matière de décisions anti-cartels, ce qui se traduit par une augmentation considérable du nombre d'affaires traitées.

3.2.1.5. En décembre, la Commission a adopté un rapport d'évaluation de l'application du règlement d'exemption par catégorie sur les accords de transfert de technologie (ECTT). Ce rapport concluait que le règlement ECTT utilise des critères qui sont plus liés à des aspects formels de l'accord qu'à ses effets réels sur le marché. Il est également considéré que ce règlement est trop normatif et qu'il doit faire l'objet de modifications quant à son champ d'application.

3.2.1.6. En décembre, la Commission a adopté une communication sur les accords d'importance mineure («de minimis») qui ne restreignent pas sensiblement le jeu de la concurrence au sens de l'article 81, paragraphe 1, dans laquelle sont définis plus clairement et de manière plus exhaustive les accords qui ne sont pas interdits par le traité.

3.2.1.7. En mai 2001, une décision relative aux fonctions du conseiller-auditeur dans certaines affaires de concurrence et qui vise le renforcement de l'indépendance (il ne dépendra plus que du membre de la Commission responsable de la concurrence) et des pouvoirs de celui-ci, a été adoptée.

3.2.1.8. L'évolution sectorielle de la concurrence est un thème décrit dans le détail dans le rapport à l'examen, avec un accent sur le secteur de l'énergie (en particulier, la libéralisation des secteurs de l'électricité et du gaz), les services postaux, les télécommunications, les transports (aériens, maritimes et ferroviaires), les médias, la distribution des véhicules automobiles, les services financiers (l'application de la politique de concurrence a pour but de rendre les marchés financiers européens plus compétitifs et plus efficaces), la société de l'information et Internet, le sport et les produits pharmaceutiques.

3.2.2. Contrôle des opérations de concentration

3.2.2.1. En 2001, l'on a assisté à un léger fléchissement de l'activité dans les domaines des concentrations (qui ont connu une croissance rapide pendant sept ans), ce qui ne s'est pas traduit par une baisse de l'activité de la Commission dans ce domaine. En effet, même si l'on a pu enregistrer un nombre inférieur d'opérations notifiées à la Commission, celle-ci a pris 339 décisions finales et cinq décisions d'interdiction ont été arrêtées (ce qui représente le nombre d'interdictions par an le plus élevé à ce jour ⁽²⁾).

⁽¹⁾ Avis du Comité JO C 48 du 21.2.2002.

⁽²⁾ Depuis lors, deux de ces décisions ont été annulées par la Cour de justice.

3.2.2.2. Les solutions trouvées en 2001 ne se sont pas limitées au rétablissement direct des conditions de concurrence effective, avec des moyens permettant l'émergence de nouveaux concurrents. La Commission s'est montrée ouverte à d'autres solutions en matière de cession, ainsi qu'à d'autres engagements plus complexes que la simple cession.

3.2.2.3. Dans le même temps, des progrès significatifs ont été enregistrés en 2001 en ce qui a trait aux mesures arrêtées en 2000; des progrès considérables ont été réalisés dans l'application des mesures par les entreprises parties à des opérations autorisées, par exemple.

3.2.2.4. La protection des consommateurs contre les effets découlant d'un pouvoir monopolistique ou de position dominante (prix plus élevés, qualité inférieure et innovation moindre) demeure l'objectif fondamental du contrôle des opérations de concentration.

3.2.2.5. La définition du marché géographique en cause constitue un élément essentiel du point de vue de la concurrence, raison pour laquelle la Commission a examiné en 2001 les définitions des marchés qu'elle avait adoptées dans ses décisions relatives aux opérations de concentration ces cinq dernières années. Elle a entrepris également des investigations détaillées au niveau des marchés de produits et a conclu que tant la définition relative à ces derniers que celle du marché géographique ne pouvaient se ramener à une analyse statique d'un simple cumul de parts de marchés, mais constituaient plutôt le point de départ d'une analyse de la dynamique de marché caractérisant un secteur déterminé.

3.2.2.6. Ce qu'il y a de plus intéressant de noter en matière de concentrations, c'est le lancement, en décembre, du Livre vert sur la révision du Règlement sur les concentrations⁽¹⁾. Dans ce document, les nouveaux défis posés par les opérations de concentration à l'échelle mondiale, par l'introduction de l'euro et l'élargissement de l'UE à 25 États ou davantage, sont examinés.

Des modifications relatives à des questions de fond, de procédure et juridictionnelles sont proposées:

3.2.2.6.1. En matière de concurrence, la Commission propose l'introduction d'une compétence communautaire automatique pour les cas devant faire l'objet d'une notification aux autorités d'au moins trois États membres. Ainsi, les seuils relatifs au chiffre d'affaires actuellement prévus seraient supprimés.

3.2.2.6.2. Il est également proposé dans ce Livre vert de simplifier les critères déterminant les mécanismes de renvoi d'une affaire, à travers une répartition appropriée des compétences entre la Commission et les États membres.

3.2.2.6.3. Les pratiques des entreprises ont évolué, ce qui justifie une réactualisation de la notion d'opération de concentration. Le Livre vert souligne les difficultés qu'il y a à délimiter cette notion et propose néanmoins quelques modifications aux dispositions actuelles, notamment en ce qui

concerne les opérations multiples. Par ailleurs, il ouvre le débat sur le critère d'évaluation de la position dominante pour l'analyse des opérations de concentration, utilisé en application du règlement actuel y relatif, mais ne tire aucune conclusion à ce sujet.

3.2.2.6.4. Diverses mesures de simplification des procédures sont proposées, notamment en ce qui concerne les cas ne posant pas de problèmes du point de vue de la concurrence et les opérations dans le domaine du capital-risque.

3.2.2.6.5. Enfin, il est à noter que la Commission a développé une coopération avec des pays tiers dans le domaine de la concurrence, ce qui a abouti à la création du Réseau international de la concurrence. L'année 2001 a également vu une nouvelle évolution, à savoir le renvoi de l'examen des opérations de concentration aux autorités nationales.

3.2.3. Aides d'État

3.2.3.1. Le Conseil européen de Stockholm de mars 2001 a réaffirmé la nécessité de réduire le niveau global des aides et de réorienter celles-ci vers des objectifs horizontaux d'intérêt commun.

3.2.3.2. Parmi les progrès accomplis en termes de transparence, on peut souligner l'établissement d'un nouveau registre des aides d'État accessible au public et la publication du tableau de bord des aides d'État.

3.2.3.3. Un processus de simplification des procédures en matière d'aides d'État a été lancé pour traiter surtout les cas les moins complexes.

3.2.3.4. En octobre 2001, un projet de règlement prévoyant l'exemption de l'obligation de notifier les aides destinées à la création de nouveaux emplois a été adopté.

3.2.3.5. La Commission a adopté une communication relative aux aides d'État et le capital-risque, destinée à promouvoir la mobilisation de capital-risque dans différents États membres, ce qui montre comment les règles peuvent être adaptées à l'évolution du marché.

3.2.3.6. Le contrôle des aides d'État sous forme fiscale demeure une priorité pour la Commission. Les régimes fiscaux avantageux réservés à certains types d'activités, comme les services financiers et les activités *offshore*, continueront à faire l'objet d'une attention particulière. Il faudrait également prêter une attention particulière à ce type d'aides d'État dans le contexte de l'élargissement de l'UE.

⁽¹⁾ Le Comité s'est déjà prononcé favorablement sur cette question (JO C 241 du 7.10.2002).

3.2.3.7. Un des aspects traités dans cette partie du rapport est la notion d'aide. Le principe du refus de tous les cas dans lesquels les aides d'État concédées par un État membre faussent ou menacent de fausser la concurrence, en favorisant certaines entreprises ou productions, est posé.

3.2.3.8. Le rapport n'abordant pas la problématique des aides directes octroyées par l'Union européenne aux entreprises, qui seront à traiter comme des aides publiques, cette matière devra faire à l'avenir l'objet d'un traitement approprié par la Commission.

3.2.4. Services d'intérêt général

3.2.4.1. L'importance des services d'intérêt économique général est encore soulignée, en particulier en raison du rôle qu'ils jouent dans la cohésion sociale et territoriale de l'Union européenne, autrement dit en tant que composante essentielle du modèle de société européen.

3.2.4.2. Le Conseil européen de Laeken de décembre 2001 a recommandé une sécurité juridique accrue dans l'application du droit de la concurrence aux services d'intérêt économique général. Il est suggéré également de mieux préciser l'articulation entre les modes de financement de ces services et la surveillance des aides d'État, ainsi que de procéder à une évaluation régulière des SIEG.

3.2.4.3. Dans le but de garantir une plus grande transparence, la Commission s'est engagée à consacrer une partie de son rapport annuel aux services d'intérêt général.

3.2.4.4. En 2001, la Commission, dans la droite ligne des orientations issues du Conseil européen de Lisbonne de mars 2000, a continué à promouvoir l'ouverture des marchés (gaz, électricité, services postaux et transports), à travers la présentation de nouvelles mesures législatives et de contrôle de l'application de la législation communautaire existante en matière de concurrence.

3.2.4.5. La préparation et la négociation des processus d'adhésion de nouveaux pays à l'Union européenne, la coopération bilatérale (notamment avec les États-Unis, le Canada et d'autres pays de l'OCDE) ainsi que la coopération multilatérale sont les grands domaines sur lesquels a porté, en ce qui concerne les intérêts économiques généraux, l'activité de la Commission en 2001.

3.2.4.6. La Commission a élaboré régulièrement des rapports sur les progrès réalisés par chaque pays candidat à l'adhésion.

3.2.5. Perspectives futures

3.2.5.1. Un nouveau Règlement d'application des articles 81 et 82 du Traité CE ⁽¹⁾ est proposé.

3.2.5.2. Il est proposé d'adopter une communication mise à jour et révisée des activités de contrôle.

3.2.5.3. Il est proposé de poursuivre le travail de consultation entrepris avec la publication du Livre vert sur la révision du règlement sur les concentrations ⁽²⁾.

3.2.5.4. Un traitement plus rapide et plus facile des aides d'État pour les cas plus simples, ainsi que des procédures et des règles plus simples et plus transparentes sont préconisées.

3.2.5.5. Il est proposé de poursuivre la politique à deux volets dans le domaine international, en vue, d'une part, d'améliorer la coopération bilatérale avec les homologues étrangers (États-Unis et Canada, Japon) et d'explorer, d'autre part, les possibilités de développement d'une coopération multilatérale.

4. Conclusions et recommandations

4.1. Face au prochain élargissement, il est crucial, selon le Comité, que la Commission accorde davantage d'attention aux pays candidats en vue de garantir que les mêmes règles s'appliquent dans toute l'UE avec la même efficacité.

4.2. Le Comité est préoccupé, dans la perspective du futur élargissement, de savoir s'il sera effectivement possible pour les PECO de respecter toutes les dispositions de l'acquis communautaire relatives à la concurrence, étant donné leurs pratiques et leur passé d'aides publiques aux entreprises.

4.3. Il est urgent, estime le CESE, d'instaurer un nouveau système qui devra être axé sur une plus grande efficacité et décentralisation, tout en étant moins bureaucratique. Ce processus devra passer, nécessairement, par une responsabilisation accrue des autorités nationales en matière de concurrence, sans pour autant que les pouvoirs d'enquête et de contrôle de la Commission s'en trouvent fragilisés, l'objectif étant de renforcer le marché intérieur et de faire en sorte que les entreprises bénéficient de conditions égales.

⁽¹⁾ Avis du Comité: JO C 155 du 29.5.2001.

⁽²⁾ Le Comité s'est déjà prononcé favorablement sur cette question (JO C 241 du 7.10.2002).

4.3.1. Concernant la cohérence dans l'application de ces règles, le caractère non obligatoire des notifications et la présomption de légalité des accords, qui vaut toutes les fois qu'ils se situent en dessous du seuil de parts de marché établies, sont importants.

4.4. La détection des accords secrets étant l'un des éléments fondamentaux de la politique de concurrence, le Comité admet qu'il est indispensable de procéder à une réforme des pouvoirs d'enquête de la Commission en vue de les renforcer et de les élargir.

4.5. Le CESE approuve la proposition de la Commission relative à une compétence communautaire automatique, telle que mentionnée au paragraphe 3.2.2.6.1 du présent document, en vertu de laquelle la Commission peut agir directement dans ces situations, ce qui renforce l'égalité des conditions de concurrence en matière d'opérations de concentration en Europe.

4.6. Avec l'accélération de la mondialisation des marchés, le CESE estime que la coopération entre les entités responsables du contrôle de la concurrence des différents pays et/ou blocs économiques devient de plus en plus nécessaire. Cette coopération devrait intervenir soit dans le cadre de l'OMC, soit à d'autres niveaux plus informels, compte tenu aussi de la nécessité de mettre fin aux tensions et de rechercher le consensus entre les différents concepts/valeurs qui prévalent sur les différents marchés régionaux.

4.7. Le Comité reconnaît qu'il serait opportun que le règlement d'exemption par catégorie relatif aux accords de transfert de technologie (ECTT) cesse de fonctionner comme une «camisole de force», comme il est dit dans le rapport, et qu'il puisse encourager une réalisation plus efficace et équilibrée des transactions.

4.8. L'approche plus nettement économique sur laquelle repose cette communication en ce qui concerne les accords d'importance mineure («de minimis») est assez positive de l'avis du Comité, de même que la réduction des formalités administratives qu'elle prévoit et qui bénéficiera principalement aux entreprises de moindre dimension.

4.9. Le Comité estime qu'il importe de mettre en place des mécanismes qui renforcent la concurrence, en particulier sur des marchés très réglementés, où elle est faible, plaçant les clients dans une situation d'extrême dépendance vis-à-vis d'un nombre restreint de fournisseurs.

4.10. Il serait très intéressant, de l'avis du CESE, que le rapport de la Commission expose clairement comment la préparation des pays candidats a été réalisée en matière de concurrence, notamment en ce qui concerne les questions liées à leur système juridique.

4.11. Le rapport de la Commission ne mentionne pas la question des contraintes imposées à la concurrence par les ordres professionnels. Le Comité estime que compte tenu de ses implications, cette question devrait faire l'objet d'une attention et, le cas échéant, d'une intervention de la Commission.

4.12. Pour ce qui est du sport et notamment du football, et sur la base de l'encart 5 du rapport de la Commission, le CESE souhaite attirer l'attention sur le fait que les sanctions sportives qui y sont mentionnées pourraient constituer un obstacle à la libre circulation du travail, et partant, un facteur de distorsion de concurrence. La Commission devrait se pencher sur tous les accords qui mettent en cause la libre circulation des travailleurs.

4.13. De l'avis du Comité, une large publicité des législations en matière de concurrence comme des formes de plainte devrait être une préoccupation de la Commission, de manière à ce que la population, qui est un des alliés les plus importants dans la lutte contre les comportements anticoncurrentiels, soit sensibilisée à ce problème et sache comment actionner les mécanismes de plainte.

4.14. Il importe, selon le CESE, que les règles et les normes d'analyse des marchés géographiques en cause soient transparentes et claires.

4.15. Le Comité suggère, pour une lecture plus aisée et plus agréable du rapport de la Commission, qu'à l'avenir les cas pratiques soient regroupés à la fin de celui-ci, ce qui permettrait une compréhension plus rapide de leur contenu.

4.16. Même si elles ne relèvent pas directement de la DG concurrence, certaines questions n'ayant pas été traitées dans le cadre des grands thèmes du rapport de la Commission devraient selon le CESE être examinées dans le cadre de l'analyse de la problématique de la concurrence. Nous nous référons plus concrètement à des questions telles que: concurrence entre PME et grandes entreprises; régions périphériques et/ou défavorisées par rapport à d'autres plus favorisées; pays riches par rapport à pays pauvres ainsi qu'encadrement juridique et règles comptables européennes par rapport à ce qui est en vigueur aux États-Unis, en particulier, et pour ce qui est des règles comptables, leur impact sur la collecte des capitaux au niveau des bourses de valeurs.

4.17. De l'avis du CESE, compte tenu de la globalisation des marchés, on ne saurait négliger la révision du règlement relatif aux concentrations dans la Communauté européenne compte tenu du contexte de mondialisation dans lequel se déroulent aujourd'hui les transactions commerciales, ni la coopération avec des instances internationales qui peuvent aider la Commission dans la mise en œuvre d'actions préventives pour défendre la concurrence.

4.18. Le Comité fait valoir qu'une définition plus claire des notions contribuerait de toute évidence à une application plus cohérente et plus efficace du système de contrôle des opérations de concentration, comme il ressort du paragraphe 3.2.2.6.3 du présent document.

4.19. Il est très important, selon le Comité, qu'en réponse aux questions soulevées dans le Livre vert, l'on poursuive la réforme du règlement sur les concentrations de manière ouverte, en invitant tous les intéressés (entreprises et États membres) à présenter leurs observations constructives.

4.20. De l'avis du Comité, la participation des autorités nationales à l'analyse des opérations de concentration sera bénéfique dans la mesure où celles-ci sont, en règle générale, mieux placées pour le faire en termes de connaissance des secteurs et des marchés en cause, le pouvoir de contrôle de la Commission devant néanmoins être clairement établi.

4.21. Le renforcement de ce type de coopération réduira certainement le risque de divergences et d'incohérences dans les décisions adoptées.

4.22. Une autre question importante selon le CESE est la distorsion de concurrence provoquée par la fusion et l'achat de banques, lesquels, en diminuant le nombre de concurrents, peuvent avoir des conséquences néfastes pour les consommateurs, en particulier en termes d'accès au crédit.

4.23. De même, les grands opérateurs de la distribution peuvent être à l'origine de distorsions de concurrence en raison de leur pouvoir de négociation, qui peut leur permettre de contrôler tant leurs fournisseurs que leurs concurrents directs de moindre taille. Le CESE estime que la Commission devrait également être attentive à ce problème dans l'optique de l'abus de position dominante.

4.24. Selon le CESE, pour ce qui est des aides d'État, un effort accru dans l'application pratique des règles déjà adoptées en ce qui concerne le capital-risque et les facilités de crédit aux PME, ainsi que la poursuite de la redéfinition des politiques dans les domaines des aides à l'emploi, à la recherche et développement et aux grands projets d'investissement régional, se justifient.

4.25. Le CESE est d'avis qu'il est essentiel d'instaurer un contrôle efficace des aides d'État qui garantisse que les fonds sont utilisés de manière efficace et qu'ils contribuent à une conjoncture économique forte, notamment en termes de création d'opportunités d'emplois durables pour les citoyens européens.

4.26. En ce qui concerne le tableau de bord des aides d'État, le Comité estime que le recours à des évaluations «ex ante» et «ex post» est assez pertinent.

4.26.1. Un registre des aides d'État concédées accessible au public existe bien mais il est difficile d'y accéder, tant en raison du fait qu'une grande partie de l'information n'est fournie que dans une langue qu'en raison de la manière dont elle est structurée. Le Comité suggère la révision de la page où se trouve cette information afin de la rendre plus claire et plus transparente, ainsi que l'introduction d'un moteur de recherche.

4.27. De l'avis du Comité, il faut poursuivre les efforts en vue de simplifier, de moderniser et de clarifier les règles communautaires en matière d'aides d'État.

4.27.1. Les moyens de la Commission ainsi libérés devront se concentrer sur les cas les plus graves de distorsion de concurrence.

4.28. Le Comité pense que la sécurité juridique serait renforcée par l'élaboration (prévue en 2002) d'un cadre communautaire pour les aides d'État concédées à des entreprises chargées de missions de services d'intérêt économique général.

4.29. Enfin, le CESE se félicite des efforts de la Commission, tout en attirant l'attention sur la nécessité d'exposer de manière exhaustive et rigoureuse les fondements des procédures.

5. La composante associée aux opérations de concentration de la politique de la concurrence a récemment subi un revers significatif, avec les décisions de la Cour de Justice qui ont annulé les décisions relatives à ces matières, notamment dans deux affaires connues: Schneider-Legrand et Tetra-Laval.

5.1. Le fondement de ces décisions est lié au constat par la Cour de Justice que la qualité de l'information technique sur laquelle se basaient les décisions de la Commission était clairement déficiente.

5.2. La réaction de la Commission à ces décisions judiciaires va dans le sens d'une justification de sa position, parallèlement à une reconnaissance de certaines faiblesses du système, y compris de la nécessité d'engager un «chief economist» pour coordonner ce domaine sous sa compétence et sa responsabilité.

5.3. Le CESE a recueilli à ce sujet une série d'informations auprès de la Commission quant aux moyens humains, finan-

ciers et d'information technique et économique à disposition de la Direction générale de la concurrence, à savoir:

- Personnel en service.
 - Avec une formation universitaire en économie — 71 personnes.
 - Avec une formation universitaire en droit — 141 personnes.
 - Avec une formation universitaire dans différents domaines (mathématique, ingénierie, philosophie, ...) — 59 personnes.
 - Autre formation — 187 personnes.
- Budget annuel (2002): 1 414 417 EUR (sans personnel).
- Etudes commandées à l'extérieur: 31, pour un montant de 939 475 EUR.

5.4. Le CESE a également constaté les faits suivants:

- La Direction générale de la concurrence est un centre important de recettes pour la Commission, notamment à travers les revenus provenant des amendes, qui en 2001 ont représenté près de 2 000 millions EUR, pour autant l'on ne consacre pas un niveau de ressources approprié à la motivation approfondie des décisions que cette direction prend.
- La Direction générale de la concurrence recourt très rarement à l'avis et au soutien d'institutions spécialisées externes, que ce soit pour collecter et traiter l'information technique et économique pour étayer ses décisions ou pour motiver ses positions lorsqu'elles sont contestées au plan judiciaire.

- La Direction générale de la concurrence ne tire pas pleinement profit de l'information technique et économique dont disposent ou pourraient disposer (à sa demande) les Autorités nationales de la concurrence.
- Les grandes opérations de concentration sur lesquelles la Commission doit se prononcer impliquent des intérêts économiques extrêmement importants et des montants très considérables, ce qui permet aux opérateurs en présence de réunir de puissants moyens de preuve (étude à caractère économique, entreprises de consultants à l'échelle internationale) et d'engager des juristes spécialisés, très compétents et très capables. La Commission semble ne pas disposer du même niveau de moyens pour assumer sa fonction.
- Les entreprises qui ont besoin, compte tenu des normes en vigueur, de l'autorisation de la Commission pour mener à bien une fusion ou une acquisition, ne sont pas taxées pour le service public concerné, contrairement à ce qui se produit avec les frais de justice dans le cas d'un litige judiciaire.

5.5. La redéfinition/restructuration des services de la Direction générale de la concurrence, dont le commissaire responsable lui-même admet la nécessité devra, selon le CESE, être précédée d'une série d'analyses qui devront inclure: l'affectation de ses ressources humaines et budgétaires, ainsi que la nécessité et les moyens de les renforcer; la garantie d'indépendance dans l'accomplissement de ses fonctions; la qualité et le caractère approfondi des informations techniques, économiques et juridiques, aussi bien en tant que base de décision que de fondement pour la défense au plan judiciaire des positions de la Commission; sans oublier l'analyse de la compatibilité des délais réglementaires avec la qualité et le caractère approfondi de la collecte et du traitement de l'information, comme instrument essentiel de décision.

Bruxelles, le 22 janvier 2003.

Le Président

du Comité économique et social européen

Roger BRIESCH

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social européen

La proposition d'amendement suivante a été repoussée mais a obtenu plus d'un quart des votes exprimés.

Paragraphe 4.12

Supprimer.

Exposé des motifs

Le projet d'avis qualifie arbitrairement les réglementations définies par les ordres professionnels des professions libérales de restrictions à la concurrence. Une hostilité du CESE à ces décisions n'est objectivement ni appropriée, ni nécessaire, d'autant que le Parlement européen (commission juridique et du marché intérieur) et la Cour de Justice des Communautés européennes ont examiné les réglementations relatives aux professions libérales dans des résolutions et des décisions et ont jugé ces réglementations fondamentalement admissibles et appropriées.

Par ailleurs, le rapport n'évoque aucun autre point de vue relatif à la création et au maintien des règles des professions libérales, comme la situation de confiance particulière et l'intérêt général de ces professions. Un débat sur la complexité de cette matière dépasserait en tout cas le cadre de ce rapport et en modifierait complètement les points essentiels.

Résultat du vote

Voix pour: 31, voix contre: 80, abstentions: 12.

Avis du Comité économique et social européen sur le «Document de travail des services de la Commission "Promouvoir l'apprentissage des langues et la diversité linguistique"»

(SEC(2002) 1234)

(2003/C 85/26)

Le 25 novembre 2002, la Commission européenne a décidé, conformément aux dispositions de l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur le document susmentionné.

Lors de sa 396^e session plénière des 22 et 23 janvier 2003 (séance du 23 janvier), le Comité économique et social européen a désigné Mme Heinisch comme rapporteuse générale et a adopté l'avis suivant par 105 voix pour, 4 voix contre et 4 abstentions.

1. Introduction

1.1. La nécessité d'une action de l'Union européenne et des États membres en vue d'améliorer l'apprentissage des langues a été reconnue par les chefs d'État et de gouvernement. En effet, ces derniers ont demandé, lors du Conseil européen de Barcelone, en mars 2002, de poursuivre l'action visant à améliorer la maîtrise des compétences de base, notamment par l'enseignement d'au moins deux langues étrangères dès le plus jeune âge. Mû par la même conviction, le Conseil «Éducation» du 14 février 2002 a invité les États membres à prendre des mesures concrètes afin de promouvoir la diversité linguistique et l'apprentissage des langues et prié la Commission d'élaborer des propositions dans ces domaines pour le début de l'année 2003.

1.2. L'article 22 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 7 décembre 2000 stipule que l'Union doit respecter la diversité culturelle, religieuse et linguistique.

1.3. En 2001, l'Europe a mis à l'honneur l'Année européenne des langues, qui s'est révélée un succès éclatant et a favorisé plusieurs milliers d'activités faisant participer des centaines de milliers de citoyens de toute l'Europe à la tâche consistant à promouvoir l'apprentissage des langues et la diversité linguistique. Elle a généré un vaste enthousiasme pour l'apprentissage des langues et a accru la motivation d'un grand nombre à s'investir personnellement pour se familiariser avec d'autres langues et d'autres cultures.

2. Observations générales

2.1. Le programme de travail de la Commission européenne (CE) (fin octobre 2002) pour 2003 prévoit de renforcer le processus de Lisbonne, via les actions suivantes:

- Développement des meilleures pratiques dans le domaine de l'apprentissage tout au long de la vie et de l'apprentissage en ligne (*eLearning*) (tels que l'élaboration d'un programme de travail commun pour les systèmes d'éducation et de formation, société de l'information pour tous);

- Adoption d'un nouveau programme d'action pour l'apprentissage en ligne;

- Présentation d'un plan d'action pour la promotion d'une Europe multilingue.

La Commission européenne présente ce programme d'action en vue de la promotion de l'apprentissage des langues en réponse aux expériences réalisées lors de l'Année européenne des langues (AEL) et à l'évaluation du bilan de celle-ci.

Le CESE juge positif et prometteur le fait que la Commission ne considère pas les «Années européennes» (Apprentissage tout au long de la vie, AEL) comme des actions isolées mais en dresse le bilan et l'intègre dans ses programmes en matière d'éducation. Le CESE appuie cette approche.

2.2. Étant donné l'imminence de l'élargissement à 12 nouveaux États membres, l'UE ne peut pas non plus ne pas se pencher sur la question de la pratique des langues dans l'UE.

C'est pourquoi le CESE est favorable à la promotion de l'apprentissage des langues par l'UE. Les langues ne doivent pas devenir des obstacles et freiner l'intégration et la communication mondiales. Les missions de l'UE en matière d'éducation se fondent sur les articles 149 et 150 du traité CE, sans préjudice de la responsabilité des États membres en ce qui concerne le contenu de l'enseignement et l'organisation des systèmes éducatifs.

2.3. L'UE doit affronter les défis à venir dans un cadre multilingue. C'est la seule façon de préserver l'identité culturelle des peuples, les disparités régionales et partant la richesse culturelle de l'Europe, tout en respectant le principe de subsidiarité.

«Un homme qui maîtrise deux langues vaut autant que deux hommes» (roi Charles V, 1338-1380).

2.4. Il est du devoir du CESE de promouvoir et de permettre la mobilité des travailleurs et de ne plus entraver par des barrières linguistiques le rapprochement et la solidarité, tout en préservant la diversité linguistique et culturelle de l'Europe. Toutes les langues d'Europe ont la même valeur culturelle.

3. Conclusions

3.1. Le CESE soutient les efforts de la Commission visant à promouvoir l'apprentissage des langues et la diversité linguistique tout en respectant le principe de subsidiarité dans le domaine de l'éducation. Le CESE souligne la nécessité de faire passer les connaissances fondamentales de la langue maternelle (conclusions de Pise) avant l'apprentissage d'une langue étrangère.

3.2. Le CESE appelle de ses vœux une coopération intensive entre les États membres, afin d'étendre les réseaux d'apprentissage et de garantir un échange continu des meilleures méthodes, pédagogies, matériels et techniques de formation et de perfectionnement pédagogiques.

3.3. Le CESE préconise le renforcement du multilinguisme à travers l'introduction de mesures ciblées dans tous les programmes communautaires (politique régionale, emploi et politique sociale, recherche et développement, société de l'information, ...), telles que:

- le développement du sous-titrage des films grâce au programme *Media*;
- le développement de la traduction d'œuvres littéraires dans d'autres langues dans le cadre du programme *Culture 2000*.

3.4. Le CESE estime cependant que la promotion de l'apprentissage des langues doit s'effectuer principalement par le biais des programmes *Socrates* et *Leonardo da Vinci*. L'accent devrait être mis dans ce contexte sur des projets spécifiques visant à:

- améliorer la qualité de l'enseignement des langues;
- promouvoir de nouveaux outils pédagogiques;
- comparer les programmes d'apprentissage extrascolaires;
- simplifier l'accès de tous les citoyens aux offres en matière d'apprentissage de langues;
- favoriser l'apprentissage des langues à tout âge;
- promouvoir les langues régionales et minoritaires.

Le CESE considère que l'établissement de liens entre les secteurs de l'éducation et de la recherche peut favoriser la réalisation de ces projets.

3.5. Le CESE engage à favoriser par des projets adéquats l'initiation aux langues dès le stade préscolaire.

3.5.1. Les nouvelles pistes explorées en ce qui concerne l'apprentissage des langues à travers la musique devraient être intégrées dans les projets européens (exemple Suisse/France).

«Lorsque l'on souhaite réunir des personnes différentes, il faut trouver une langue commune.» Cette langue commune est indubitablement la musique. «La musique induit des effets de transfert sur le développement linguistique, tant en ce qui concerne la langue maternelle que dans le cadre de l'apprentissage de langues étrangères» (Donata Elschenbroich, «Les connaissances générales de l'enfant de sept ans»).

3.5.2. Il importe à cet égard d'offrir aux parents et aux enfants les mêmes possibilités en matière d'apprentissage des langues, car c'est un aspect essentiel des mesures d'intégration. C'est dans la famille que s'opère au départ la transmission de la langue.

Le CESE est d'avis que la promotion des langues dès le plus jeune âge est susceptible de réduire la violence et la xénophobie chez les tout jeunes enfants (certaines crèches regroupent des enfants représentant jusqu'à 20 nationalités différentes) (approche préventive).

3.5.3. Le CESE invite à mettre en œuvre au niveau des crèches une coopération transfrontalière entre les parents, les éducateurs et les enseignants. La sensibilisation à l'apprentissage des langues doit débuter très tôt et les bases de l'apprentissage tout au long de la vie doivent être jetées dès l'âge préscolaire.

3.6. Le CESE demande que l'on revoie les programmes de formation relatifs à l'apprentissage des langues étrangères depuis le stade préscolaire jusqu'à l'enseignement supérieur et que les candidats à l'enseignement soient tenus d'effectuer une partie de leurs études à l'étranger.

3.7. Le CESE propose que tous les élèves soient encouragés à effectuer durant leurs études un séjour à l'étranger avant l'obtention du diplôme final.

3.8. Le CESE réclame l'élaboration de projets en vue de l'amélioration de l'enseignement des langues et non pas de l'augmentation du nombre d'heures de cours correspondants et préconise une participation accrue d'intervenants de langue maternelle.

3.9. S'agissant de l'apprentissage tout au long de la vie et plus particulièrement de la formation des adultes, le CESE demande l'élaboration à l'intention des parents et des personnes âgées de programmes spéciaux de formation qui tiennent compte des différentes conditions d'apprentissage. L'attribution d'un «Label européen pour des initiatives innovantes en matière d'enseignement et d'apprentissage des langues» doit être maintenue.

3.10. Le CESE demande, en ce qui concerne l'apprentissage de deux langues étrangères en plus de la langue maternelle, qu'aucune consigne ne soit donnée quant au choix de ces langues.

3.10.1. Le CESE soutient les programmes intitulés «Apprendre la langue du voisin».

3.10.2. Le CESE sait que les parents ont tendance à choisir en priorité l'anglais comme première langue étrangère pour leurs enfants.

Le CESE considère l'anglais comme une «*lingua franca*», mais connaît les limites de toute *lingua franca* (elle ne permet pas de comprendre véritablement les autres cultures). L'anglais deviendra vraisemblablement avec le temps et compte tenu des circonstances la langue parlée par une majorité d'Européens.

3.10.3. Le CESE estime nécessaire de réfléchir au choix des langues officielles et des langues de travail et à la promotion auprès des jeunes publics des métiers liés (interprétation, traduction, etc.).

3.11. Le CESE relève que les modalités d'application de certains volets du programme présentent des faiblesses en termes de convivialité, de transparence et de délais de mise à disposition des documents et formulaires et recommande que la validité des dispositions d'application soit prolongée.

3.12. Le CESE demande une plus grande transparence des arrangements conclus entre la Commission européenne et les autorités nationales.

3.13. Le CESE invite la Commission européenne à soutenir la diffusion par les réseaux européens de matériels pédagogiques adéquats et de qualité.

3.14. Le CESE considère qu'il est de son devoir d'informer les organisations et les associations représentées au CESE de la nécessité de promouvoir les langues et de les inviter à s'engager à aider les citoyens à apprendre d'autres langues et à leur offrir cette possibilité sur tout le territoire dans le cadre de réseaux d'apprentissage.

Il faut veiller à la coordination des offres d'apprentissage (approche fondée sur la communication/l'intégration).

C'est pourquoi le CESE estime qu'il doit être associé par la Commission à la mise en œuvre des programmes, qu'il y a lieu d'organiser des consultations et d'assurer la diffusion des informations et qu'il doit sensibiliser ses partenaires au niveau européen. Il peut concentrer en son sein le processus de formation de l'opinion et le relayer, avec des résultats plus concluants que ceux qui pourraient être obtenus par de vastes structures de consultation (brièveté du délai d'ici au 31 janvier 2003) et en conformité avec les procédures appliquées par la Commission européenne et le CESE.

Le CESE sert de passerelle entre l'Europe et la société civile. Ses membres sont les représentants directs des intérêts de tout l'éventail de la société civile organisée de l'UE. À ce titre, il défend le principe de la citoyenneté européenne, dont l'apprentissage des langues représente un axe fondamental.

Bruxelles, le 23 janvier 2003.

Le Président

du Comité économique et social européen

Roger BRIESCH

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur une “Stratégie d'information et de communication pour l'Union européenne”»

(COM(2002) 350 final)

(2003/C 85/27)

Le 2 juillet 2002, la Commission a décidé, conformément à l'article 262 du traité CE, de consulter le Comité économique et social européen sur la communication susmentionnée.

Le Comité économique et social européen a décidé de désigner M. Ehnmark en tant que rapporteur général chargé d'élaborer cet avis.

Lors de sa 396^e session plénière des 22 et 23 janvier 2003 (séance du 23 janvier), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 32 voix pour et 1 voix contre et 1 abstention).

1. Résumé de l'avis

1.1. L'Union européenne entre dans une période cruciale de mutation. Ses citoyens ont le sentiment de ne pas être bien informés sur les activités de l'UE et sur les changements en cours de réalisation ou de discussion. Afin d'améliorer cette situation, la Commission européenne a présenté une proposition relative à une politique d'information et de communication nouvelle et redynamisée, qui met en évidence quatre thèmes prioritaires en matière d'information, et qui vise à une meilleure coordination des activités d'information entre le niveau de l'UE et le niveau national.

1.2. Le Comité économique et social européen (CESE) accueille favorablement la proposition. Il s'agit là d'un bon programme de poursuite du développement des activités d'information et de communication. Il importe que l'action en matière d'information s'applique aux activités de l'UE, en même temps qu'elle met en évidence les valeurs et les conceptions sur lesquelles s'appuie le développement de l'Union. Toutefois, le CESE souhaite examiner principalement trois points:

- La stratégie ne prend pas en compte le rôle que peuvent jouer les partenaires sociaux et la société civile organisée dans l'ensemble des travaux qui relèvent des activités d'information et de communication de l'UE.
- Les quatre thèmes d'information sont bien choisis, mais l'environnement et le développement durable ne figurent pas dans la liste — en dépit du fait que les citoyens de l'UE considèrent à l'évidence les questions d'environnement comme un domaine où une compétence particulière devrait revenir à l'UE.
- La stratégie devrait aussi viser plus clairement le secteur de l'enseignement et les catégories jeunes de la population.

1.3. Enfin, le CESE souligne qu'il convient de prêter attention aux problèmes quotidiens, dans la mesure où ils donnent, à l'échelon de l'individu, une forme concrète à ce que fait l'UE. Le CESE lui-même va développer davantage ses activités d'information et de communication.

2. Faire tomber les barrières de l'ignorance

2.1. Pour l'avenir de l'Union européenne, il est d'une importance capitale que ses citoyens aient une bonne connaissance et une bonne compréhension des conceptions qui ont donné forme au développement de l'Union, ainsi que des objectifs et des travaux des institutions de l'UE. Tout spécialement pendant la période actuelle d'élargissement et de débat sur l'avenir de l'Union, il est essentiel de faire tomber les barrières de l'ignorance qui existent dans de larges catégories de populations. Ce n'est que moyennant le soutien solide de citoyens bien informés que l'Union sera en mesure d'affronter les défis qui l'attendent.

2.2. À maintes reprises, des enquêtes ont indiqué que les barrières de l'ignorance restent considérables. Pour ne prendre qu'un exemple: selon l'Eurobaromètre, au printemps 2002 encore, parmi l'opinion publique de l'UE, 83 % des personnes estimaient être insuffisamment ou pas du tout informées à propos de l'élargissement. D'autres études aboutissent au même résultat. Bien qu'il existe des différences considérables d'un État membre à l'autre, l'on a globalement l'impression que l'Union aborde une période de transition d'importance vitale avec des citoyens qui ne sont pas informés comme il le faudrait.

2.3. Faire en sorte que se développe la connaissance de l'Union est une œuvre de longue haleine. Susciter une compréhension de l'Union l'est probablement plus encore. Il faudra du temps pour que s'installent dans les mentalités l'Union et les conceptions sur lesquelles elle repose.

2.4. La Commission européenne a présenté une stratégie ambitieuse d'information et de communication, la mise en œuvre devant avoir lieu graduellement au cours de l'année 2003. Essentiellement, il s'agit d'un programme d'action évolutive visant à promouvoir dans le grand public une connaissance et une compréhension de l'Union, ainsi que de ses institutions et de leurs travaux.

2.5. Le Comité économique et social européen accueille favorablement cette proposition. Celle-ci constitue un progrès important en matière d'information des citoyens à propos des activités de l'UE. Cette proposition aborde spécifiquement les questions de fond qui se posent dans le débat sur l'Union et en ce qui concerne le développement de l'Union, et elle a pour but de permettre d'entrer en contact avec d'importantes catégories de la société.

2.6. Le CESE insiste sur le fait que l'information destinée au grand public à propos de l'Union européenne et de ses activités devrait être objective et viser spécialement des situations précises et des publics précis. Toutefois, la proposition de stratégie ne rend pas compte des distinctions que l'on peut faire entre une information générale sur les activités de l'UE, une information sur la législation adoptée au niveau de l'UE et appliquée au niveau national, ou une information relative à des questions à propos desquelles les institutions de l'UE invitent à débattre et à dialoguer dans le cadre de travaux préparatoires à de futurs textes de droit. L'information sur les droits et les devoirs des citoyens est différente d'une information plus générale qui porte sur des activités. Il faut que les démarches adoptées en matière de communication soient souples et qu'elles se rapportent à des situations précises. Il conviendrait de prendre davantage en compte ces questions lors des travaux ultérieurs de définition de la stratégie.

2.7. L'accord récent sur la participation de la population à l'évolution future des travaux de l'UE dans le domaine de l'environnement constitue un très bon exemple de la manière dont il est possible d'intégrer dans les travaux des institutions de l'UE le dialogue et la consultation. Il conviendrait de développer davantage cette réflexion en tant qu'aspect particulier de la manière dont la participation de la population aux travaux de l'UE peut apporter un enrichissement en termes de connaissance, de compréhension et de soutien.

2.8. En dernière analyse, faire tomber les barrières de l'ignorance revient largement à ouvrir des voies de participation et de dialogue. Associer les citoyens aux débats et aux consultations est une méthode efficace de créer une disponibilité et un intérêt vis-à-vis de la réception d'information. Les débats qui ont eu lieu récemment à propos de la gouvernance ont mis en évidence la nécessité d'une transparence et d'une participation accrues. Une stratégie active d'information et de communication est un instrument essentiel au service de cette entreprise.

3. Un programme évolutif

3.1. Le CESE adhère à l'optique générale de la stratégie d'information et de communication. Il importe que la stratégie souligne la nécessité d'informer à propos des valeurs et des

conceptions sur lesquelles repose le développement de l'Union. Il est essentiel de placer les activités d'information et de communication dans une perspective élargie, afin d'éviter la fragmentation. Informer sur les structures et structurer l'information: il s'agit là, en matière de communication, d'un enseignement que l'on a pu tirer en de nombreuses circonstances.

3.2. La stratégie se fonde sur une coopération étroite qui s'établit entre le niveau de l'UE et le niveau national. La stratégie prévoit une certaine mesure d'organisation commune des efforts d'information entre le niveau de l'UE et le niveau national.

3.3. Pour réussir, une stratégie d'information et de communication a besoin d'une démarche pluridimensionnelle. En particulier, il est d'une importance vitale de se gagner le soutien d'autres institutions et d'autres organisations qui ont la capacité d'entrer en contact avec les citoyens. Une multiplicité d'acteurs et l'adoption de stratégies fonctionnant en deux ou trois temps augmentent les chances de faire passer les messages.

3.4. La stratégie privilégie la coopération entre les institutions de l'UE et les gouvernements des États membres, et évoque plus incidemment la nécessité de coopérer aussi avec d'autres institutions que les gouvernements des États membres. Le CESE aurait souhaité que la stratégie proposée fasse une plus grande place à cet aspect. Étant donné que l'objectif poursuivi est d'améliorer la connaissance et la compréhension au sein de la population en général (et non pas seulement parmi les leaders d'opinion), il sera d'une importance fondamentale d'agir par l'intermédiaire d'une multiplicité d'acteurs (organisations, réseaux, institutions tant au niveau local et régional qu'au niveau national). De fait, il est probable que le succès de l'effort total d'information dépendra largement de la participation d'une multiplicité d'acteurs, au niveau national et au niveau local.

3.5. En particulier, le CESE aurait apprécié une analyse de la manière dont les partenaires sociaux et la société civile organisée peuvent jouer un rôle actif pour ce qui est de promouvoir la connaissance et la compréhension des activités de l'UE. Les multiplicateurs d'opinion possèdent une capacité d'entrer en contact avec «la base», dont peu d'acteurs, en dehors d'eux, peuvent se targuer. Il conviendrait, dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie d'information et de communication, d'inviter la société civile organisée à participer activement.

3.6. Le CESE marque sa satisfaction sur l'engagement ferme qui est pris vis-à-vis de l'importance du Parlement européen agissant en coopération avec les Parlements nationaux.

3.7. Parmi les questions de fond auxquelles doit se consacrer la stratégie de l'information à l'horizon d'une ou deux années, l'élargissement vient en première place. Toutefois, il vaut la peine de relever que la stratégie d'information et de communication ne fait pas état de la nécessité d'efforts précis et ciblés qui seraient à mener dans les nouveaux États membres, ainsi que dans les trois pays candidats.

3.8. Il sera nécessaire de procéder à des évaluations et à un suivi systématiques. Il conviendrait de s'efforcer tout particulièrement d'associer des établissements et des chercheurs du monde universitaire aux travaux d'évaluation.

4. Thèmes d'information prioritaires

4.1. Les principaux thèmes d'information sur lesquels la Commission propose de développer une action privilégient les politiques de l'UE qui sont prioritaires pour les années à venir. Au total, la Commission propose quatre thèmes d'information prioritaires:

- l'élargissement
- l'avenir de l'Union européenne
- l'espace de liberté, de sécurité et de justice
- le rôle de l'Union européenne dans le monde.

4.2. Le CESE est très favorable au choix qui a été fait de ces quatre thèmes d'information prioritaires. Ils sont tous en première ligne du débat qui se déroule actuellement dans les États membres à propos de l'UE, et ils sont étroitement liés les uns aux autres. Ils traduisent aussi ce que l'on sait par expérience, à savoir que de nombreux sujets sont sources d'obscurité, et non de clarté. Le dernier des quatre thèmes devrait tenir compte, entre autres aspects, des conséquences que comportent, à l'échelle mondiale, la construction de l'Union européenne ainsi que les priorités et les actes de cette Union. Le développement durable peut être évoqué seulement à titre d'exemple.

4.3. Toutefois, dans cet esprit, le CESE se doit de faire part d'un certain étonnement qu'il éprouve à constater que le secteur de l'environnement, qui est un secteur important, ne figure pas expressément dans la liste des priorités. Un certain nombre de sondages indiquent que les citoyens de l'UE considèrent les questions d'environnement comme un domaine où l'UE devrait disposer d'une compétence particulière. Cette faveur dont bénéficie «à la base» le domaine en question constitue un argument qui plaide fortement pour l'inscription de l'environnement dans la liste des thèmes prioritaires.

4.4. Les questions d'environnement font aussi partie de la politique plus large du développement durable. A plusieurs reprises, les Conseils européens ont mis l'accent sur l'importance qu'il y a à définir des politiques de développement durable et sur la faveur que manifeste le grand public vis-à-vis de cette démarche. Le CESE trouverait logique que les questions qui concernent le développement durable soient intégrées à la mise en œuvre de la stratégie. Compte tenu du caractère évolutif des thèmes prioritaires en matière de travaux d'information et de communication, il conviendra de considérer le développement durable comme un thème globalement prioritaire à partir de l'année 2004.

4.5. L'environnement et le développement durable sont des questions qui touchent étroitement à la vie quotidienne des citoyens de l'UE. La sécurité des aliments, la protection des consommateurs et les droits des citoyens sont aussi des questions qui ont un intérêt quotidien. Même à supposer que ces questions fassent l'objet d'efforts d'information plus

spécifiques déployés par diverses Directions générales de la Commission, ou par d'autres institutions de l'UE, il convient de les intégrer également à l'effort global d'information et de communication. Les problèmes quotidiens donnent, à l'échelon de l'individu, une forme concrète aux activités de l'UE. La valeur qu'il faut leur accorder n'est pas à sous-estimer.

5. Cibler l'information

5.1. La proposition de stratégie met, entièrement à juste titre, l'accent sur le fait que l'information doit s'adresser à des publics précis, pour des situations précises. Le CESE ne peut que marquer son accord sur ce point. Toutefois, la mesure dans laquelle il est réellement possible de cibler ainsi l'information est une question à la fois de ressources et d'organisation.

5.2. L'un des aspects essentiels à cet égard est le fait que l'on devra adapter l'information non seulement à certains publics, mais aussi à certains publics d'États membres particuliers. Pour ne prendre qu'un exemple, il existe d'un État membre à l'autre certaines différences évidentes en matière de discours s'adressant aux partenaires sociaux. Les cadres de référence sont différents, de même que la manière dont on s'exprime, et de même aussi que les moyens de communication et que les acteurs: il en résulte une nécessité d'adaptation aux publics des différents États membres.

5.3. L'une des réponses à ce besoin d'information plus ciblée consiste à mettre en place une coopération entre les institutions de l'UE, les institutions de niveau national et la société civile, y compris les partenaires sociaux. La société civile organisée a la capacité non seulement d'entrer en contact avec certain publics, mais aussi de définir des démarches spécifiquement adaptées aux publics qui sont les siens. De par ses structures, la société civile organisée est en mesure d'entrer en contact à la fois avec les leaders d'opinion et avec le grand public.

5.4. La stratégie met en évidence le fait qu'il convient de viser particulièrement les catégories jeunes de la population et le secteur de l'enseignement. Le CESE marque son accord à cet égard. Toutefois, il eût été utile de développer davantage la réflexion sur ces questions. Le CESE propose que l'on définisse, pour une partie précise de la stratégie d'information et de communication, les grandes lignes d'une action visant à fournir aux établissements scolaires une information qui soit appropriée et qui soit une source d'inspiration à propos des activités de l'Union européenne. Il faut considérer le secteur de l'enseignement scolaire, dans sa totalité, comme l'une des catégories de public auxquelles doit fondamentalement s'adresser l'ensemble de la stratégie. Si ce volet de la stratégie échoue, l'on devra à coup sûr s'attendre à des problèmes (voir l'avis du CESE sur «La dimension européenne de l'éducation»)⁽¹⁾.

5.5. Le CESE souhaiterait aussi que l'on développe davantage un plan de coopération avec les organismes de jeunesse des États membres. Cela créerait des possibilités d'entrer en contact avec des catégories plus larges de la population des jeunes que par l'utilisation des moyens de communication de masse ou d'autres méthodes de communication plus générales.

⁽¹⁾ JO C 139 du 11.5.2001, p. 85.

5.6. Une autre catégorie importante de public qui mérite une attention particulière est celle des retraités, population dont beaucoup de membres sont actifs au sein de diverses organisations. Les retraités représentent un précieux potentiel en matière d'information et de communication, potentiel susceptible de se réaliser sous forme de conférences et sous forme d'écrits, et ils peuvent, compte tenu de leur expérience, enrichir les efforts d'information d'une perspective à plus longue portée.

6. Aspects organisationnels

6.1. Le CESE est fortement favorable à la création d'une instance de coordination entre les institutions de l'UE pour la mise en œuvre de la stratégie d'information et de communication. Cela est essentiel pour permettre de réaliser des effets de synergie et de faire bon usage des ressources disponibles.

6.2. Chaque institution de l'UE met au point sa propre stratégie d'information et de communication à l'intérieur du cadre global que définissent la stratégie de la Commission et l'instance de coordination. Le fait que l'on déploie des efforts renouvelés pour parvenir à une planification commune entre les institutions de l'UE ne signifie pas, bien sûr, que chaque institution ne continuerait pas à maîtriser sa propre planification.

6.3. La proposition de stratégie esquisse diverses formes de coordination entre le niveau de l'UE et le niveau national (principalement le niveau gouvernemental). La Commission envisage la possibilité d'élaborer un «memorandum of understanding» avec chaque État membre. Ce memorandum aurait pour vocation de «sceller sur un plan politique l'engagement contractuel réciproque de l'Union européenne et des États membres de travailler ensemble à une meilleure diffusion de l'information générale sur les affaires européennes».

6.4. Il est possible que se manifeste à l'avenir le besoin d'une telle formalisation de la coopération relative à la diffusion d'informations générales à propos des activités de l'UE. Toutefois, le CESE souhaiterait que les institutions concernées jugent approprié de coopérer sans formalisation, car l'on pourrait, en soi, interpréter cette formalisation comme un pas de trop dans le sens de la coordination des activités d'information et de communication.

6.5. Le CESE voudrait, en outre, insister sur l'importance qu'il y a à disposer de réseaux de coopération étroite entre d'une part, les personnels qui, au sein des institutions de l'UE, sont affectés à l'information et à la communication et d'autre part, les institutions concernées au niveau national. Les États membres réexaminent déjà actuellement leurs propres solutions d'organisation au niveau national, dans le domaine de l'information sur les activités de l'UE. Il convient que l'évolution future de la stratégie globale d'information et de communication tienne compte des démarches et des solutions adoptées au niveau national des différents pays.

7. Le rôle du CESE

7.1. De par ses membres et par les organisations qu'il représente, le CESE dispose d'un réseau sans égal de contacts qui s'étendent à tous les horizons de la société. Au fil des années, le CESE a développé sa capacité de jouer le rôle de trait d'union entre les institutions de l'UE et le grand public des États membres. En particulier, le CESE s'est efforcé de développer sa capacité d'organiser et de mener des forums et des auditions à propos d'une large gamme de questions d'actualité ayant une importance spécifique.

7.2. Récemment, le CESE a organisé des manifestations de grande envergure, sous forme d'auditions et de débats, concernant des questions telles que: les droits de l'homme au travail, des stratégies de développement durable pour l'UE et les politiques agricoles au sein de l'UE.

7.3. Le CESE a mis au point sa propre stratégie d'information et de communication, stratégie dont les grandes lignes ont été décrites par le groupe «Communication», que le CESE a constitué voici quelques années.

7.4. Le CESE a le statut d'observateur au sein du «Groupe Interinstitutionnel de l'Information». Le CESE trouverait naturel d'être associé aux travaux du groupe en tant que membre à part entière.

7.5. Le CESE a l'intention de développer encore davantage sa capacité de travailler activement à «jeter des passerelles» et à jouer un rôle en matière d'information pour toutes les activités de l'UE auxquelles participe le CESE lui-même. Les enjeux qui nous attendent sont importants. Les citoyens de l'Union ont le droit d'être informés, et d'être consultés, à propos des questions qui sont importantes pour l'avenir.

Bruxelles, le 23 janvier 2003.

Le Président

du Comité économique et social européen

Roger BRIESCH

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 92/81/CEE et la directive 92/82/CEE en vue d'instituer un régime fiscal particulier pour le gazole utilisé comme carburant à des fins professionnelles et de rapprocher les accises de l'essence et du gazole»

(COM(2002) 410 final — 2002/0191 (CNS))

(2003/C 85/28)

Le Conseil, en date du 4 septembre 2002, a décidé, conformément à l'article 262 du Traité instituant la Communauté européenne, de saisir le Comité économique et social européen d'une demande d'avis sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux en la matière, a adopté son avis le 26 novembre 2002 (rapporteur: M. Levaux).

Lors de sa 396^e session plénière des 22 et 23 janvier 2003 (séance du 23 janvier), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 67 voix pour, 29 voix contre et 6 abstentions.

1. Introduction

1.1. La proposition de directive a pour objet de: «découpler les régimes de taxation des carburants réservés aux usages professionnels de ceux réservés aux usages privés» et de «tendre, à terme, vers une fiscalité du gazole professionnel harmonisée à la hausse. Cela limitera les distorsions de concurrence entre les opérateurs».

1.2. Pour atteindre ces objectifs, la Commission propose de modifier deux directives qui constituent depuis 1992 un système de taxation communautaire des huiles minérales:

- la directive 92/81/CEE concernant l'harmonisation des structures des droits d'accises,
- la directive 92/82/CEE concernant le rapprochement des taux d'accises.

Ces directives, déjà modifiées par la directive 94/74/CE, prévoient un taux d'imposition minimal pour chaque huile minérale, en fonction de son utilisation, comme carburant ou pour un usage industriel et commercial ou pour le chauffage.

1.3. La Commission constate que les taux minima d'accises n'ont pas été réévalués depuis 1992 et que les taux d'accises réels pratiqués sont très différents selon les États membres. Pour le gazole, ils s'étalent de 245 à 750 EUR pour 1 000 litres.

1.3.1. Aussi la Commission propose: d'une part un relèvement important et progressif du taux d'accises pour le «gazole professionnel» en instituant un taux pivot fixé à 350 EUR pour 1 000 litres, le taux minimal étant aujourd'hui de 245 EUR.

- Une marge de fluctuation autour de ce taux pivot de plus ou moins 100 EUR pour tenir compte des écarts actuels entre les États membres.

- Une indexation annuelle du taux pivot sur l'indice harmonisé des prix à la consommation (EU-15) de l'année précédente. Cette indexation est limitée à 2,5 %.

- Une réduction annuelle et progressive de cette marge de fluctuation pour parvenir en 2010 à un taux harmonisé.

1.3.2. D'autre part, un relèvement du taux minimal appliqué aux carburants à usage non professionnel, dans le sens d'un alignement du taux du gazole sur celui de l'essence.

1.4. La Commission, dans l'exposé des motifs et considérants relatifs à la proposition de directive, développe plusieurs arguments dont:

- la nécessité de réduire les distorsions de concurrence dans les transports routiers de marchandises et de passagers,
- la protection de l'environnement,
- la modicité du coût des mesures proposées sur l'industrie, sur les citoyens, sur les pays candidats et sur la sécurité juridique, au regard des effets économiques, budgétaires et environnementaux.

2. Observations générales

2.1. Le Comité a toujours encouragé les politiques qui visent à favoriser l'ouverture des marchés et une libre concurrence équilibrée. Il encourage donc toutes les mesures qui ont pour objet de réduire ou supprimer les distorsions de concurrence qui procurent des avantages injustifiés à certains opérateurs. C'est l'objet de la présente proposition de directive et le Comité soutient donc les objectifs de la Commission sous réserve des observations ci-après.

2.2. Le Comité constate que si la directive prend en compte la situation des pays candidats à l'adhésion, elle n'évoque pas la concurrence des pays tiers tels la Russie, l'Ukraine, la Turquie, etc.

2.2.1. Le Comité suggère que la Commission mette en place un dispositif semblable à celui pratiqué par la Suisse⁽¹⁾, en instaurant aux frontières de l'Union élargie une redevance à payer par les poids lourds étrangers pour l'utilisation des réseaux routiers de l'UE.

2.3. Cependant le Comité tient à rappeler que la disparité des taux d'accises n'est pas la seule source de distorsion de la concurrence en matière de transports routiers. Ainsi des différences continuent à exister entre les États membres en matière de salaires et, parfois, dans le domaine de la durée effective du travail et des temps de conduite, car des contrôles restent insuffisants.

2.3.1. S'agissant des accises, comme la Commission le précise, elles ne constituent qu'une partie des taxes appliquées aux carburants. Pour supprimer les effets d'une fiscalité protéiforme la Commission rappelle: «Le Livre blanc Transports horizon 2010: l'heure des choix propose d'instaurer une tarification progressive de l'usage des infrastructures des transports et de renforcer la cohérence du système fiscal en proposant d'ici 2003 une taxation unique pour le carburant professionnel pour le transport routier ...».

2.3.2. Le Comité considère en effet qu'il est urgent de mettre en place un système fiscal cohérent portant sur l'ensemble des taxes et droits d'accises appliqués au carburant professionnel. La présente proposition d'harmonisation des droits d'accises devrait faire partie du projet de taxation unique rappelé ci-dessus.

2.4. Les recettes correspondant à ces droits étant affectées aux États et aux Régions, l'harmonisation ne pourrait se faire qu'à la hausse, mais le Comité regrette que la non-augmentation depuis 1992 du taux minimal communautaire ait accentué les divergences entre États comme on le constate aujourd'hui. Cela conduit à proposer un taux pivot pour le gazole de 350 EUR (augmentation de 42 % par rapport au taux minimal de 245 EUR). Le Comité comprend la nécessité de cette augmentation qui procurera à une majorité d'États et de Régions des rentrées fiscales supplémentaires dont l'utilisation devrait être réservée aux financements des travaux de transfert du transport routier vers d'autres modes plus respectueux de l'environnement tel que définis dans ce Livre blanc.

2.5. La Commission suggère que l'augmentation des droits d'accises devrait, en renchérissant les coûts de transport, contribuer à une réduction du trafic. Le Comité tient, sur ce point, à préciser que le transport de marchandises et des personnes répond à des besoins qui s'expriment par une

demande croissante de trafic imposée par les échanges (Livre blanc Transports horizon 2010). Ces échanges sont considérés par ailleurs comme un signe de bonne santé économique et, à l'heure de l'élargissement, ils ne peuvent que croître. Dans ces conditions, l'augmentation des droits d'accises ne devrait pas diminuer la demande de transport mais procurer des ressources supplémentaires permettant, sous réserve qu'elles soient affectées à cet usage, d'en diminuer les effets environnementaux négatifs.

2.6. Comme il l'a de longue date et de nombreuses fois indiqué dans ses avis, le Comité est favorable à un transfert du transport routier longue distance des marchandises vers d'autres modes de transport moins consommateurs d'énergies polluantes, tel que le rail, les voies navigables et les autoroutes de la mer.

2.6.1. Il profite du présent avis pour rappeler que la mise en œuvre des orientations du «Livre blanc sur les transports à l'horizon 2010: l'heure des choix» devrait être accélérée.

2.7. En s'appuyant sur le souhait de la Commission de mettre en œuvre le principe du «pollueur-payeur», le Comité suggère, pour être efficace, d'utiliser ces ressources supplémentaires prélevées sur les «pollueurs» pour «payer» de nouvelles infrastructures permettant d'éviter, à moyen terme, les engorgements générateurs de pollution.

2.8. C'est pourquoi le Comité demande à la Commission de profiter de l'harmonisation des taxes et droits d'accises à la hausse pour ouvrir une voie novatrice permettant de résoudre «le casse-tête» du financement des infrastructures (Livre blanc Transports horizon 2010 — 2^e partie — chapitre II), en créant «un fonds européen d'infrastructures» recevant des recettes pérennes (par exemple: 1 cent par litre de carburant, soit 10 EUR par tonne). Ces recettes — indépendantes de celles qui seront issues des redevances kilométriques d'usage des infrastructures prévues dans une prochaine directive cadre — seront utilisées pour doter annuellement ce «Fonds européen d'infrastructures». Elles seront collectées par les États et reversées chaque année au budget de l'Union. Ce fonds accordera ses aides, sous forme soit de subventions soit de bonifications des taux d'emprunts, aux projets prioritaires visés par ce «Livre blanc Transports» dont la mise à jour est prévue pour 2004.

2.9. L'ensemble des recettes sur le gazole professionnel, y compris celles générées pour ce fonds, proviendrait des versements par les États membres du surplus futur des taxes et droits d'accises collectées et correspondant à la différence constatée annuellement entre les taux réellement pratiqués des taxes et droits d'accises dans les différents États membres et ceux du tableau inséré à l'article 3.2 de l'exposé des motifs de la proposition de directive.

⁽¹⁾ Cf. «Livre blanc sur la politique européenne des transports à l'horizon 2010: l'heure des choix» (COM(2001) 370 final, Chapitre II «Casse-tête du financement» paragraphe C).

En EUR pour 1 000 litres (février 2002)

	B	DK	D	GR	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK
Eurosuper	507	548	624	296	396	574	401	542	372	627	414	479	560	510	742
Gazole	290 (*)	370 (*)	440 (*)	245	294	376	302 (*)	403	253 (*)	345 (*)	282	272	305 (*)	337 (*)	742 (*)

(*) Gazole à teneur en soufre inférieure à 50 ppm.

2.9.1. À titre d'exemple, avec une assiette portant sur une consommation totale de gazole et d'essence pour les transports, marchandises et personnes d'environ 300 millions de tonnes par an (source Eurostat) et avec un prélèvement pour le seul «Fonds européen d'infrastructures» de 10 EUR par tonne, la recette annuelle s'élèverait à 3 milliards EUR par an, permettant de disposer en 30 ans de 90 milliards EUR.

2.10. La gestion de ce fonds pourrait être confiée à la Banque européenne d'Investissements qui subventionnerait à l'aide de ce fonds les projets prioritaires arrêtés par la Commission et approuvés par le Parlement et le Conseil, soit en bonifiant les taux d'emprunts accordés, soit en octroyant des garanties financières aux réalisateurs des projets.

3. Observations particulières

3.1. Concernant les considérants de la proposition de directive, le Comité approuve l'ensemble des considérants qui constituent un argumentaire détaillé en faveur de la proposition mais suggère que le délai transitoire prévu jusqu'en 2010 soit réduit de 1 ou 2 ans.

3.2. Le Comité, à la suite de sa proposition permettant d'ouvrir une voie nouvelle pour résoudre — comme l'a fait la Suisse — le «cas-tête» du financement des infrastructures de transports, suggère que la Commission prévoie dans les considérants un alinéa supplémentaire qui pourrait être libellé de la façon suivante:

«La réalisation des projets prioritaires prévus dans le Livre blanc sur «la politique européenne des transports à l'horizon 2010: l'heure des choix» nécessite de pouvoir disposer de financements importants mobilisables. À cet effet, profitant de la hausse des taxes et droits d'accises jusqu'en 2010, chaque État réservera sur ces taxes une recette de 10 EUR par tonne, soit 1 cent par litre sur tous les carburants consommés pour le transport des personnes et des marchandises.

Cette recette pérenne sera reversée dans un fonds spécial d'infrastructures créé dans le budget de l'Union européenne.

Les sommes collectées chaque année seront utilisées pour les seuls projets prioritaires proposés par la Commission lors de la révision du Livre Blanc prévue en 2004. Selon la nature du projet et le respect de certains critères (développement durable, rentabilité économique, apport du financement par les États concernés, etc.), ce fonds accordera une subvention complémentaire et, si nécessaire, une bonification du taux des emprunts, lesquels seraient alors à souscrire auprès de la Banque européenne d'Investissements chargée de la gestion de ce fonds.»

3.3. Article 1 de la proposition de directive: Approbation.

3.4. Article 2 de la proposition de directive: Approbation sous réserve du contenu de l'article 5 dont le Comité demande la création ci-dessous.

3.5. Le Comité demande à la Commission de créer un article 3 pour la définition, le fonctionnement et la mise en œuvre d'un «Fonds européen d'infrastructures», tel qu'il l'a, ci-dessus, défini.

3.6. L'article 3 de la proposition de directive devient l'article 4 que le Comité approuve.

3.7. Le Comité demande la création d'un article 5, pour suivre la mise en œuvre de la directive notamment sur:

- la mise en œuvre du dispositif d'harmonisation des taux d'accises sur 10 ans, avec un bilan au bout de 5 ans, prévoyant notamment un examen particulier de la situation des nouveaux États membres suite à l'élargissement au 1^{er} janvier 2004 et de l'application du principe d'indexation du taux pivot, prévu à l'article 2 de la directive.
- le suivi de la constitution du Fonds européen d'infrastructures et de l'utilisation des taxes et droits d'accises collectées pour réaliser les projets prioritaires.

Pour ces deux dispositifs de suivi le Comité demande à être associé.

3.8. L'article 4 devient l'article 6 que le Comité approuve.

3.9. L'article 5 devient l'article 7 que le Comité approuve.

4. Conclusions

4.1. Le Comité approuve dans son ensemble les dispositions de la directive en y ajoutant les propositions qu'il a détaillées ci-dessus et qui se résument en 4 mesures:

- Diminuer de 1 à 2 ans le délai transitoire pour parvenir à un taux pivot en 2008 ou 2009.
- Instaurer, au profit du budget européen, un dispositif de

redevances — similaire au système suisse — appliqué aux camions étrangers franchissant les frontières de l'UE.

- Créer un fonds européen d'infrastructures, alimenté par une taxe européenne d'un cent par litre (environ 10 EUR par tonne, soit 3 milliards EUR par an) et par les redevances perçues sur les camions étrangers.
- Confier la gestion des 3 milliards EUR ainsi collectés et des produits des redevances des camions étrangers à la BEI pour qu'elle subventionne et bonifie les emprunts permettant la réalisation des projets prioritaires d'infrastructures de transport, arrêtés par le Parlement et le Conseil en 2004.

Bruxelles, le 23 janvier 2003.

Le Président

du Comité économique et social européen

Roger BRIESCH

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social européen

Les amendements suivants ont été mis au vote conjointement et rejetés au cours des débats (article 54, alinéa 3, du Règlement intérieur):

Paragraphe 2.1

Remplacer la fin de la dernière phrase (après «les objectifs de la Commission») par le texte suivant:

«... Mais il estime que le moment n'est pas encore venu de prendre position au sujet des propositions concrètes de la Commission visant à harmoniser la fiscalité relative au gazole. En outre, il reste de nombreuses questions essentielles de principe et d'ordre pratique qui n'ont pas fait l'objet d'une discussion suffisamment approfondie dans la proposition de la Commission.»

Exposé des motifs

Présenté oralement.

Paragraphe 2.1.1

Ajouter nouveau paragraphe:

«Le Comité estime que le moment n'est pas venu de prendre position sur la proposition de la Commission pour les motifs suivants:

- une décision ne saurait être prise en ce qui concerne la proposition de directive relative au régime fiscal pour le gazole aussi longtemps que la directive-cadre attendue sur la tarification des infrastructures n'est pas connue et qu'elle n'a pas été analysée;
- la Commission ne montre pas comment le système proposé de découplément des taxes sur le gazole à usages professionnels de celles grevant les usages privés pourrait fonctionner dans la pratique;
- la Commission a sous-estimé les questions de principe importantes qui sont soulevées dans la proposition visant à abandonner un taux minimum au profit d'un taux pivot ou harmonisé.»

Exposé des motifs

Présenté oralement.

Résultat du vote

Voix pour: 40, voix contre: 58, abstentions: 5.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'inspection et la vérification des bonnes pratiques de laboratoire (BPL) (version codifiée)»

(COM(2002) 529 final — 2002/0233 (COD))

(2003/C 85/29)

Le 28 novembre 2002, le Conseil a décidé, conformément à l'article 95 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

Le Comité économique et social européen a décidé de charger la section «Marché unique, production et consommation» de préparer les travaux du Comité en la matière et a désigné en tant que rapporteur général M. Bedossa.

Lors de sa 396^e session plénière des 22 et 23 janvier 2003 (séance du 23 janvier), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant à l'unanimité.

Introduction

La refonte du cadre réglementaire de l'Union européenne est une nécessité manifeste. Elle doit être périodique.

Les objectifs de cette proposition de directive sont clairs et simples pour cette tâche, et sont axés, surtout, sur l'obtention de résultats réels.

Cette révision formelle de la codification, concernant l'inspection et la vérification des bonnes pratiques de laboratoire, si elle se concentre non seulement sur l'avenir, mais aussi sur le droit existant, est orientée vers des simplifications et des améliorations de méthodes.

Observations particulières

Le Comité économique et social européen approuve l'initiative qui préside à cette prise de directive pour les raisons suivantes:

- S'il est naturel que l'on ait le souci primordial d'éliminer les réglementations désuètes, il faut que la simplification réglementaire puisse avoir des effets positifs en matière de clarté et de transparence du droit communautaire.

- La nécessité d'avoir une codification régulièrement mise à jour, assure la sécurité juridique du droit, applicable à un moment donné, à propos d'une question donnée.
- La simplification est importante dans le contexte du Marché unique: le manque d'harmonisation des instruments réglementaires est un obstacle majeur qui peut donner lieu, dans le cas des bonnes pratiques de laboratoire, à de nombreuses contestations.
- La simplification arrive au bon moment, à la veille de l'élargissement.
- Cette directive visant les bonnes pratiques de laboratoire, même si elle n'est que formelle, est nécessaire, car il est indispensable de légiférer en la matière.
- Enfin, cette directive va dans le bon sens, car elle accélère la simplification et la codification des textes existants, en permettant aussi d'évaluer les effets de textes normatifs.

De plus, le cadre consolidé de la rédaction est une excellente chose.

Bruxelles, le 23 janvier 2003.

Le Président

du Comité économique et social européen

Roger BRIESCH

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil, concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à l'application des principes de bonnes pratiques de laboratoire et au contrôle de leur application pour les essais sur les substances chimiques (texte représentant de l'intérêt pour l'EEE)» (version codifiée)

(COM(2002) 530 final — 2002/0231 (COD))

(2003/C 85/30)

Le 28 novembre 2002, le Conseil a décidé, conformément à l'article 95 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

Le Comité économique et social européen a décidé de charger la section spécialisée «Marché unique, production et consommation» de préparer les travaux du Comité en la matière et a désigné en tant que rapporteur général M. Bedossa.

Lors de sa 396^e session plénière des 22 et 23 janvier 2003 (séance du 23 janvier), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis à l'unanimité.

1. Introduction

1.1. La clarté et la transparence du droit communautaire dépendent de la codification de la réglementation qui est souvent modifiée, de façon parfois désordonnée.

1.2. Cette révision de la réglementation doit se concentrer sur le droit existant, mais regarder aussi vers l'avenir, et s'orienter vers des simplifications et une amélioration des méthodes.

2. Principes

2.1. La présente directive vise à rapprocher, rassembler, rationaliser des dispositions pour mettre en place une codification unique des actes juridiques dont la règle minimale attendue est le principe de cohérence, dans la clarté et la bonne compréhension de la législation communautaire.

2.2. Il convient que la codification démontre clairement de rendre le droit existant plus simple, moins ambigu, plus transparent.

2.3. Ce document vise donc à regrouper des textes codifiés depuis plus de quinze ans, en y apportant les seules modifications formelles nécessitées par cette opération de simplification.

2.4. Enfin, cette proposition de codification rassemblée et simplifiée est effectuée par l'utilisation d'un système informatique de l'Office des publications officielles des Communautés européennes. C'est donc bien une consolidation de textes contraignants en vigueur dans ce domaine, rendue plus lisible et plus visible.

3. Champ d'application

3.1. Si la recherche et la mise en place systématique de bonnes pratiques de laboratoire a pour but d'obtenir des données d'essai de qualité, l'objectif de cette obligation est leur acceptation mutuelle par tous les pays de l'Union européenne, l'économie de temps et de ressources, l'évitement de la création d'obstacles techniques parfois artificiels et que la duplication inutile des essais, parce que nous sommes dans des domaines hautement sensibles pour l'opinion publique comme la santé publique et/ou l'environnement.

- Le champ d'application de ces bonnes pratiques de laboratoire couvre les éléments contenus dans les produits pharmaceutiques, cosmétiques, vétérinaires, pesticides, additifs de toutes sortes d'alimentation ou produits chimiques industriels,
- ces bonnes pratiques de laboratoire s'appliquent aux recherches en laboratoire, en serre ou de plein champ,
- ces bonnes pratiques de laboratoire bien codifiées sont exigées par une opinion publique avertie, exigeante et hautement sensible.

4. Observations générales

4.1. Le Comité économique et social européen est profondément d'accord avec le rappel des principes qui président au respect de la mise en place de ces bonnes pratiques de laboratoire.

- Les bonnes pratiques de laboratoire sont une obligation générale applicable à tous les laboratoires qui procèdent, dans le cadre de l'Union européenne, à ces essais, notamment, et/ou surtout pour évaluer la sécurité pour l'homme, l'animal et/ou l'environnement.

4.2. Le Comité approuve la Commission lorsque ce projet décrit la nécessité de procéder à des inspections et des vérifications de conformité de ces bonnes pratiques de laboratoire, comme le préconise par ailleurs l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE).

Le Comité note toutefois que le champ d'application OCDE est plus vaste, ce qui peut conduire à des ambiguïtés.

4.3. Le Comité approuve le fait que l'adaptabilité des principes de bonnes pratiques de laboratoire est expressément prévue.

4.4. Le Comité a pris bonne note des clauses de sauvegarde que peut appliquer un État membre, lorsqu'il considère que les principes de bonnes pratiques de laboratoire et du contrôle sont insuffisants et décide l'interdiction temporaire du produit, en informant la Commission et les États membres.

4.5. Le Comité souhaite l'entrée en vigueur de cette directive dans les plus brefs délais.

5. Observations particulières sur les principes de l'OCDE de bonnes pratiques de laboratoire

5.1. Réunie dans l'annexe 1, la description des bonnes pratiques de laboratoire est certes précise et condensée, la terminologie utilisée définit précisément:

- les bonnes pratiques de laboratoire,
- l'organisation d'une installation,
- les problèmes de sécurité qui peuvent et/ou doivent être solutionnés,
- l'essai proprement dit: références, lot ou véhicule.

5.2. Les bonnes pratiques de laboratoire proprement dites:

- La compétence et le niveau de responsabilité de tous les acteurs de l'essai,
- le guide de bonne exécution des essais, notamment le guide de l'assurance qualité, son rôle déterminant dans la poursuite de l'essai,
- la présence de qualitatifs indépendants,
- l'intervention d'évaluateurs externes dans toute la chaîne de process,

- la qualité des comptes rendus précis, détaillés, transparents et affichés,
- les normes des installations dont le descriptif doit être impérativement respecté et notamment la procédure d'élimination des déchets, le stockage et la conservation des archives et des matériaux,
- les systèmes d'essais utilisés, en particulier biologiques, sur lesquels on sera particulièrement attentif à leur définition, leur traçabilité, l'identification des systèmes et leur utilisation,
- la normalisation de tout le mode opératoire, pour rendre l'essai interprétable transversalement, et pendant lequel le mécanisme d'assurance qualité sera exigé,
- enfin, la réalisation de l'étude doit obéir à un plan dont l'identification, la date, les méthodes et les points particuliers doivent être décrits dans un mémoire facilement compréhensible,
- si l'enregistrement et les comptes rendus peuvent rester confidentiels, la réalisation de l'étude et surtout le rapport sur les résultats doivent être présentés de façon nouvelle dans une publication qui doit obéir à des règles (publicité, art, précision, exposé des résultats, résumé), qui peuvent permettre de procéder à une étude critique donnant lieu à dialogue positif et/ou contradictoire.

6. Observations spécifiques

6.1. Le Comité économique et social européen est favorable à cette démarche. Elle est nécessaire et va dans le bon sens.

6.2. Le Comité observe que la Commission:

- légifère parce que cela est indispensable en la matière,
- choisit l'instrument approprié et fait accélérer le processus législatif,
- demande une transposition rapide et une application efficace,
- accélère la simplification et la codification des textes existants.

6.3. Le Comité approuve ces principes mais s'interroge sur la question de savoir si les mécanismes qui existent pour les mettre en pratique sont suffisamment efficaces.

6.4. Le Comité constate que ce document ne procède pas à une déréglementation, mais à une meilleure réglementation: l'efficacité de celle-ci est fonction de sa qualité, si celle-ci est accessible, nécessaire, pertinente, objective, simple, stable et transparente.

6.5. Le Comité est convaincu que dans cette directive, ces réglementations sont en plus compatibles entre elles, efficaces et rentables.

Bruxelles, le 23 janvier 2003.

Le Président

du Comité économique et social européen

Roger BRIESCH

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant les directives 78/660/CEE, 83/349/CEE et 91/674/CEE du Conseil sur les comptes annuels et les comptes consolidés de certaines catégories de sociétés et des entreprises d'assurance»

(COM(2002) 259 final — 2002/0112 (COD))

(2003/C 85/31)

Le 19 juillet 2002, le Conseil a décidé, conformément à l'article 44, paragraphe premier, du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

Le Comité économique et social européen a décidé de charger la section spécialisée «Marché unique, production et consommation» de la préparation des travaux en la matière et a désigné M. Ravoet en tant que rapporteur général.

Lors de sa 396^e session plénière des 22 et 23 janvier 2003 (séance du 22 janvier), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 72 voix pour et 1 voix contre.

1. Introduction

1.1. Dans sa communication du 13 juin 2000 intitulée «Stratégie de l'UE en matière d'information financière: la marche à suivre», la Commission propose que toutes les sociétés cotées de l'Union européenne soient tenues d'ici 2005 d'élaborer leurs états financiers consolidés conformément aux normes comptables internationales (normes IAS). Cette mesure vise à renforcer l'efficacité globale des marchés et ainsi à réduire les coûts de financement des sociétés. La communication s'inscrit ainsi dans le cadre du plan d'action pour les services financiers dont la mise en œuvre d'ici 2005 a été exigée par le Conseil européen de Lisbonne des 23 et 24 mars 2000. La communication propose de laisser aux États membres la possibilité d'étendre l'application des normes IAS aux établissements financiers et sociétés d'assurance non cotés afin d'accroître la comparabilité dans l'ensemble du secteur et de garantir un suivi efficace.

1.2. La communication de la Commission se compose de deux volets: d'une part, l'adoption des normes IAS dans l'UE et d'autre part, l'alignement des directives comptables européennes existantes sur les normes IAS.

1.3. En vue d'appliquer le premier volet, le Parlement européen et le Conseil ont adopté le 19 juillet 2002 le «Règlement sur l'application des normes comptables internationales». Ce règlement prévoit un mécanisme d'adoption des IAS dans l'Union européenne.

1.4. Le règlement prévoit qu'à partir du 1^{er} janvier 2005, toutes les sociétés cotées devront élaborer leurs états financiers consolidés conformément aux IAS «adoptées» par l'UE. Les États membres ont la faculté d'autoriser ou d'obliger ces sociétés cotées à appliquer également les normes IAS au niveau de leurs comptes annuels, ainsi que d'autoriser ou d'obliger les sociétés non cotées à appliquer les mêmes normes IAS

approuvées. Dans son avis du 17 septembre 2001, le Comité estime qu'à cet égard, il convient de tenir compte des informations sociales dont doivent disposer les travailleurs ⁽¹⁾.

1.5. La réalisation du deuxième volet nécessitera l'harmonisation des actuelles directives comptables de l'UE et des normes IAS. Cette harmonisation fait l'objet du présent avis. Notons qu'à l'origine, la directive 86/635/CEE concernant les comptes annuels et les comptes consolidés des banques et autres établissements financiers n'était pas visée par ces modifications. Toutefois, après discussion au sein du Conseil, cette directive a été incluse dans la proposition. Les directives à modifier seront donc les suivantes:

- la quatrième directive du Conseil du 25 juillet 1978 (78/660/CEE) concernant les comptes annuels de certaines formes de sociétés;
- la septième directive du Conseil du 13 juin 1983 (83/349/CEE) concernant les comptes consolidés;
- la directive du Conseil du 8 décembre 1986 (86/635/CEE) concernant les comptes annuels et les comptes consolidés des banques et autres établissements financiers;
- la directive du Conseil du 19 décembre 1991 (91/674/CEE) concernant les comptes annuels et les comptes consolidés des entreprises d'assurance.

1.6. Selon la Commission, les directives joueront un rôle important dans le mécanisme d'adoption des normes IAS prévu dans le règlement IAS. L'objectif est également qu'elles restent la législation comptable de base pour les entités qui n'appliquent pas les IAS adoptées en vertu du règlement IAS pour l'établissement de leurs comptes annuels ou de leurs comptes consolidés. Enfin, elles réglementent des aspects non couverts par le règlement IAS (comme les obligations de certification des comptes et d'établissement d'un rapport de gestion), et il continuera d'en être ainsi.

1.7. Dans un petit nombre de domaines, les directives comptables, qui sont presque inchangées depuis plus de 20 ans, présentent des divergences par rapport aux normes IAS. Cette proposition vise à éliminer les discordances entre les directives 78/660/CEE, 83/349/CEE, 86/635/CEE (ajout) et 91/674/CEE d'une part, et les IAS de l'autre, à la date du 1^{er} mai 2002.

2. Contenu essentiel de la proposition de directive

2.1. *Quatrième directive concernant les comptes annuels de certaines formes de sociétés*

2.1.1. Les États membres ont la faculté de permettre ou d'exiger que des états comptables supplémentaires, comme un tableau des flux financiers, soient incorporés dans les comptes annuels.

2.1.2. Selon les IAS, les États membres ont la faculté de permettre ou d'exiger que les montants qui sont inscrits au compte de profits et pertes et au bilan le soient sous des formes qui expriment la substance des transactions ou contrats visés et non leur forme juridique. Cette autorisation ou obligation peut être limitée.

2.1.3. Les États membres ont également la faculté d'autoriser les entreprises à établir un schéma de présentation du bilan conforme aux normes IAS. Une réforme de la présentation du compte de pertes et profits est également anticipée.

2.1.4. Les provisions pouvant être constituées dans le cadre des IAS sont plus ciblées que celles prévues dans la 4^e directive. La proposition de directive limite la constitution de provisions conformément aux normes IAS pour les sociétés qui appliquent les IAS mais prévoit un statu quo pour les comptes annuels des sociétés non cotées.

2.1.5. L'IAS 38 permet la réévaluation des immobilisations corporelles.

2.1.6. Les États membres peuvent étendre à d'autres catégories d'actifs (éventuellement dans les comptes annuels consolidés uniquement) l'application du concept de «fair value» ou «juste valeur» déjà intégré dans les directives sur les comptes annuels par la directive 2001/65/CE et introduire les modifications de cette valeur dans le compte de pertes et profits.

2.1.7. L'obligation fondamentale d'établissement d'un rapport de gestion donnant une image fidèle de l'évolution des affaires et de la situation de la société est étendue. Désormais, il convient aussi de s'attacher aux prestations des sociétés, ainsi qu'aux principaux risques et incertitudes qu'elles encourent. Afin de bien appréhender le développement, les prestations ou la situation de la société, il peut s'avérer nécessaire de prévoir, en plus des informations financières, une analyse des aspects environnementaux, sociaux et autres.

2.1.8. Dans les cas où des extraits des comptes annuels sont publiés, la proposition de directive prévoit désormais qu'outre la mention d'une attestation avec ou sans réserve et d'une incapacité d'émettre une attestation, il doit également être précisé s'il est fait référence à quelque question que ce soit sur laquelle les contrôleurs légaux des comptes ont attiré spécialement l'attention sans pour autant inclure une réserve dans l'attestation. La proposition de directive tente également d'homogénéiser davantage les rapports de contrôle.

⁽¹⁾ Avis du CESE, JO C 260 du 17.9.2001.

2.1.9. Une adaptation à l'euro est prévue.

2.1.10. Les sociétés cotées ne peuvent plus bénéficier de dérogations pour certaines obligations.

2.2. Septième directive concernant les comptes consolidés

2.2.1. Selon les IAS, est une filiale toute entreprise contrôlée par une entreprise mère, que celle-ci détienne une participation dans celle-là ou non. L'obligation de participation actuellement imposée par la directive est supprimée, ce qui permet de conformer la directive aux normes IAS.

Sont également supprimées les dispositions de la directive prévoyant l'exclusion d'une entreprise du périmètre de consolidation lorsque ses activités sont à ce point différentes de celles de l'entreprise mère que son inclusion empêcherait le respect de l'exigence d'image fidèle de l'ensemble des entreprises comprises dans la consolidation. Il est aujourd'hui estimé que cette situation ne se présente jamais.

2.2.2. La proposition de modification de la septième directive prévoit des dispositions similaires à celles décrites aux points 2.1.1, 2.1.7, 2.1.8 et 2.1.10. Elle précise par ailleurs que lorsqu'un rapport consolidé de gestion est exigé en sus du rapport de gestion, les deux rapports peuvent être présentés sous la forme d'un rapport unique.

2.3. Directive concernant les comptes annuels et les comptes consolidés des banques et autres établissements financiers

2.3.1. La majorité des modifications proposées pour la directive 86/635/CEE découlent des modifications relatives à la quatrième directive mentionnées ci-dessus.

2.3.2. Les États membres peuvent également autoriser ou obliger les établissements financiers ou certaines catégories d'établissements financiers à établir leur bilan en fonction de la nature des postes de bilan et de leur liquidité relative.

2.3.3. En dérogation à la quatrième directive, les États membres peuvent autoriser ou obliger les établissements financiers ou certaines catégories d'établissements financiers à établir un rapport sur leurs prestations au lieu d'un compte de résultats, à condition que les informations fournies soient équivalentes.

2.3.4. La suppression de la non-inclusion dans les comptes consolidés des entreprises dont les activités sont très différentes de celles de l'entreprise mère (point 2.2.1) entraîne la suppression de l'obligation de consolidation imposée aux établissements financiers qui sont des sociétés mères par rapport aux filiales qui ne sont pas des établissements financiers et dont les activités découlent directement des activités bancaires. En effet, la modification de la directive 83/849/CEE a rendu cette exception superflue.

2.4. Directive concernant les comptes annuels et les comptes consolidés des entreprises d'assurance

2.4.1. La majorité des modifications proposées pour la directive 91/674/CEE découlent des modifications relatives à la quatrième directive mentionnées ci-dessus.

2.4.2. D'autres modifications sont proposées en ce qui concerne l'évaluation de postes spécifiques à leur juste valeur («fair value») conformément à la norme IAS 39.

3. Observations générales

3.1. Le Comité se félicite de l'alignement des directives comptables sur les normes IAS. Il souhaite toutefois souligner que ces normes évoluent. La proposition de directive élimine toutes les divergences par rapport aux IAS à la date du 1^{er} mai 2002. Depuis lors, de nombreuses modifications majeures des normes IAS ont été mises à l'étude. Le Comité estime que si ces modifications devaient créer de nouveaux conflits avec les directives comptables européennes, il faudrait les régler dans les meilleurs délais.

3.2. Les textes européens actuels en matière de comptabilité et de contrôle prudentiel des banques recourent toujours aux sous-consolidations (consolidations dans lesquelles les filiales doivent également présenter des comptes consolidés). Le Comité pense que la possibilité de supprimer ces sous-consolidations n'est pas exploitée, étant donné que ces dernières constituent un vestige des législations comptables nationales en vigueur. Ces sous-consolidations semblent superflues dans le cadre d'un droit comptable européen uniformisé (sur le plan des comptes consolidés), en particulier en matière de contrôle prudentiel des banques. Aussi le Comité suggère-t-il à la Commission européenne d'entamer des discussions avec le Comité consultatif bancaire, afin de déterminer si le contrôle prudentiel des banques ne peut pas être organisé sans obligation de sous-consolidation pour les établissements de crédit. Lorsqu'un groupe ou un conglomérat européen d'entreprises opte pour l'application du règlement IAS (soit en application du règlement IAS, soit sur une base volontaire), cette entité doit avoir la possibilité d'établir des comptes consolidés uniques. Afin d'éclaircir ce point, le Comité invite la Commission européenne à expliciter la relation entre le champ d'application du règlement IAS et celui de la directive de modernisation.

3.3. En définissant le statut spécifique de la société européenne, l'UE a accompli un pas important vers l'harmonisation du cadre juridique dans lequel s'inscrivent les opérations des entreprises européennes. Le règlement en question entrera en vigueur le 8 octobre 2004. Le Comité estime que d'ici là, les législations comptables nationales doivent être adaptées afin de permettre à la société européenne de démarrer sous les meilleurs auspices. Il va de soi qu'une telle société européenne doit également pouvoir appliquer les IAS sans être soumise à des normes comptables nationales.

3.4. L'évolution des normes IAS est notamment illustrée par la nouvelle approche de l'IASB en ce qui concerne la problématique de la consolidation des «entreprises à vocation spéciale» (special purpose vehicles). Pour le secteur bancaire, il est important que ce type d'entreprises, même si elles doivent faire l'objet d'une consolidation comptable, ne donnent pas lieu à une pondération de capital. Il en va de même pour le secteur des assurances.

3.5. L'utilisation, conforme aux IAS, de la juste valeur dans le secteur bancaire est difficilement compatible avec les règles de gestion des risques telles qu'elles ont été définies par le Comité de Bâle. Selon le Comité, la directive pourrait inclure l'obligation pour la Commission européenne d'œuvrer, au sein de l'IASB, pour que les normes IAS tiennent davantage compte des normes de Bâle.

3.6. Le Comité estime que sur le plan prudentiel, il est également nécessaire d'harmoniser davantage les règles définies par la directive sur l'adéquation des fonds propres en matière de services d'investissement et les normes IAS.

3.7. Il convient également de se pencher sur l'absence de norme IAS pour les contrats d'assurance. Une telle norme ne sera très probablement pas adoptée par l'IASB avant 2004. Selon le Comité, tant qu'il n'existera pas de norme IAS globale pour les contrats d'assurance, les compagnies d'assurance doivent avoir la possibilité de s'inspirer des meilleures pratiques pour combler cette lacune.

3.8. Des problèmes majeurs se posent également sur le plan fiscal. En effet, l'introduction des IAS au niveau des comptes consolidés constitue une opération artificielle. Pour les banques, il est quasi impossible d'établir des comptes consolidés conformes aux IAS sans avoir au préalable établi des comptes annuels conformes aux IAS. Les compagnies d'assurance sont confrontées à la même situation. Contrairement aux entreprises industrielles, l'impact de la norme IAS 39 concernant l'évaluation des instruments financiers est effectivement très grand pour les banques et les compagnies d'assurance. Par conséquent, pour éviter des conversions complexes, ces établissements doivent établir des comptes annuels conformes aux IAS, qui, selon le Comité, font double emploi avec les comptes annuels existants.

3.9. Dans certains pays européens, le lien qui existe actuellement entre les comptes annuels et la fiscalité empêche toutefois de résoudre directement ce problème. Il est pourtant particulièrement important de ne pas soumettre, plus longtemps qu'il ne le faut, les entreprises cotées à un double système de normes comptables. Par conséquent, le Comité juge souhaitable que la proposition de directive contienne une disposition établissant un lien avec l'harmonisation fiscale au sein de l'UE. Le Comité estime néanmoins que tant qu'une harmonisation fiscale n'est pas réalisée au sein de l'UE, il convient de maintenir les options des États membres définies dans la directive de modernisation afin de permettre une conversion neutre sur le plan fiscal.

3.10. Nous assistons en Europe au développement d'une tendance à la consolidation fiscale. Le Comité estime que la Commission européenne devrait réfléchir à l'opportunité de se fonder sur les IAS pour la définition des obligations fiscales.

3.11. Certains États membres ont déjà annoncé la définition de nouvelles règles nationales «convergentes» par rapport aux normes IAS. Ces règles ne sont donc pas tout à fait identiques aux IAS. Le Comité fait remarquer que ces initiatives vont à l'encontre de la tendance à l'instauration de normes comptables internationales. En outre, elles contraignent les entreprises ayant des activités internationales à procéder à des mises en œuvre coûteuses. En effet, une entreprise active dans cinq États membres ne pourra se contenter de procéder à la mise en œuvre unique d'une norme bien définie. Elle sera obligée de la mettre en œuvre cinq fois et de réaliser une analyse des divergences.

3.12. Bien que le souhait d'un parfait alignement des nouvelles règles comptables nationales sur les normes IAS corresponde à un objectif d'uniformisation des normes comptables pour toutes les entreprises au sein de l'UE, une telle approche posera des problèmes pratiques tant que tous les domaines juridiques (tels que la fiscalité en général et l'imposition des dividendes en particulier) n'auront pas été uniformisés. Le Comité demande dès lors à la Commission européenne de s'employer à obtenir une meilleure harmonisation de ces domaines. Tant que cet objectif n'est pas atteint, la directive de modernisation doit prévoir pour les États membres la possibilité d'appliquer, lors de la conversion, leurs propres dispositions nationales, en particulier pour les PME, pour qui la mise en œuvre des normes IAS est particulièrement lourde.

3.13. Le Comité est également d'avis qu'il ne faut pas négliger l'importance des aspects liés aux questions sociales et environnementales et que ces informations doivent apparaître dans les comptes annuels.

3.14. Enfin, le Comité souligne combien il importe de respecter scrupuleusement les règles d'audit, telles que celles définies par l'IAASB (International Auditing and Assurance Standards Board).

4. Conclusion

4.1. Le Comité se félicite de l'alignement, par cette directive de modernisation, des directives comptables aux normes IAS. Cela permettra d'améliorer la comparabilité des comptes annuels pour les investisseurs au sein de l'UE et ainsi de renforcer l'efficacité du marché et de réduire les coûts du capital pour les entreprises. Cette conclusion est conforme aux précédentes résolutions du Comité en la matière ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Cf. l'avis du CESE sur les normes comptables internationales, JO C 260 du 17.9.2001.

4.2. Il convient toutefois de garder à l'esprit que le droit comptable européen doit évoluer rapidement vers une plus grande harmonisation, faute de quoi cette mesure risque réellement d'entraîner un alourdissement des tâches qui incombent aux entreprises concernées en matière d'établissement des comptes annuels.

4.3. Le Comité estime qu'il faut examiner plus en détail les implications fiscales de l'introduction des normes IAS. Une harmonisation fiscale européenne plus poussée est dès lors souhaitable de ce point de vue également.

Bruxelles, le 22 janvier 2003.

Le Président
du Comité économique et social européen
Roger BRIESCH
