

Journal officiel de l'Union européenne

ISSN 1725-2431

C 95

46^e année

23 avril 2003

Édition de langue française

Communications et informations

Numéro d'information

Sommaire

Page

I *Communications*

.....

II *Actes préparatoires*

Comité économique et social

397^e session plénière des 26 et 27 février 2003

2003/C 95/01

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions "Stratégie pour la politique des consommateurs 2002-2006"» (COM(2002) 208 final)

1

2003/C 95/02

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux précurseurs de drogues» (COM(2002) 494 final — 2002/0217 (COD))

6

2003/C 95/03

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission: Plus de recherche pour l'Europe — Objectif: 3 % du PIB» (COM(2002) 499 final)

8

FR

2

(Suite au verso)

2003/C 95/04	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la promotion de la cogénération sur la base de la demande de chaleur utile dans le marché intérieur de l'énergie» (COM(2002) 415 final — 2002/0185 (COD))	12
2003/C 95/05	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relative aux exigences en matière d'assurance applicables aux transporteurs aériens et aux exploitants d'aéronefs» (COM(2002) 521 final — 2002/0234 (COD))	16
2003/C 95/06	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil fixant les règles spécifiques d'organisation des contrôles officiels concernant les produits d'origine animale destinés à la consommation humaine» (COM(2002) 377 final — 2002/0141 (COD))	22
2003/C 95/07	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux détergents» (COM(2002) 485 final — 2002/0216 (COD))	24
2003/C 95/08	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 2037/2000 relatif à des substances qui appauvrisse la couche d'ozone, en ce qui concerne les utilisations critiques et les exportations de halons, les exportations de produits et d'équipements contenant des chlorofluorocarbures et la réglementation du bromochlorométhane» (COM(2002) 642 final — 2002/0268 (COD))	27
2003/C 95/09	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions. Cadre pour la promotion de la participation financière des salariés» (COM(2002) 364 final)	29
2003/C 95/10	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant un programme pour améliorer la qualité de l'enseignement supérieur et promouvoir la compréhension interculturelle au travers de la coopération avec les pays tiers (Erasmus World) (2004-2008)» (COM(2002) 401 final — 2002/0165 (COD))	35
2003/C 95/11	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Conseil relative à l'indemnisation des victimes de la criminalité» (COM(2002) 562 final — 2002/0247 (CNS))	40
2003/C 95/12	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant les directives 72/166/CEE, 84/5/CEE, 88/357/CEE et 90/232/CEE du Conseil et la directive 2000/26/CE sur l'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation des véhicules automoteurs» (COM(2002) 244 final — 2002/0124 (COD))	45

2003/C 95/13	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission — L'espace européen de la recherche: un nouvel élan — Renforcer, réorienter, ouvrir de nouvelles perspectives» (COM(2002) 565 final)	48
2003/C 95/14	Avis du Comité économique et social européen sur «La stratégie de Lisbonne et le développement durable»	54
2003/C 95/15	Résolution du Comité économique et social européen pour le «Conseil européen du printemps du 21 mars 2003»	59



II

(Actes préparatoires)

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

397^e SESSION PLÉNIÈRE DES 26 ET 27 FÉVRIER 2003

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions
“Stratégie pour la politique des consommateurs 2002-2006”»**

(COM(2002) 208 *final*)

(2003/C 95/01)

Le 7 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 29 janvier 2003 (rapporteuse: Mme Davison).

Lors de sa 397^e session plénière des 26 et 27 février 2003 (séance du 26 février), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 84 voix pour, 1 voix contre et 2 abstentions.

1. Introduction

1.1. Dans le cadre de la politique des consommateurs, la Commission définit trois priorités, qui sont centrées sur les questions de pratiques commerciales abordées par le Livre vert sur la protection des consommateurs et la sécurité des services:

- un niveau commun de protection des consommateurs élevé;
- l'application effective de cette protection, en particulier par le biais d'une coopération administrative entre les États membres et de meilleurs mécanismes de réparation;
- la participation des associations de consommateurs aux politiques communautaires, ce qui se traduit par la révision des mécanismes et la mise en place de projets d'éducation et de renforcement des capacités.

1.2. Le Comité souscrit aux priorités de la Commission et reconnaît qu'il s'agit d'une extension ambitieuse des politiques existantes concernant l'importance pour les consommateurs de l'achèvement du marché unique. La liste indicative annexée au document de la Commission comporte plus de quatre-

vingts actions différentes. La stratégie arrive à un moment où les attentes des consommateurs évoluent et où la population de l'UE doit passer à 470 millions de personnes. Elle fait suite au Livre vert sur la protection des consommateurs dans l'Union européenne (¹) et illustre l'évolution constante et la complexité croissante de la situation: l'impact de la société de l'information, l'introduction de l'euro et les nouvelles attitudes des consommateurs par rapport aux risques, à la consommation durable et éthique.

1.2.1. À la lumière de la décision du Conseil des ministres de Séville de retirer la politique des consommateurs au Conseil «Marché intérieur, consommation et tourisme» pour l'attribuer à un nouveau Conseil «Emploi, politique sociale, santé et consommateurs», le Comité prie le Conseil de s'assurer que les intérêts des consommateurs du marché unique restent au cœur des discussions.

1.2.2. Le Comité est favorable à une harmonisation maximale, mais il considère que la protection des consommateurs doit constituer une priorité absolue. Toute réduction de la protection des consommateurs serait particulièrement grave au moment où se prépare l'adhésion des nouveaux États membres à l'UE.

(¹) JO C 125 du 27.5.2002.

1.3. En particulier:

1.3.1. Le Comité soutient la Commission dans ses efforts visant à étendre et à développer la protection des consommateurs, ce qui présentera surtout des avantages pour les personnes les moins à même de défendre leurs intérêts dans un environnement de plus en plus complexe et technologique. Il souscrit également au besoin concomitant d'information⁽¹⁾ appropriée dans le contexte favorable d'une représentation conjointe et d'une convergence croissantes des intérêts des consommateurs et des citoyens.

1.3.2. Le Comité estime également qu'il est important de reconnaître que les politiques des consommateurs ne peuvent être développées de manière isolée, et que leur intégration systématique dans tous les autres domaines communautaires concernés est essentielle, conformément à l'article 153 du traité d'Amsterdam. Par conséquent, le Comité estime que l'intégration de la protection des consommateurs dans d'autres domaines politiques communautaires devrait constituer une quatrième priorité, au même titre que les trois autres déjà mentionnées.

1.3.3. Le Comité se félicite de la révision du traité de Nice qui élargit le rôle de la représentation des consommateurs et fait désormais des consommateurs des représentants clés au sein du Comité. Cette reconnaissance, et le soutien des politiques efficaces, importantes et pertinentes qui en découle, fourniront les moyens de rapprocher l'UE de ses citoyens.

1.3.4. Le Comité attire l'attention sur le faible niveau des ressources attribuées aux activités communautaires relatives aux consommateurs et aux projets des associations de consommateurs — niveau qui contraste nettement avec d'autres politiques communautaires — et appelle les autorités budgétaires à augmenter tant le financement que les effectifs prévus dans ce domaine.

2. Les modalités de la nouvelle stratégie

2.1. La Commission insiste sur la nécessité de procéder à une évaluation d'impact et de fournir des informations aux consommateurs. En corollaire, le Comité considère qu'il faut également procéder à des évaluations de l'impact des politiques en faveur des consommateurs sur les entreprises.

2.2. Le Comité a déjà exprimé sa préoccupation face à l'absence de statistiques communautaires comparatives cohérentes dans plusieurs domaines. Pour les consommateurs, certaines statistiques revêtent une importance particulière, surtout celles qui sont relatives aux plaintes et aux accidents liés aux produits. Le Comité estime que les recherches et les statistiques fournies par le Système européen d'information sur les accidents domestiques et de loisirs (EHLASS) doivent être développées et utilisées par tous les États membres et pays candidats.

(1) Le Comité produira bientôt un avis d'initiative sur l'éducation des consommateurs.

2.3. Par ailleurs, le Comité est tout à fait partisan de la prise en charge, par ses organisations représentatives, de l'information et de l'éducation des consommateurs sur les questions communautaires. En permettant aux associations de consommateurs adéquates de diffuser des informations par tous les moyens dont elles disposent, la Commission peut renforcer le mouvement consumériste et s'assurer que les informations sont fournies aux consommateurs sous une forme satisfaisante et compréhensible. Cela complétera les informations fournies par les entreprises. La protection et l'éducation sont fortement liées et l'on considère de plus en plus que l'éducation des consommateurs fait partie intégrante d'un apprentissage tout au long de la vie.

2.4. Le Comité souligne l'importance d'un programme permanent de R&D qui inclurait une recherche générale pour les décisions relevant de la politique de protection des consommateurs. Il convient de tenir compte des recherches pertinentes menées par les entreprises, les syndicats et les associations de consommateurs car des informations européennes fiables sont essentielles.

2.4.1. La Commission pourrait mettre en œuvre ce programme de R&D en constituant un réseau d'universitaires qui analyseraient les politiques de protection des consommateurs afin d'établir une base de données sur les préjudices causés aux consommateurs.

2.4.2. Les associations de consommateurs et d'«autres entités juridiques» pourraient profiter des nouvelles dispositions du 6^e programme de R&D qui leur permet de faire une demande de financement dans six domaines clés, dont la sécurité.

2.4.3. La Commission devrait envisager la création d'un Institut européen de recherche des questions concernant les consommateurs à l'instar de l'Agence européenne pour l'environnement dans le domaine de l'environnement. Le Comité apporterait également son soutien aux centres d'études, au niveau tant national que régional, que la Commission pourrait aider par différents moyens non financiers.

3. Les principales questions abordées par la Commission et commentées par le Comité

Le Comité réagit particulièrement sur les grandes questions suivantes:

3.1. L'euro

3.1.1. La Commission devrait tirer les leçons des différentes expériences vécues par les consommateurs de l'UE lors de l'introduction de l'euro pour conseiller les futurs États membres. Elle devrait également vérifier les coûts des transferts transfrontaliers.

3.2. Sécurité

3.2.1. Le Comité constate avec satisfaction que de nombreux aspects de la sécurité sont abordés dans le cadre des trois objectifs de la liste indicative d'actions du programme de travail («rolling programme») de la Commission.

3.2.2. Dans ses avis⁽¹⁾, le Comité a également toujours attaché une importance primordiale aux propositions relatives à la sécurité, tant de manière indirecte, comme dans le cas des emballages sécurisés pour les enfants, que directe, comme dans le cas de la sécurité des jouets ou des produits. À cet égard, il a joué un rôle significatif en encourageant la révision de la directive relative à la sécurité générale des produits.

3.2.2.1. Étant donné l'importance de la directive relative à la sécurité générale des produits, qui est en voie de transposition tant dans les États membres que dans les pays candidats du fait de leur adhésion à l'accord communautaire, le Comité demande à la Commission de reconnaître que les accidents domestiques et de loisirs constituent une des premières causes de mortalité et d'invalidité grave au sein de l'UE. Le nombre de victimes est plus de quatorze fois plus élevé que le nombre de décès causés par les accidents du travail et près de deux fois plus élevé que le nombre de tués sur la route. La priorité doit donc être accordée à la sécurité des produits, plus spécialement dans les pays candidats, où les accidents sont encore beaucoup plus nombreux que dans les États membres actuels.

3.2.2.2. Le Comité prie la Commission de développer le Système européen d'information sur les accidents domestiques et de loisirs (EHLASS), qui joue un rôle crucial pour la collecte des statistiques et est brièvement évoqué pour la première fois au troisième objectif de l'annexe. Ce système complet et coordonné de collecte de données sur les dommages corporels doit constituer la pierre angulaire de la politique de sécurité des consommateurs.

3.2.2.3. Le Comité invite également la Commission à établir un plan visant à soutenir des campagnes ciblées destinées à sensibiliser davantage le public au problème de la sécurité des consommateurs. Des recherches révèlent que plus de 80 % des accidents⁽²⁾ peuvent être évités. Par ailleurs, il devient de plus en plus nécessaire d'enseigner aux citoyens les méthodes d'évaluation et de gestion des risques.

3.2.3. Le Comité se félicite de l'action proposée en ce qui concerne la définition de normes et la sécurité des services qui, à quelques exceptions près, comme dans le cas des installations, ne sont pas couvertes par la directive relative à la sécurité des produits. Il attend la communication de la Commission sur la sécurité des services, au niveau sectoriel ou général.

3.3. Pratiques commerciales

3.3.1. Dans son avis relatif au Livre vert sur la protection des consommateurs⁽³⁾, le Comité est favorable à la nouvelle approche de la législation générale basée sur des codes qui est suivie par la Commission, mais demande que cette proposition soit précisée. C'est pourquoi la communication de suivi proposée est accueillie comme une possibilité d'assurer une simplification et la protection des consommateurs. Le Comité souscrit au besoin d'éviter les réglementations trop détaillées, qui ne sont dans l'intérêt ni des consommateurs ni des entreprises, et de trouver une série de solutions de rechange pratiques telles que la corégulation. Il souligne également qu'il faut introduire progressivement un niveau maximum d'harmonisation de la législation sur la protection des consommateurs, et ce par les moyens les plus adéquats, c'est-à-dire par le biais de directives-cadres ou de recommandation de meilleures pratiques. Cette méthode peut permettre de surmonter le problème que représente l'application du principe de reconnaissance mutuelle et de pays d'origine pour les consommateurs. C'est pourquoi le Comité se réjouit de pouvoir commenter la proposition de directive cadre de la Commission, qui est recommandée par le Livre vert sur la protection des consommateurs. Cela permettra de disposer d'un cadre juridique simple basé sur des codes de bonnes pratiques.

3.3.2. Le Comité souligne encore combien il est important d'intégrer systématiquement les politiques de protection des consommateurs dans la législation communautaire. Il appelle les directions générales responsables (transports, énergie, environnement, concurrence, etc.) à prendre leurs responsabilités et demande des indications sur les effets de ces politiques sur les consommateurs ainsi que sur les activités des entreprises. Il insiste également sur le besoin de définir des procédures claires de consultation ou de désignation des consommateurs au sein des commissions ou des groupes de travail et de financer des méthodes en vue de les soutenir.

3.3.3. Dans ce contexte, le Comité recommande une révision et une adaptation de plusieurs directives, notamment celles sur la vente à distance, la multipropriété, les voyages à forfait, l'indication des prix et les garanties.

3.4. Contrats à la consommation

3.4.1. Le Comité souscrit à la nécessité de réexaminer et de clarifier le droit actuel des contrats afin de supprimer les incohérences existantes et déclare qu'il est important d'introduire une période de réflexion commune pour l'ensemble de l'UE si l'on veut encourager les échanges transfrontaliers et la transparence. Cette période doit être instaurée au niveau le plus élevé afin de permettre aux consommateurs de s'adresser aux vendeurs d'autres pays.

⁽¹⁾ JO C 51 du 23.2.2000, JO C 117 du 26.4.2000, JO C 367 du 20.12.2000 et JO C 125 du 27.5.2002.

⁽²⁾ Association européenne pour la sécurité des consommateurs (ECOSA).

⁽³⁾ JO C 125 du 27.5.2002.

3.5. Services financiers

3.5.1. Les possibilités d'échanges transfrontaliers par les consommateurs commencent à peine à être exploitées. Il convient de définir un environnement assurant sécurité et transparence. Le nouveau cadre juridique doit encourager la protection supplémentaire des consommateurs fournie par certains émetteurs de cartes de crédit en cas de problèmes liés à des achats, garantir la sécurité des cartes bancaires et des cartes de crédit en ligne (notamment grâce à une utilisation plus efficace des codes PIN et signatures électroniques) et couvrir les comptes en ligne sur lesquels les enfants gèrent leur argent de poche.

3.6. Commerce électronique

3.6.1. La directive sur le commerce électronique doit être mise en œuvre rapidement. Tout en se félicitant de l'accord conclu par les parties prenantes sur la création d'un label de confiance européen, le Comité souhaiterait que les enfants soient mieux protégés, étant donné l'utilisation intensive qu'ils font d'Internet, notamment pour effectuer des achats. Si l'on veut renforcer la confiance dans le commerce électronique, les consommateurs doivent pouvoir bénéficier de procédures judiciaires rapides⁽¹⁾. S'il faut se féliciter de la coopération entre les entreprises et les associations de consommateurs en matière de modes alternatifs de résolution des litiges en ligne, il va de soi que l'option d'un recours en justice reste possible le cas échéant.

3.7. Services d'intérêt général

3.7.1. Le Comité revient sur le principe de la représentation des consommateurs, ainsi que sur la nécessité de prendre en compte les besoins spécifiques des consommateurs à faibles revenus et de ceux des pays candidats qui traversent une période de profonde mutation, étant donné que la privatisation entraîne une adaptation des prix et de la nature des services. Chaque État membre peut s'inspirer des bonnes pratiques des autres en ce qui concerne le maintien de l'accès des consommateurs à faibles revenus aux services indispensables, tels que l'électricité. Une étude sur la question serait très utile.

3.7.2. Le Comité rappelle l'importance d'une intégration au sein de différentes DG étant donné l'implication d'une grande variété de services publics tels que l'énergie, les télécommunications et les transports.

3.7.2.1. L'intégration des transports est de plus en plus importante et le Comité souhaiterait que la proposition de protection des passagers des transports aériens soit étendue à d'autres modes de transport. Il se félicite des propositions visant à dédommager les consommateurs en cas d'annulation ou de surréservation des vols et à améliorer les conditions de transport des handicapés⁽²⁾.

3.7.3. En attendant la publication d'une proposition de directive, le Comité souhaiterait que soit rédigée une recommandation sur les droits des consommateurs dans le cadre des services d'intérêt général.

3.8. L'Organisation mondiale du commerce (OMC)

3.8.1. Le Comité souhaite attirer l'attention sur l'importance des retombées des questions commerciales sur la société, l'environnement, la santé et la consommation. L'OMC doit tirer profit de l'expérience accumulée par les experts en matière non commerciales dans les domaines liés au commerce, tels que l'environnement et les consommateurs⁽¹⁾. Il existe des organismes internationaux pour le travail, l'environnement et la santé, mais il faut en créer un pour la protection des consommateurs.

Le CESE note que c'est la seule partie de la communication de la Commission qui traite de thèmes mondiaux tels que le commerce, l'étiquetage et la normalisation. Étant donné que les consommateurs sont amenés à avoir des contacts en dehors de l'Union européenne, le CESE prie instamment la Commission de mettre davantage l'accent sur la participation aux problématiques mondiales.

3.9. Application

Les règlements et directives les plus élaborés sont de peu d'utilité s'ils ne sont pas transposés et appliqués. Nous invitons la Commission à respecter l'engagement qu'elle a pris d'accorder la priorité à l'application effective de la réglementation existante et à la coopération entre les organismes chargés de l'application, ce qui devrait constituer la première phase du processus d'amélioration de l'actuel niveau de la protection transfrontalière des consommateurs. Le Comité, qui traite en détail de ce sujet dans son avis sur le Livre vert relatif à la protection des consommateurs, décrit les étapes essentielles d'une mise en œuvre réussie:

3.9.1. l'élaboration de systèmes de collecte et d'évaluation de données fondés sur des recherches (ex.: sur la sécurité des services, EHLASS);

⁽¹⁾ Voir notamment les lignes directrices de l'OCDE régissant la protection des consommateurs dans le contexte du commerce électronique.

⁽²⁾ JO C 155 du 29.5.2001.

3.9.2. le développement d'un «Système d'échange rapide d'informations» (RAPEX) permettant aux autorités compétentes désignées par les États membres d'échanger rapidement des informations et de diffuser des avertissements urgents;

3.9.3. l'existence de systèmes nationaux de mise en œuvre bien structurés, gérés par des autorités compétentes et bien formées relevant d'une organisation administrative unique (et non multiple). Le Comité se montre préoccupé par le fait que si les pays candidats transposent la législation, ils ne disposent peut-être pas encore de l'infrastructure pour la mettre en œuvre. Il relève avec intérêt le soutien actif fourni volontairement par certains États membres. Les questions liées à l'application sont abordées plus en détail dans l'avis du Comité sur le Livre vert relatif à la protection des consommateurs;

3.9.4. un accès rapide des consommateurs à la justice. Les recours doivent être simples et rapides, ce qui n'est jamais le cas lors de litiges transfrontaliers. C'est pourquoi le Comité se félicite des efforts consentis dans le cadre de l'EEJ-NET et des ADR.

3.10. Consultation des associations de consommateurs

3.10.1. Il est important que les associations de consommateurs soient consultées sur toutes les questions concernant les consommateurs et pas seulement sur la politique des consommateurs. La Commission fait remarquer à juste titre que ceci a des conséquences sur le plan des ressources. Les personnes qui consacrent du temps aux comités consultatifs ont besoin de se voir rembourser leurs frais rapidement. Les associations de consommateurs chargées du financement doivent être en mesure d'assurer un soutien sur les plans politique, administratif et des recherches. On pourrait mettre au point un modèle de collecte de fonds supplémentaires qui proposerait aux entreprises de faire des dons à une fondation finançant les travaux relatifs aux consommateurs.

3.10.2. De son côté, le Comité encourage les travaux de ses membres agissant dans les domaines de la protection des consommateurs et de l'environnement. Le Comité consulte régulièrement les associations de consommateurs sur les sujets qui les concernent, tels que l'OMC. C'est ainsi qu'elles ont été consultées sur la question de l'avenir de la Convention européenne.

3.10.3. Le Comité souhaite voir prôner un renforcement du rôle du Comité consultatif des consommateurs et une meilleure organisation d'autres comités consultatifs afin qu'ils puissent représenter les consommateurs de manière plus efficace. Il convient de prévoir la représentation de membres des pays candidats.

3.11. Information et éducation des consommateurs

Le Comité accepte le fait que jusqu'à présent, l'information et l'éducation relèvent principalement des États membres. Il convient toutefois d'encourager l'information des consommateurs au niveau de l'UE, notamment par le biais de projets, et de reconnaître la dimension européenne de ce besoin⁽¹⁾. Le Comité est favorable à l'idée de créer, pour les différentes associations européennes de consommateurs, un site web commun qui permettrait de diffuser des informations et servirait de portail vers les sites individuels.

3.11.1. Le Comité reconnaît qu'il est important, à l'époque des nouvelles technologies, d'adopter une variété de méthodes encore plus large pour la diffusion des informations. Les avantages sont grands, mais ils s'accompagnent de nouveaux risques mal connus. Tout en reconnaissant le rôle des associations de consommateurs, qui constituent des sources d'information fiables, en particulier auprès d'un public «populaire», le Comité apprécie la contribution de l'industrie et le développement de communications conviviales (modes d'emploi, dépliants au point de vente, avertissements et mises en garde, etc.). Le Comité a appelé l'industrie et les associations de consommateurs à fournir, avec les ordinateurs, des informations sur la protection des enfants en ligne par exemple. On pourrait envisager une coopération similaire afin d'améliorer les informations destinées aux consommateurs. Étant donné les obstacles linguistiques aux échanges au sein de l'UE, le Comité se félicite de l'intérêt que porte actuellement la Commission aux questions d'étiquetage.

3.11.2. Le Comité considère que le point de vue de la Commission en matière d'éducation des consommateurs est limité et qu'il doit être élargi. L'éducation des consommateurs doit être intégrée dans les programmes communautaires d'éducation existants. Ainsi, la sécurité sur Internet pourrait être intégrée dans le programme e-learning. La limitation se manifeste de deux manières dans le texte visé: la restriction aux connaissances et l'accent mis exclusivement sur les droits.

3.11.2.1. Dans le premier cas, les connaissances sont indéniablement importantes — elles se développent tout au long de la vie — mais il en va de même pour les compétences générales de la vie, la sagesse et la prise de décision. Dans le deuxième cas, les droits, ainsi que leur compréhension et leur application claires, sont essentiels, mais c'est tout aussi vrai pour l'acceptation croissante de la responsabilité, en particulier la responsabilité par rapport à des questions plus vastes telles que l'environnement et le développement durable. À cet égard, il faut se féliciter du programme d'information des DG Environnement et Développement. En particulier, le CESE a soutenu les programmes communautaires volontaires d'ecolabels et de labels de commerce équitable visant à encourager une consommation responsable.

⁽¹⁾ Le Comité produira bientôt un avis d'initiative sur l'éducation des consommateurs.

3.11.3. Le Comité se félicite de la contribution de la Commission à la formation des professionnels chargés de défendre les intérêts des consommateurs et reconnaît que si former n'est pas éduquer, cela fournit les moyens pratiques d'y parvenir.

4. Conclusion

Le Comité se félicite de la communication de la Commission relative à la stratégie pour la politique des consommateurs

2002-2006. Le CESE est favorable à une harmonisation maximale, mais il considère que la protection des consommateurs doit constituer une priorité absolue. La directive sur le commerce électronique doit être mise en œuvre rapidement afin de protéger les consommateurs en ligne. Le Comité est partisan de l'application effective de la réglementation existante et la coopération entre les organismes chargés de l'application. Il prône l'intégration des politiques de protection des consommateurs dans d'autres domaines politiques majeurs, notamment l'éducation.

Bruxelles, le 26 février 2003.

*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 précurseurs de drogues»

(COM(2002) 494 final — 2002/0217 (COD))

(2003/C 95/02)

Le 14 octobre 2002, le Conseil européen 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 «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 29 janvier 2003 (rapporteuse: Mme Le Nouail).

Lors de sa 397^e session plénière des 26 et 27 février 2003 (séance du 26 février), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 106 voix pour, 2 voix contre et 3 abstentions.

1. Introduction

1.1. La lutte contre le trafic de drogues organisé constitue une priorité pour les États membres. On assiste à des efforts d'amélioration des systèmes de bases de données et des techniques de criminologie, ainsi qu'à une affectation de ressources supplémentaires dans plusieurs États membres. Au même moment, la coopération internationale poursuit son développement et implique certaines organisations internationales ainsi qu'Interpol et l'Organisation mondiale des douanes.

1.2. La production et le trafic de drogues dans l'Union européenne restent les activités principales des associations de malfaiteurs dans l'UE (Europol, 2001/ OEDT, 2002). Ces associations de malfaiteurs profitent pleinement des opportunités offertes par la mondialisation de l'économie de marché, et notamment par l'utilisation des technologies modernes.

1.3. La lutte contre le détournement de substances chimiques et de précurseurs sous contrôle fait partie intégrante de la coopération internationale accrue. Le contrôle déjà en vigueur permet d'estimer que 1 500 tonnes d'anhydride acétique, sur une production mondiale annuelle de 2,5 millions de tonnes, sont détournées pour la fabrication d'héroïne. Environ 20 % de la production mondiale d'anhydride acétique sont produits dans l'Union européenne.

1.3.1. Un système contre le détournement d'anhydride acétique visant à identifier l'origine des substances chimiques a permis d'intervenir sur onze envois de près de 230 tonnes d'anhydride acétique, qui auraient pu être utilisées pour la production de 55 à 230 tonnes d'héroïne.

1.4. Le programme de surveillance international concernant le permanganate de potassium a permis la saisie de 1 100 tonnes de substance. Conformément au programme de surveillance concernant le permanganate de potassium, les déclarations d'exportation des principaux pays exportateurs doivent être communiquées à l'avance.

1.4.1. Ce programme a également permis d'identifier de nouvelles méthodes et de nouveaux itinéraires concernant le détournement de cette substance pour la production de cocaïne, sans imposer de retards excessifs au commerce international licite.

2. Observations générales

2.1. Législation

2.1.1. Le droit international en matière de contrôle du commerce de 23 précurseurs chimiques se fonde sur l'article 12 de la Convention des Nations unies de 1988 relative au trafic illégal des stupéfiants et des substances psychotropes à laquelle sont parties les États membres et la Communauté européenne. Les régimes de contrôle prévus par la législation communautaire mettent en œuvre l'article 12 de la convention des Nations unies ainsi que les recommandations du Groupe d'action sur les produits chimiques approuvées par le Groupe des sept pays les plus industrialisés réunis en sommet à Londres en 1991.

2.1.2. Les obligations des opérateurs ont pour origine deux règlements communautaires relatifs au commerce entre la Communauté et les pays tiers ainsi qu'une directive et un règlement communautaires régissant le commerce au sein de la Communauté. Ces instruments visent à lutter contre le détournement de précurseurs en fixant une série de mesures de contrôle.

2.1.3. Outre les mesures de nature dissuasive prises par les États membres, la Commission établit des instructions et des lignes directrices concernant la mise en œuvre de la législation communautaire correspondante⁽¹⁾.

2.1.4. Le règlement (CEE) n° 3677/90 du Conseil⁽²⁾ vise à surveiller le commerce des précurseurs entre les États membres et les pays tiers alors que la directive 92/109/CEE⁽³⁾ poursuit le même objectif pour le marché intérieur.

2.1.5. En transformant la directive actuelle en un règlement, la Commission entend simplifier la législation et la rendre plus conviviale. Cet aspect revêt une importance toute particulière dans le cadre du processus d'élargissement de l'Union européenne, car toute modification de la directive et de ses annexes aurait entraîné des mesures nationales d'exécution dans quelque vingt-cinq États membres.

2.1.6. Grâce à cette proposition de règlement, la Commission entend aussi promouvoir une application uniforme de ces deux instruments: règlement (CEE) n° 3677/90 et directive 92/109/CEE, car les différents délais de transpositions ont déterminé une application non uniforme de la législation communautaire.

2.1.7. En janvier 1998, la Commission a adopté une proposition de modification⁽⁴⁾ de la directive 92/109/CEE. En première lecture, le Parlement a soutenu l'initiative de la Commission en y ajoutant cinq amendements⁽⁵⁾. La Commission a réagi à l'avis du Parlement en première lecture par l'adoption d'une proposition modifiée⁽⁶⁾. Le Conseil ne s'est pas encore prononcé sur cette proposition.

2.1.8. La Commission a donc décidé de retirer la proposition de modification de la directive 92/109/CEE. Le règlement proposé sera plus à même de garantir que les dispositions sont directement appliquées par les opérateurs économiques et que les mesures harmonisées sont mises en œuvre simultanément dans tous les États membres.

2.1.9. L'objectif du nouveau règlement est d'établir des mesures harmonisées de contrôle et de surveillance de certaines substances chimiques fréquemment utilisées dans la fabrication de stupéfiants illicites et de l'aligner sur les modifications déjà publiées du règlement (CEE) n° 3677/90. Les dispositions relatives au commerce desdits précurseurs et affectant la réglementation de l'UE en matière douanière, constituent une contribution importante des pays industrialisés dans le cadre des efforts déployés au plan mondial pour lutter contre la drogue.

2.1.10. La Commission saisit aussi cette occasion pour définir de manière plus claire ce qu'elle entend par «substances classifiées» et pour insérer une référence aux produits naturels desquels l'on peut aisément extraire des substances faisant objet d'un classement.

2.2. Coopération

2.2.1. Une coopération étroite et des échanges d'informations entre les autorités compétentes et les opérateurs (fabriquants, producteurs, distributeurs, négociants etc.) sont indispensables et dans l'intérêt de tous.

2.2.2. Les opérateurs responsables ne souhaitent pas voir leurs produits détournés pour la fabrication de stupéfiants illicites.

Le CESE approuve la nécessité d'élaborer et de mettre à jour des lignes directrices destinées à aider l'industrie chimique, en particulier pour ce qui concerne la reconnaissance des transactions suspectes et le contrôle volontaire du commerce des substances non classifiées couramment utilisées.

⁽¹⁾ Article 3 bis du règlement (CEE) n° 3677/90 du Conseil.

⁽²⁾ JO L 357 du 20.12.1990, modifié en dernier lieu par le règlement (CE) n° 1116/2001 (JO L 153 du 8.6.2001).

⁽³⁾ JO L 370 du 19.12.1992.

⁽⁴⁾ COM(98) 22 final (JO C 108 du 7.4.1998).

⁽⁵⁾ Document PE 273.796/1.

⁽⁶⁾ COM(1999) 202 final (JO C 162 du 9.6.1999).

2.2.3. L'objectif de la coopération en la matière est de veiller à ce que les opérateurs prennent contact avec leur correspondant au sein de l'autorité compétente et l'informent de toute circonstance qui donne à penser que des substances chimiques puissent être détournées en vue de la fabrication illicite de stupéfiants et de substances psychotropes.

2.2.4. Au sein de l'Union européenne, le suivi volontaire de substances chimiques non contrôlées a porté essentiellement sur celles utilisées pour la fabrication illicite de drogues de synthèse. À l'échelle internationale, le Programme des Nations unies pour le contrôle international des drogues (PNUCID) s'est également efforcé de traiter le problème de l'utilisation croissante de substances chimiques non contrôlées dans la

fabrication de stupéfiants illicites et un Groupe d'experts consultatif a établi une liste des substances chimiques utilisées pour la fabrication illicite d'héroïne et de cocaïne, ainsi que de drogues de synthèse, devant faire l'objet d'une surveillance spéciale.

3. Conclusion

Le Comité appuie la démarche et préconise une application uniforme de la législation communautaire dans ce domaine afin d'éviter tout détournement des précurseurs de drogues en vue de la fabrication de drogues illicites.

Bruxelles, le 26 février 2003.

*Le Président
du Comité économique et social européen
Roger BRIESCH*

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission: Plus de recherche pour l'Europe — Objectif: 3 % du PIB»

(COM(2002) 499 final)

(2003/C 95/03)

Le 12 septembre 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 29 janvier 2003 (rapporteuse: Mme Sirkeinen).

Lors de sa 397^e session plénière des 26 et 27 février 2003 (séance du 26 février), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 108 voix pour, 0 voix contre et 1 abstention.

1. Résumé

Le CESE:

- est favorable aux objectifs fixés lors du Conseil européen de Barcelone et à la Communication de la Commission sur l'ouverture d'un débat;
- souligne que la R&D, spécialement en période de ralentissement économique, doit être considérée comme un investissement et non pas comme une dépense;

- souligne que les objectifs en matière de compétitivité, croissance économique, emploi, normes environnementales et sanitaires élevées et développement durable équilibré ne peuvent être atteints qu'en mettant l'accent sur la connaissance, la R&D et l'innovation;
- encourage la Commission à présenter un argumentaire plus convaincant et à davantage inciter les États membres à agir étant donné les changements radicaux qui s'imposent;
- propose que les fonds régionaux et les aides aux pays candidats bénéficient à la R&D;

- recommande à la Commission de préparer une stratégie pour les PME et la recherche;
- insiste davantage sur la suppression des frontières et des obstacles à la coopération et la mise en réseau que sur la coordination générale «d'en haut»;
- considère que, si l'on veut voir les grandes entreprises de pointe poursuivre leurs investissements dans la R&D dans l'UE et accroître considérablement le nombre d'entreprises qui travaillent dans ce domaine, il faut mettre en œuvre les propositions de la Commission, notamment en ce qui concerne:
 - la finalisation du marché intérieur;
 - le brevet communautaire et d'autres questions liées à la propriété intellectuelle;
 - le développement des ressources humaines et la mobilité;
 - les services de conseil et de liaison aux PME; et
 - le renouvellement des règles régissant les aides d'État pour le financement en R&D.

2. Introduction

2.1. Le Conseil européen de Barcelone a décidé qu'il était nécessaire d'augmenter les investissements en matière de recherche et de développements technologiques (R&D) dans l'UE, pour qu'ils atteignent 3 % du PIB d'ici 2010 (contre 1,9 % en 2000). Le Conseil s'est également dit favorable à une augmentation de la part financée par les entreprises, qu'il estime devoir passer de son niveau actuel de 56 % aux deux tiers de l'investissement total en R&D.

2.2. Ces objectifs en matière d'investissement découlent de la prise de conscience selon laquelle il est essentiel de renforcer nos systèmes de R&D et d'innovation pour atteindre les objectifs stratégiques de Lisbonne visant à faire de l'Union, d'ici 2010, «l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale». Par rapport aux États-Unis, l'écart d'investissement en R&D se chiffrait en 2000 à plus de 120 milliards d'EUR et la part financée par les entreprises est plus faible dans l'UE.

2.3. Dans ses avis précédents, le CESE a recommandé de fixer un objectif pour l'investissement en R&D, ce que la Commission a admis. Il a également recommandé⁽¹⁾, pour la période postérieure au sixième programme-cadre, de fixer comme objectif politique à moyen terme une augmentation de 50 % du budget communautaire global de R&D et d'inviter les États membres à adopter une attitude similaire.

2.4. Ces objectifs ont été définis pour l'ensemble de l'Union et, puisque la décision a été prise par le Conseil européen, cela signifie que les gouvernements de tous les États membres se sont engagés à y travailler et y contribuer. Quelques États membres (deux) dépassent déjà le chiffre de 3 %, mais les autres enregistrent des niveaux nettement moins élevés. La diversité des situations dans les États membres et les pays candidats devrait justifier des politiques différencierées.

2.5. Par la présente communication, la Commission entend lancer le débat sur les moyens à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs en matière d'investissement en R&D. La Commission y analyse la situation actuelle, son contexte et ses conséquences, et présente les objectifs à suivre afin de créer des conditions-cadre plus attrayantes et d'accroître l'efficacité du financement public en matière de R&D pour les entreprises et de R&D et d'innovation dans les stratégies et la gestion des entreprises.

3. Observations générales

3.1. Le CESE se félicite que sa recommandation ait été prise en compte et accueillie favorablement les objectifs importants définis à Barcelone. Suite à la décision politique, il faut passer à l'action et cette tâche revient notamment aux gouvernements des États membres. La communication de la Commission tombe à point nommé pour maintenir la question au premier plan et présenter des propositions et conseils. Le débat aidera, espérons-le, à faire avancer les choses.

3.2. À l'heure actuelle, la croissance économique est ralentie, le marché est en stagnation dans de nombreux secteurs et les États membres doivent faire face à des problèmes budgétaires. De ce fait, on avance souvent l'argument selon lequel, dans de telles circonstances, ni l'État ni les entreprises ne peuvent accroître leurs dépenses en R&D. Or, il convient de souligner clairement que l'argent dépensé en R&D est un investissement, pour la société dans son ensemble et pour les entreprises, et en aucun cas une dépense. La Commission devrait donc utiliser l'expression appropriée: «investissement en R&D».

3.3. L'intensification de l'innovation est nécessaire pour renforcer le rôle des entreprises européennes sur les marchés mondiaux et relancer ainsi la croissance économique et l'emploi dans l'UE. Une autre clé pour l'amélioration de la compétitivité et du développement économique est de renforcer la croissance de la productivité, notamment face à l'évolution démographique que nous connaissons. Il convient de mettre en place un niveau élevé de protection de l'environnement et de la santé, protections auxquelles les citoyens européens sont très attachés, mais sans compromettre pour autant la croissance économique et la protection sociale, conformément aux principes du développement durable. La réalisation de ces objectifs, pour les entreprises comme pour l'économie européenne dans sa globalité, ne peut passer que par le renforcement des connaissances, de la R&D, de l'innovation et de l'investissement dans les nouvelles technologies.

⁽¹⁾ JO C 260 du 17.9.2001.

3.4. Il est important, pour faire évoluer la situation dans ce sens, qu'un objectif ambitieux ait été fixé. Il faut bien comprendre que c'est un changement spectaculaire qui est requis. Toutefois, l'objectif est vraisemblablement un peu trop optimiste, particulièrement si l'on tient compte du prochain élargissement de l'UE.

3.5. La Commission relie le besoin de renforcement de la R&D et de l'innovation à l'objectif défini à Lisbonne, ce en quoi elle a raison. Reste que les acteurs clés en ce domaine sont les gouvernements des États membres et les entreprises et qu'ils auront sans doute besoin d'une plus forte motivation pour mettre en œuvre les changements radicaux attendus que la seule motivation de citer l'objectif global fixé à Lisbonne. Le Comité espérait à ce sujet une présentation plus convaincante de la Commission.

3.6. Il faut faire jouer la concurrence entre les États membres. En effet, il existe entre eux d'énormes différences quant au niveau de l'investissement en R&D et au rôle relatif des sources de financement privées et publiques, et la publication de statistiques comparatives pourrait motiver les gouvernements. Il est surprenant que la Commission ne fasse que brièvement référence à quelques chiffres antinomiques des données statistiques.

3.7. Le niveau d'investissement en R&D dans les pays candidats est généralement plus faible que dans les États membres. Les gouvernements des pays candidats seraient bien inspirés d'entreprendre des actions dès que possible pour atteindre un objectif national de 3 %, étant donné que la croissance économique de ces pays devrait s'accélérer avec le temps, ce qui leur compliquera encore plus la tâche. Il conviendrait d'accorder la priorité à l'investissement dans les infrastructures de R&D pour créer une bonne base de départ. Les aides communautaires accordées aux pays candidats devraient y être plus particulièrement consacrées.

3.8. Il convient toujours de faire preuve de prudence dans l'interprétation de données statistiques agrégées. Ainsi, les comparaisons entre l'UE et les États-Unis provoquent toujours des désaccords, en particulier en matière de R&D et plus encore en ce qui concerne la part et le rôle de la R&D militaire. Cette part est nettement plus élevée aux États-Unis que dans l'UE. La R&D militaire ne contribue ni directement ni complètement à la compétitivité sur les marchés civils mais, bien qu'aucune statistique ne soit disponible à ce sujet, on peut supposer qu'une part importante est redirigée pour un double usage (civil et militaire). Étant donné le manque de transparence quant au soutien de la R&D militaire aux entreprises, l'industrie américaine bénéficie probablement en ce sens d'un avantage compétitif considérable.

3.9. Pour satisfaire aux objectifs de Barcelone, notamment, les entreprises doivent accroître leurs investissements en R&D. D'après une enquête réalisée auprès des entreprises représentées au sein de la Table ronde des industriels européens (ERT), couvrant 13 % (soit 22,3 milliards EUR en 2001) du total des investissements en R&D dans l'UE, ces dernières prévoient une croissance faible, voire nulle, de leurs investisse-

ments en R&D dans l'UE. Les entreprises de la Table ronde prévoient d'investir davantage dans la R&D hors de l'UE, principalement du fait de conditions-cadre relativement peu attrayantes dans l'UE en termes de ressources humaines et d'infrastructure, d'incitations financières et, plus généralement, de législation et réglementation. Dans ses conclusions, la Table ronde appuie les messages contenus dans la communication de la Commission mais souligne l'importance d'un changement radical.

3.10. Il est essentiel de maintenir la croissance des investissements en R&D dans l'UE des grandes entreprises telles que celles représentées au sein de la Table ronde. En outre, il convient d'augmenter le nombre d'entreprises investissant dans la R&D. Il existe un fort potentiel dans les nombreuses PME des différents secteurs. Pour leur faire prendre conscience de l'importance de la R&D et les inciter à investir dans ce domaine, il faudra déployer toutes sortes d'efforts et introduire les mesures de soutien les mieux adaptées.

3.10.1. Se référant à la Charte européenne des petites entreprises, le CESE recommande à la Commission de préparer une stratégie ouverte de coordination pour les PME et la recherche. Les barrières culturelles et obstacles administratifs qui existent entre les PME, notamment les microentreprises, et les milieux de la recherche doivent être surmontés afin de développer l'énorme potentiel innovateur de ces entreprises et d'en tirer profit.

3.11. Les investissements publics en R&D doivent être suffisamment dirigés vers les avancées technologiques et leurs applications afin de stimuler l'investissement de l'industrie dans la R&D. Il s'agit de soutenir le développement de nouveaux produits et services et de processus plus efficaces. La formation et le travail des chercheurs doivent évoluer en ce sens. Il faut bien sûr garantir les ressources de la recherche fondamentale concernée.

3.12. Le travail en réseau doit devenir l'élément central des développements futurs de la R&D dans l'UE. En effet, une coopération simple et efficace entre les universités, les instituts de recherche et les entreprises optimisera les résultats des investissements. Mais il reste encore de nombreux obstacles à surmonter. La coopération entre entreprises peut particulièrement bien fonctionner dans les secteurs plus traditionnels et lorsque les processus de production sont déjà au point. De même, dans des domaines plus récents tels que les TIC, la coopération en matière de R&D s'avère solide et fructueuse, même dans des situations de concurrence acharnée et de respect de la confidentialité.

3.13. Les financements régionaux provenant de l'UE et des États membres doivent être de plus en plus dirigés vers la R&D et l'innovation ainsi que vers l'enseignement et les formations en la matière.

3.14. La Commission et de nombreuses parties prenantes au débat demandent instamment une meilleure coordination des programmes de R&D et des efforts des États membres. La nécessité de créer des programmes dotés de ressources suffisantes pour achever des réalisations d'ordre mondial et atteindre les centres vitaux d'excellence est évidente. La coordination ne doit cependant pas être centralisée ou adopter une approche du sommet vers la base. Elle ne doit en aucun cas nuire à la saine concurrence, qui est une nécessité sur la route de l'excellence.

3.15. La coordination devrait plutôt se baser sur un échange ouvert d'informations au sujet des projets et programmes et soutenir tous les types de partenariats et coalitions fonctionnant de la base vers le sommet. Plus encore que d'instaurer une coordination globale à l'échelle de l'UE, il s'agit de se débarrasser mentalement et légalement des frontières et barrières nationales et institutionnelles.

4. Observations particulières

Le CESE se montre globalement d'accord avec les positions de la Commission au chapitre 3 intitulé «Inverser la tendance: les domaines pour des actions concertées». Seuls figurent ci-dessous les points que le Comité souhaite mettre en avant ou ajouter.

4.1. Des conditions-cadres plus attrayantes

4.1.1. On ne soulignera jamais assez l'importance d'un marché ouvert et concurrentiel fonctionnant bien. L'achèvement du marché intérieur, qui donne naissance à une telle demande potentielle qu'il devient possible de réaliser d'assez lourds investissements en R&D, est crucial à ce point de vue. Reste qu'un grand nombre de projets en matière d'innovation sont si coûteux aujourd'hui qu'ils ont besoin, pour être rentables, d'avoir accès à des marchés encore plus larges.

4.1.2. Les inquiétudes sont fréquentes quant au nombre, aux spécialisations et aux motivations des chercheurs européens. Il convient d'avancer de nouvelles idées pour rendre plus attrayantes les carrières des chercheurs et des ingénieurs. Les obstacles à la mobilité entre États et entre postes dans le public et le privé doivent être supprimés, mais les progrès sont très lents en la matière. En ce qui concerne la formation des chercheurs, il pourrait être intéressant de s'inspirer d'un programme ambitieux mis en œuvre avec succès en Finlande, qui fait participer les universités et les étudiants de troisième cycle.

4.1.3. Il est urgent de mettre en place une législation communautaire sur la propriété intellectuelle. Cela concerne aussi bien les OGM et les logiciels qu'un système de brevet européen offrant un bon rapport coût-performance. Les

entreprises ont en effet besoin de certitudes et de clarté au niveau réglementaire pour se lancer dans des investissements dans l'UE.

4.1.4. La réglementation superflue ou vague et les lourdes procédures administratives découragent, entre autres, les investissements en R&D des entreprises. Comme le souligne régulièrement le CESE, la simplification de la législation est indispensable pour supprimer la «paperasserie» inutile. Les préconisations de l'initiative «Mieux réglementer» devraient être mises en œuvre afin de parvenir à un véritable équilibre entre les aspects économiques, sociaux et environnementaux du développement durable.

4.2. Une utilisation plus efficace du financement public pour la R&D des entreprises

4.2.1. De nombreuses mesures sont nécessaires afin de motiver au mieux les différents types d'entreprises pour qu'elles augmentent leurs investissements en R&D. L'aide publique est justifiée par le fait que le marché pousse les entreprises à investir moins en R&D que ce qui est nécessaire à l'économie dans son ensemble. En outre, le retour sur investissements en R&D est généralement plus lent que le retour sur investissements d'autres sortes.

4.2.2. Une partie importante des efforts entrepris pour accroître la R&D devrait consister à inciter un plus grand nombre d'entreprises à développer leurs propres stratégies et activités de R&D, en partant de zéro, le plus souvent. Des mesures appropriées pour ce faire pourraient être, par exemple, la création de services de conseil et de liaison qui les mettraient en contact avec des unités de recherche. Citons par exemple le projet SINTEF, en Norvège, dont l'objectif est de mettre en relation les PME et l'université technologique de Trondheim. Quant au soutien financier, un allégement d'impôt pourrait aider à lancer la R&D dans les PME.

4.2.3. L'aide aux jeunes pousses dans les secteurs de haute technologie (risque élevé, mais potentiel de croissance rapide) nécessite des instruments spécifiques. Le capital d'amorçage et un capital-investissement suffisant sont particulièrement importants. Une des mesures efficaces en la matière fut l'octroi de prêts participatifs par le Centre de développement technologique de Finlande. Le capital emprunté est considéré comme faisant partie des capitaux propres et ne pèse donc pas sur le bilan souvent très fragile de l'entreprise.

4.2.4. Les chiffres montrent que le financement public des projets de R&D des entreprises ne provoque généralement pas une diminution de l'investissement par l'entreprise elle-même, au contraire. En effet, le financement de l'État donne à l'entreprise la possibilité de démarrer plus de projets de R&D qu'elle n'aurait pu se le permettre autrement. Dans d'autres cas, ce financement permet de consacrer plus de ressources à un projet et de gagner du temps, ce qui peut être extrêmement important sur les marchés qui évoluent rapidement.

4.2.5. Dans la réglementation communautaire relative aux aides publiques, il faut revoir les règles applicables au soutien à la R&D. Il ne s'agit pas nécessairement de les rendre plus généreuses, mais de les assouplir. Pour ne citer qu'un problème important, la gestion des projets coopératifs entre les secteurs public et privé est alourdie par l'exigence de notification à la Commission, ce qui augmente la «paperasserie» et conduit à une grande incertitude. Ces obstacles aux partenariats doivent donc être supprimés. Il convient de prévoir une règle «de minimis» bien conçue.

4.3. La R&D et l'innovation dans les stratégies et la gestion des entreprises

4.3.1. Les entreprises ont besoin d'un cadre politique stable pour pouvoir accroître leurs efforts en matière de R&D. Il faut

donc que les gouvernements fassent passer un message clair et cohérent, non seulement au sujet des mesures de renforcement de la R&D en tant que telles, mais également au sujet de leur contribution à l'économie de la connaissance tournée vers l'innovation, et ce lors de l'examen et de la mise en œuvre de chaque politique.

4.3.2. Les entreprises nécessitent (et adoptent) des approches différentes, individualisées, en matière de R&D. Le CESE souhaite donner un conseil en particulier: privilégier le travail en réseau avec les instituts publics de recherche et les autres entreprises. Certains des obstacles au travail en réseau perçus par les entreprises sont réels et pertinents, mais beaucoup relèvent davantage de la tradition et de la méfiance.

Bruxelles, le 26 février 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 relative à la promotion de la cogénération sur la base de la demande de chaleur utile dans le marché intérieur de l'énergie»

(COM(2002) 415 final — 2002/0185 (COD))

(2003/C 95/04)

Le 5 septembre 2002, le Conseil a décidé, conformément à l'article 175, 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 6 février 2003 (M. Buffetaut, rapporteur).

Lors de sa 397^e session plénière des 26 et 27 février 2003 (séance du 26 février), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 107 voix pour, 1 voix contre et 2 abstentions.

1. Introduction

1.1. La proposition de directive se situe dans un contexte marqué par:

- une forte dépendance énergétique de l'Union européenne;
- des émissions de gaz à effet de serre en augmentation, en contradiction avec les engagements de Kyoto;

— une faible marge de manœuvre pour influencer les conditions de l'approvisionnement énergétique.

Or, paradoxalement, dans un tel contexte le potentiel de cogénération en vue d'économiser l'énergie est sous-utilisé.

C'est pourquoi la promotion de la cogénération à haut rendement sur la base de la demande de chaleur utile constitue désormais une priorité communautaire, qui se veut complémentaire de la politique en matière d'énergies renouvelables.

Il en est attendu trois effets bénéfiques:

- des économies en énergie primaire;
- une réduction des émissions de gaz à effet de serre;
- une contribution à la sécurité d'approvisionnement énergétique.

1.2. *Les objectifs que se fixe la Commission au travers de cette proposition*

En 1997 la Commission s'était donnée pour objectif indicatif le doublement de la part de la cogénération dans la production totale d'électricité de l'Union européenne, soit passer de 9 % en 1994 à 18 % en 2010. En fait sa part n'a pas augmenté.

L'objectif du texte qui nous est soumis pour avis est donc de créer un cadre pour soutenir et faciliter l'installation et le bon fonctionnement de centrales de cogénération là où une demande de chaleur utile existe, mais sans encourager le gaspillage de celle-ci.

Deux volets sont prévus:

- à court terme consolider l'existant et promouvoir de nouvelles installations à haut rendement lorsque c'est nécessaire;
- à moyen et long terme, faire qu'une cogénération à haut rendement devienne un élément essentiel à prendre en compte lors des décisions d'investissement de nouvelles capacités de production.

Cette volonté de soutenir ce type de production simultanée de chaleur et d'électricité tient au fait:

- qu'il permet une moindre consommation de combustible et une réduction d'émission de CO₂;
- qu'il évite des pertes sur le réseau électrique du fait de la proximité du point de consommation;
- qu'il devrait accroître la concurrence entre les producteurs d'électricité par l'entrée de nouveaux acteurs sur le marché;
- qu'il pourrait permettre la création de nouvelles entreprises et notamment de PME;
- qu'il est supposé renforcer le lien entre le territoire et la population, notamment dans les régions les moins favorisées de l'Union européenne.

1.3. *Les difficultés qui font obstacles au développement de la cogénération*

Les difficultés rencontrées sont principalement:

- les prix élevés du combustible du fait que les cogénérateurs sont de plus petits utilisateurs que les grandes centrales;
- les problèmes d'accès au marché de l'électricité;

- les coûts d'installation du KW plus élevé;
- le nombre d'heures de fonctionnement des installations qui est inférieur à celui des grandes centrales puisqu'il est lié à l'utilisation de la chaleur (coupure de la production durant le week-end pour certaines installations industrielles, arrêt durant l'été pour les installations de chauffage).

2. Observations générales

2.1. Des définitions

Tout d'abord une définition de la cogénération à haut rendement par les économies d'énergie obtenues avec la production combinée de chaleur et d'électricité, par comparaison avec une production séparée de chaleur et d'électricité.

Pour les centrales existantes des économies d'énergies supérieures à 5 %, et pour les centrales nouvelles des économies supérieures à 10 % — considérées par rapport aux valeurs de référence posées par la proposition de directive — constituent le critère d'entrée dans «la cogénération à haut rendement» (annexe III).

La proposition contient également une définition de l'électricité issue de la cogénération et distingue deux pourcentages de rendement 75 % ou 85 % selon les technologies utilisées, l'électricité non produite par le processus de cogénération ne devant pas être prise en compte en tant qu'électricité cogénérée, avec toutes les conséquences induites en matière d'aides ou de tarifs.

Le CESE, qui souscrit à l'objectif de développement de la cogénération, souligne que les définitions techniques contenues dans les annexes conditionnent la portée et l'efficacité du texte. Il considère que la définition de seuils différents selon les technologies est pertinente et que les pourcentages retenus, bien qu'élevés, restent réalistes.

2.2. Des obligations faites aux États membres

Certaines de ces obligations sont d'ordre statistique ou informatif (analyse du potentiel de cogénération et de l'évolution de celle-ci, rapport triennal, etc.). D'autres consistent dans l'application technique des critères et définitions de la directive.

Le CESE reconnaît que les informations et rapports sont nécessaires mais souhaite que ceux-ci soient moins nombreux et plus centrés sur les éléments qui peuvent aider au développement de la cogénération. Trop d'information tue l'information.

Il convient de souligner trois éléments:

- la création d'une garantie d'origine de l'électricité issue de la cogénération à l'instar de la garantie d'origine de l'électricité produite grâce aux énergies renouvelables;

- l'obligation de veiller à ce que les gestionnaires de réseau de transport et de distribution de l'électricité garantissent l'accès à des coûts raisonnables pour l'électricité cogénérée de façon non discriminatoire;
- l'obligation de réduire les entraves réglementaires à la cogénération et d'adopter des règles facilitant celle-ci.

On notera enfin que la proposition valide les régimes de soutien nationaux, dans le cadre des règles de la concurrence et des normes communautaires en ce domaine. Le CESE y est favorable sous réserve que ne soient pas créées des distorsions de concurrence indues.

3. Observations particulières

Le CESE souligne que, dans une situation où il existe dans l'Union européenne une forte demande de chaleur, il est impératif que le dispositif proposé encourage de façon concrète la cogénération en faisant que les producteurs de chaleur y trouvent un intérêt économique réel.

3.1. Article premier: objet

Le CESE souscrit à l'objectif de promotion de la cogénération et déplore que les résultats soient restés si modestes par rapport à l'objectif proposé en 1997.

Il insiste sur la nécessité de tenir compte des particularités nationales et de respecter le principe de subsidiarité dans un domaine où les conditions climatiques et économiques nationales sont déterminantes.

3.2. Article trois: définitions

Cet article est déterminant pour apprécier l'impact et l'efficacité du dispositif proposé. Notamment l'articulation entre l'annexe II et l'annexe III est essentielle pour apprécier les conséquences pratiques du texte.

La définition de l'annexe II considérée seule amène à valoriser l'électricité cogénérée à partir d'une production de chaleur, même sans économie d'énergie primaire ni, en conséquence, de réduction d'émissions.

Il serait donc utile de bien préciser l'articulation des annexes II et III et de définir un seuil de rendement ou de gains en énergie primaire, en dessous duquel il n'y a pas de valorisation possible en cogénération.

Il convient de souligner que la définition différenciée de l'électricité par cogénération selon le type d'équipement (rendement global égal ou supérieur à 75 % ou à 85 %), qui peut paraître compliquée, répond à des réalités techniques différentes pour produire de la chaleur et de l'électricité de façon combinée. Le CESE considère que l'idée de «simplifier» le texte par un pourcentage unique intermédiaire (80 %) n'est dès lors par pertinente.

Pour la Commission, l'objet de l'annexe II est de permettre le calcul le plus exact des productions d'électricité et de chaleur afin de mesurer le volume d'électricité qui peut être considéré comme cogénéré. À partir des seuils de 75 % et 85 %, toute l'électricité est cogénérée, en deçà seule une partie sera considérée comme cogénérée.

L'annexe III concerne quant à elle la définition de la cogénération à haut rendement. Il y a haut rendement s'il y a économie d'énergie primaire. Il n'y a pas haut rendement s'il n'y a pas d'économie d'énergie primaire.

3.3. Article quatre: garantie d'origine de l'électricité issue de la cogénération

Le CESE demande que des éléments soient apportés sur la mise en œuvre pratique de cette garantie d'origine.

3.4. Article cinq: critères de rendement

Il s'agit d'obligations mises à la charge des États membres.

3.5. Article six: potentiels nationaux de cogénération à haut rendement

Dans la mesure où la proposition ne fixe pas d'objectifs chiffrés, la Commission demande aux États membres d'analyser leur potentiel de cogénération à haut rendement. Le CESE souhaite que les rapports demandés aux États membres soient de nature à inciter à développer la cogénération en permettant d'identifier la nature des obstacles au développement de celle-ci. L'inflation de rapports ou d'informations semble inutile.

3.6. Article sept: régimes de soutien

Le CESE est opposé au traitement différencié en défaveur des installations de cogénération supérieures à 50 Mwe.

Il insiste pour que les régimes de soutien n'entraînent pas de distorsions de concurrence injustifiées.

3.7. Article huit: questions liées au réseau électrique

Le CESE souligne l'importance primordiale de garantir l'accès au réseau dans des conditions équitables pour les producteurs d'électricité cogénérée.

La Commission propose un traitement préférentiel pour les sources d'énergie renouvelables. Toutefois, le CESE veut souligner le fait que la combustion des déchets ménagers et autres rebuts peut avoir pour conséquence des émissions plus nocives que la combustion de gaz naturel.

Le CESE est conscient que de plus petites installations de cogénération — situées dans des régions de forte densité démographique — sont moins adaptées (pour des raisons techniques mais aussi en raison de leur localisation) pour atteindre les nécessaires standards de protection de la santé que des installations d'incinération plus grandes spécialement conçues à cet effet.

3.8. Article neuf: procédures administratives

Le CESE est favorable au principe d'encourager réglementairement la cogénération tant par des mesures positives favorisant celle-ci que par des mesures de simplification, de réduction des entraves ou de transparence des procédures.

En revanche, il estime que ceci ne doit pas se traduire par des obligations trop lourdes d'information pour les États membres surtout si celles-ci restent mal définies, vagues et donc sans utilité réelle.

3.9. Article dix: rapports des États membres

Le CESE estime qu'une simplification est nécessaire.

3.10. Article onze: rapports de la Commission

Les observations relatives à l'article dix s'appliquent à l'article onze. Une information plus concentrée et plus ciblée sur les

progrès concrets en matière de cogénération serait plus intéressante qu'une information abondante qui ne sera pas exploitée.

Les articles douze, treize et quatorze n'appellent pas de commentaires.

4. Conclusion

Le CESE ne peut que souscrire à l'objectif de développer la cogénération de chaleur et d'électricité. Il convient de s'assurer que le dispositif proposé, tout en tenant compte de la réalité objective présente dans laquelle cohabitent plusieurs types d'équipement de cogénération, ne doit pas défavoriser les technologies les plus modernes, les moins lourdes en investissements et les plus performantes.

À cet égard, la différenciation des critères de rendement en fonction des technologies employées semble légitime. L'objectif de cette proposition de directive est d'inciter au développement de la cogénération à haut rendement quelle que soit la technologie utilisée ou la dimension des installations considérées. Il réitère son opposition à un traitement défavorable des installations de cogénération supérieures à 50 Mwe.

Le CESE souhaite que les rapports et analyses demandés aux États comme à la Commission soient concentrés sur l'identification des obstacles au développement de la cogénération de chaleur et d'électricité, sur les moyens de les surmonter et sur l'évaluation du suivi.

Bruxelles, le 26 février 2003.

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 relative aux exigences en matière d'assurance applicables aux transporteurs aériens et aux exploitants d'aéronefs»

(COM(2002) 521 final — 2002/0234 (COD))

(2003/C 95/05)

Le 14 octobre 2002, le Conseil a décidé, conformément à l'article 80 du traité instituant la Communauté européenne, 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, a adopté son avis le 6 février 2003 (rapporteur: M. Santillán Cabeza).

Lors de sa 397^e session plénière des 26 et 27 février 2003 (séance du 26 février), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 112 voix pour et 2 abstentions.

1. Contexte

1.1. Les attentats terroristes du 11 septembre 2001 aux États-Unis ont eu un impact considérable sur le secteur du transport aérien et en ont exposé la vulnérabilité, causant des dommages imprévisibles et dépassant toute prévision raisonnable.

1.2. Immédiatement après ces événements, le 10 octobre 2001, la Commission a adopté une communication sur les conséquences de ces attentats⁽¹⁾, suivie d'une autre communication adoptée le 2 juillet 2002⁽²⁾.

1.3. Dans ces deux communications, la Commission procérait à une analyse approfondie de la situation des assurances dans le secteur aérien et estimait qu'il était nécessaire de prendre des mesures législatives en la matière.

1.4. Cette proposition de règlement prend en compte ces considérations.

2. Proposition de la Commission

2.1. Objectif

2.1.1. Le règlement proposé a pour objet de «définir les exigences minimales en matière d'assurance à respecter par les transporteurs aériens et les exploitants d'aéronefs vis-à-vis des passagers, des bagages, du courrier, des marchandises et des tiers pour être autorisés à exploiter des services à l'intérieur, à destination ou en provenance de la Communauté ou de survoler le territoire des États membres assujetti au traité» (article premier).

2.2. Champ d'application

2.2.1. Le champ d'application du règlement prévoit que celui-ci couvrira tous les transporteurs aériens, tant de la Communauté que de pays tiers, les exploitants d'aéronefs ne disposant pas d'une licence d'exploitation et les aéronefs d'État. Le règlement est également applicable aux vols en provenance de la Communauté ou à destination de celle-ci ainsi qu'au survol du territoire communautaire

2.2.2. «Le règlement ne s'applique pas aux transports par air de passagers, de courrier ou de marchandises effectués par des aéronefs non motorisés ou des aéronefs ultralégers motorisés, ni aux vols locaux ne donnant pas lieu à des transports entre des aéroports différents. Dans de tels cas, les législations nationales concernant les exigences en matière d'assurance en cas d'accident s'appliquent» (article 2).

2.3. Principes d'assurance

Dans ce domaine, le règlement à l'examen établit une distinction entre a) la responsabilité des transporteurs aériens et des exploitants d'aéronefs vis-à-vis des passagers, des bagages, des marchandises, du courrier et b) la responsabilité à l'égard des tiers.

2.3.1. La responsabilité des transporteurs aériens et des exploitants d'aéronefs vis-à-vis des passagers, des bagages, des marchandises, et du courrier

2.3.1.1. Pour ce cas, la proposition prévoit l'obligation de couvrir les responsabilités définies dans la Convention de Montréal de 1999, qui s'applique aux transporteurs aériens l'ayant ratifiée⁽³⁾ et dans le règlement (CE)

⁽¹⁾ COM(2001) 574 final du 10.10.2001.

⁽²⁾ COM(2002) 320 final du 2.7.2002.

⁽³⁾ La Convention de Varsovie de 1929 continue de coexister avec la Convention de Montréal, et elle est applicable aux transporteurs aériens liés par elle.

nº 2027/97⁽¹⁾, modifié par le règlement (CE) nº 889/2002⁽²⁾.

2.3.1.2. Les transporteurs aériens communautaires «enregistrés dans la Communauté» et les exploitants d'aéronefs exploitant des aéronefs immatriculés dans la Communauté, ainsi que les autres transporteurs aériens et exploitants d'aéronefs exploitant des services aériens à destination de la Communauté et/ou qui survolent le territoire communautaire «devront avoir une assurance» quant à «leur responsabilité à l'égard de dommages survenus dans le territoire d'un État membre pour lesquels existe un droit à compensation» (article 4).

2.3.1.3. En revanche, les transporteurs aériens et les exploitants d'aéronefs enregistrés dans un pays tiers pourront fournir, en lieu et place de l'assurance, une garantie en espèces ou bancaire (article 5, paragraphe 2).

2.3.1.4. Exigences minimales en matière d'assurance DTS

- a) Passagers: l'exigence d'assurance minimale s'élève à 250 000 droits de tirage spéciaux (DTS)⁽³⁾.
- b) Bagages: soumis aux mêmes limites que la responsabilité à l'égard des passagers, à condition qu'il s'agisse de bagages enregistrés qui étaient sous la garde du transporteur aérien et ne présentaient pas de vice propre.
- c) Marchandises: 17 000 DTS par tonne (ou 17 DTS par kg).
- d) Courrier: assurance minimale à fixer par les administrations nationales.

2.3.2. Responsabilité à l'égard des tiers

2.3.2.1. Les exigences en matière d'assurance sont fonction de la masse maximale au décollage des aéronefs (MTOW) telle qu'elle figure dans le certificat de navigabilité, qui reflète les risques potentiels que recèle chaque type d'appareil. Une classification des aéronefs est proposée à cette fin⁽⁴⁾.

2.3.2.2. L'assurance est réputée couvrir «tout dommage causé à des tiers par un aéronef en vol ou au sol, accidentellement ou en raison d'actes de guerre et/ou de terrorisme».

(1) Règlement (CE) nº 2027 du 9 octobre 1997 du Conseil relatif à la responsabilité des transporteurs aériens en cas d'accident (JO L 85 du 17.10.1997, p. 1) — Avis CESE: JO C 212 du 22.7.1996, p. 38.

(2) Règlement (CE) nº 889/2002 du Parlement européen et du Conseil, du 13 mai 2002, modifiant le règlement (CE) nº 2027 du 9 octobre 1997 du Conseil relatif à la responsabilité des transporteurs aériens en cas d'accident (JO L 140 du 30.5.2002, p. 2), Avis CESE: JO C 123 du 25.4.2001, p. 47.

(3) Droits de tirage spéciaux, tels que les définit le Fonds monétaire international. Au 8.1.2003, le taux de change du DTS était de 0,7672006 DTS/EUR — DTS/EUR 1,30344.

(4) Voir annexe à la proposition de règlement reprenant les principaux types d'aéronefs.

2.3.2.3. La responsabilité à l'égard des tiers pourra être invoquée en particulier «si le dommage est dû à un acte de guerre, de piraterie aérienne, de sabotage ou de terrorisme ou à des troubles civils ou sociaux visant à perturber l'exploitation de l'aéronef et est imputable à la négligence ou à d'autres actes ou omissions délictueux du transporteur aérien ou de ses employés ou de ses agents ou de l'exploitant de l'aéronef» (article 7, paragraphe 1).

2.3.2.4. Exigences minimales en matière d'assurance

2.3.2.4.1. Elles sont établies en fonction des catégories d'aéronefs suivantes:

Catégorie	MTOW ⁽¹⁾	Couverture minimale
1	< 25 000 kg	80 millions de DTS
2	< 50 000 kg	270 millions de DTS
3	< 200 000 kg	400 millions de DTS
4	> 200 000 kg	600 millions de DTS

(1) Masse maximale au décollage des aéronefs telle qu'elle figure dans le certificat de navigabilité.

2.3.2.4.2. Ces valeurs peuvent être modifiées, conformément à la procédure énoncée à l'article 5 de la décision nº 468/1999/CE⁽⁵⁾.

2.4. Application des exigences en matière d'assurance (ou garanties)

2.4.1. Afin de garantir le respect des dispositions du règlement en la matière, les États membres disposent d'un large éventail de possibilités et peuvent notamment:

- procéder à des inspections régulières;
- exiger des preuves supplémentaires;
- refuser l'accès aux voies aériennes à destination de la Communauté;
- refuser l'autorisation de décollage d'un aéronef (article 8).

3. Observations générales

3.1. L'objectif de la proposition à l'examen est de mettre en place un cadre juridique définissant les conditions de l'assurance et fixant des montants minimaux à respecter à tout moment par les transporteurs aériens et les exploitants d'aéronefs tant de la Communauté que de pays tiers pour couvrir leur responsabilité vis-à-vis des passagers, des bagages, des marchandises, du courrier et des tiers.

(5) Décision du Conseil du 28 juin 1999 fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission. JO L 184 du 17.7.1999.

3.2. Le Comité économique et social européen soutient la proposition de la Commission et il partage sa position concernant la nécessité de mettre en place un cadre juridique global couvrant les différents aspects de la responsabilité des transporteurs aériens et des exploitants d'aéronefs. Le règlement proposé constitue une avancée pour les ayants droit pouvant prétendre à une indemnisation, et complète le nouveau cadre des responsabilités des compagnies aériennes en cas d'accident (voir paragraphe 2.3.1.1 du présent avis).

3.3. Les règles communautaires applicables dans le domaine de l'octroi des licences de transporteurs aériens⁽¹⁾ se bornent à exiger que les transporteurs aériens «soient assurés pour couvrir leur responsabilité en cas d'accident, notamment en ce qui concerne les voyageurs, les bagages, les marchandises, le courrier et les tiers», sans fixer de critères, de conditions ni de montants à respecter par les autorités des États membres compétentes en matière d'octroi de licences. En même temps, la Communauté, eu égard à l'importance d'assurer des compensations adéquates aux voyageurs victimes d'accidents, a décidé le 5 avril 2001 de conclure et de ratifier⁽²⁾ la Convention de Montréal pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien international, qui remplace la Convention de Varsovie de 1929, qui portait sur la même matière, et de modifier les règles communautaires sur la responsabilité du transporteur aérien⁽³⁾.

3.4. En ce qui concerne l'assurance couvrant la responsabilité à l'égard des tiers, il n'existe actuellement aucune règle communautaire qui en fixe la limite et les seules obligations en matière de compensation dérivent du droit international public, à savoir la Convention de Rome de 1933 pour l'unification de certaines règles relatives aux dommages causés aux tiers à la surface par des aéronefs étrangers, telle qu'elle a été amendée pour la première fois en 1952 et ultérieurement par un protocole signé à Montréal le 23 septembre 1978. Cette convention a incité la Conférence européenne de l'aviation civile à établir, à travers la résolution (CEAC/25-1) les exigences minimales en matière d'assurance pour les transporteurs aériens⁽⁴⁾.

3.5. Par conséquent, le CESE estime que la proposition de règlement constitue une avancée certaine en ce qui concerne l'objectif de fournir la sécurité juridique vis-à-vis des transporteurs aériens et des exploitants d'aéronefs tant communautaires que non communautaires effectuant des transports aériens à

⁽¹⁾ Règlement (CEE) n° 2407/92 du Conseil du 23 juillet 1992, JO L 240 du 24.8.1992.

⁽²⁾ Décision du Conseil du 5.4.2001 sur la ratification de la Convention de Montréal, JO L 194 du 18.7.2001.

⁽³⁾ Règlement (CE) n° 2027/97 du Conseil relatif à la responsabilité des transporteurs aériens en cas d'accident, JO L 285 du 17.10.1997.

⁽⁴⁾ Les 38 États membres de la CEAC sont les suivants: Albanie, Arménie, Autriche, Belgique, Bulgarie, Croatie, Chypre, République tchèque, Danemark, Estonie, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Hongrie, Islande, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Moldavie, Monaco, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, Roumanie, République slovaque, Slovénie, Espagne, Suède, Suisse, ex-République yougoslave de Macédoine, Turquie, Ukraine et Royaume-Uni.

destination ou à l'intérieur de la Communauté, et d'assurer une application transparente, non discriminatoire et harmonisée d'exigences minimales en matière d'assurance.

3.6. Le CESE approuve l'adoption du principe de la responsabilité objective prévue par la proposition de règlement⁽⁵⁾.

3.7. Dans son avis sur le règlement (CE) n° 889/2002⁽⁶⁾, le CESE a déjà souligné que la Convention de Varsovie constitue une étape importante dans l'histoire de l'aviation internationale dans la mesure où elle réglemente notamment les rapports entre les transporteurs aériens et les passagers en matière d'accidents survenant dans le cadre du trafic aérien international. Normalement, la charge de la preuve incombe à la partie demanderesse, mais la Convention de Varsovie a pour effet de renverser la charge de la preuve. Afin d'atténuer les effets de cette mesure, la responsabilité des transporteurs aériens a été limitée sauf si le demandeur peut prouver qu'il y a eu négligence grave.

3.8. Toutefois, selon la proposition à l'examen, le principe de la responsabilité objective n'est pas applicable dans le cas d'actes de guerre ou de terrorisme.

3.9. Le CESE a déjà abordé la question des répercussions en matière d'assurances des actes terroristes dans les transports aériens dans son avis exploratoire sur la sécurité des transports.

4. Montants minimaux des assurances dans le nouveau système

4.1. Passagers

La situation actuelle reste inchangée.

4.1.1. Conformément aux dispositions de la Convention de Montréal et du règlement (CEE) n° 2027/97, modifié par le règlement (CE) n° 889/2002, la responsabilité à l'égard des passagers est fondée sur le principe de la responsabilité objective, qu'il y ait faute ou non de la part du transporteur aérien concerné, pour les sinistres d'un montant inférieur ou égal à 100 000 DTS.

4.1.2. Pour les montants supérieurs (jusqu'à l'exigence minimale de 250 000 DTS et au-delà), l'assurance des passagers et de leurs bagages couvre la responsabilité délictuelle et quasi-délictuelle.

4.1.3. En ce qui concerne les transporteurs aériens soumis à la Convention de Varsovie, la responsabilité à l'égard des passagers est illimitée et fondée sur la présomption de responsabilité de la part du transporteur en cas de blessure ou de décès, sous certaines réserves, assortie d'une limitation de la responsabilité, sauf exceptions (dol).

⁽⁵⁾ Toutefois, comme le précise le texte, la proposition de la Commission assortit la responsabilité objective de limitations.

⁽⁶⁾ «Responsabilité des transporteurs aériens en cas d'accident» (JO C 123 du 25.4.2001).

4.2. *Marchandises*

Les exigences minimales en matière d'assurance prévues par le règlement à l'examen correspondent aux montants prévus par la Convention de Montréal, qui limite la responsabilité du transporteur aérien, notamment en cas d'actes de guerre ou de conflit armé.

4.2.1. En ce qui concerne les transporteurs aériens assujettis à la Convention de Varsovie, les marchandises qu'ils transportent sont couvertes par un régime de responsabilité illimitée assorti de certaines conditions (négligence, faute et dol).

4.3. *Responsabilité à l'égard de tiers*

La proposition de la Commission augmente considérablement les montants minimaux fixés dans la résolution CEAC/25-1.

4.3.1. À titre d'exemple, l'assurance minimale pour un avion Airbus A320 (180 passagers) est selon la résolution CEAC de 50 millions de DTS tandis que la proposition de règlement prévoit qu'elle sera de 400 millions de DTS.

4.4. Le Comité marque son accord quant aux couvertures minimales d'assurance proposées dans le règlement, tout en signalant que, dans la pratique, nombre de transporteurs aériens souscrivent déjà des assurances pour des montants supérieurs à ceux qu'il est prévu d'établir.

4.5. *Révision des montants (article 7, paragraphe 5)*

Le Comité se félicite que la Commission ait prévu la possibilité de modifier les montants en fonction de l'évolution de la législation internationale. Il convient de rappeler que les limites définies par la Convention de Varsovie sont désormais dépassées mais qu'il a été impossible de trouver un accord entre tous les États signataires afin de les relever.

5. **Observations particulières**

5.1. *Champ d'application du règlement*

Le Comité souligne le manque de concordance entre les articles 1.2 a), 2 b) et 4 de la proposition de règlement.

Pour éviter toute confusion, la formulation des articles 2 a), 2 b) et 4 devrait être cohérente avec celle de l'article 1 et, par conséquent, corrigée comme suit: «... Communauté ou qui survolent ...».

5.2. *Exclusions (voir paragraphe 2.2.2 du présent avis)*

L'Union européenne a d'une part dû envisager la possibilité d'un attentat perpétré à partir d'un aéronef ultraléger motorisé et d'autre part connu un accident grave lors du vol d'essai d'un avion qui devait décoller et atterrir au même endroit.

Par conséquent, le Comité estime que ces deux cas doivent être inclus au champ d'application du règlement et qu'il convient donc de modifier la formulation du dernier paragraphe de l'article 2⁽¹⁾.

5.3. *Définitions (article 3)*

Le Comité suggère:

- d'inclure une définition de l'«assuré»;
- de clarifier le concept de «troubles civils ou sociaux»;
- de remplacer le terme d'«incident» par celui de «sinistre» à la lettre f).

5.4. *Responsabilité objective pour dommages causés à des passagers*

Le libellé de l'article 6.1 n'est pas suffisamment clair quant à savoir si le principe de responsabilité objective correspond à un montant de 100 000 DTS (voir paragraphe 4.1.1 du présent avis) ou si, au contraire, celui-ci peut faire l'objet d'un montant de 250 000 DTS. Il s'agit d'une question très importante qui doit être parfaitement explicitée dans le texte.

De même, il n'apparaît pas correct que le même montant en matière de responsabilité porte conjointement sur l'assurance pour les dommages corporels et pour les dégâts matériels aux bagages, dont la couverture est d'ailleurs assurée, technique-ment parlant, par des polices distinctes, répondant à des procédures de tarification différentes.

⁽¹⁾ Concernant l'inclusion d'hélicoptères, il est nécessaire de considérer l'article 7 du règlement (CEE) n° 2407/92 du Conseil sur l'octroi de licence aux transporteurs aériens (voir en particulier le 7ème considérant de la proposition). Dans le cadre de l'application de ce règlement, toute compagnie qui offre des services de transports aériens de passagers, de courrier et de fret à titre onéreux (article 2, définitions et article 4, licence d'exploitation) peut obtenir une licence d'exploitation. Pour cette raison, les compagnies qui exploitent un avion ou un hélicoptère sont traitées exactement de la même façon dès lors qu'elles offrent des services de transports aériens à titre onéreux. Ces deux catégories de compagnies sont considérées comme des «transporteurs aériens». Toutefois, selon les mêmes interprétations, la Convention de Rome ne s'applique pas aux hélicoptères parce qu'ils ne sont pas considérés comme «moyens de transports aériens» dans plusieurs pays (hors UE).

5.5. *Exigences minimales en matière de responsabilité à l'égard des tiers (article 7, paragraphe 2, du règlement, voir paragraphe 2.3.2.5.1 du présent avis)*

Le CESE suggère de prévoir une disposition particulière pour les aéronefs de taille très réduite, et de créer une sous-catégorie dans celle des aéronefs d'une MTOW inférieure à 25 000 kg.

5.6. *Rapport (article 10)*

Le Comité juge opportun d'ajouter le terme «rapport et «évaluation» ...», tant en ce qui concerne le titre que le texte de l'article 10. Il s'agit de mettre l'accent sur la nécessité d'évaluer, au niveau de la Commission, le degré de fonctionnement et les mesures de contrôles adoptées par les États membres dans un domaine aussi important pour les citoyens de l'Union européenne.

5.7. *Évolution du marché des assurances dans le domaine de l'aviation*

L'exposé des motifs de la proposition de règlement (n° 18) stipule que la Commission est obligée «de présenter des rapports sur l'évolution du marché de l'assurance, en prenant en considération les incidents de toute nature susceptibles d'avoir des répercussions importantes sur les conditions en matière d'assurance». Toutefois, le texte ne reflète pas cette obligation.

Il convient par conséquent d'introduire un nouveau paragraphe à l'article 10 portant sur l'obligation pour la Commission de présenter un rapport annuel sur l'évolution du marché de l'assurance.

5.8. *Terrorisme et actes de guerre*

Les attentats du 11 septembre aux États-Unis ont causé des dommages assurés⁽¹⁾ évalués à 40 milliards de dollars et ont incité les compagnies d'assurance à exclure ce type d'événements de la couverture et à solliciter l'aide du gouvernement. Les compagnies d'assurance ont ensuite réintégré progressivement les actes terroristes dans la couverture, mais moyennant un prix extrêmement élevé et en limitant les montants.

5.9. En conséquence, le Congrès américain a approuvé une nouvelle législation selon laquelle le gouvernement s'engage, en cas d'acte terroriste, à assumer 90 % du coûts si les dommages s'élèvent à plus de dix milliards de dollars⁽²⁾.

(1) Il convient de distinguer les pertes assurées des pertes économiques globales qui, selon les estimations, pourraient dépasser 80 milliards de dollars. Les pertes subies par l'industrie de l'aviation s'élèvent à 4 milliards de dollars.

(2) En cas de dommage inférieur au cours de la première année de l'entrée en vigueur de la législation, les compagnies d'assurances rembourseront un montant maximal à hauteur de 7 % de leurs primes par dommage, le gouvernement prenant à sa charge le reste des coûts. Dès la 3^e année, il sera exigé des assureurs qu'ils paient jusqu'à 15 % de leurs primes, tandis que la quote-part de 90 % revenant au gouvernement devra couvrir les dommages d'une valeur pouvant aller jusqu'à 15 milliards de dollars.

5.10. Dans l'UE, les attentats ont eu pour conséquence la mise en œuvre de diverses initiatives, parmi lesquelles la proposition de règlement à l'examen. Le Conseil «Transports et télécommunications» du 17 juin 2002 a estimé que toute solution concernant les assurances dans le domaine de l'aviation doit être soumise à des conditions telles que le marché ne s'en trouve pas inutilement restreint et que les risques pour les gouvernements soient limités au maximum. Dans ces conditions, il estime que les systèmes de «mutualisation» doivent être examinés soigneusement⁽³⁾.

5.11. Il y a lieu de signaler que l'OACI a demandé l'avis des États contractants sur la création d'un système mondial d'assurances qui couvre les risques de guerre dans le secteur aérien (Globaltime).

5.12. Il convient de se rappeler que la majorité des victimes des attentats du 11 septembre ne figuraient pas parmi les passagers des avions impliqués et n'étaient pas directement impliquées dans le transport aérien, et que dans ce cas, c'est une responsabilité extracontractuelle que doivent assumer les compagnies concernées.

6. Conclusions

6.1. Tout en émettant un avis favorable, le Comité se doit de signaler que:

- a) le succès du règlement proposé dépendra de la volonté des États membres d'exiger fermement des exploitants aériens le respect de l'obligation de souscrire des assurances (ou, le cas échéant, des garanties).
- b) Il existe actuellement une situation de désavantage concurrentiel pour les transporteurs aériens de l'UE face à ceux des EUA en matière d'assurances en raison de l'aide publique dont ces derniers bénéficient⁽⁴⁾. Les autorités compétentes devraient examiner cette question.
- c) Il y a lieu de garder à l'esprit la responsabilité en cas de dommage dû à des attentats terroristes ou à des actes de guerre, dont l'ampleur peut dépasser toute prévision raisonnable.
- d) L'instauration d'un système mondial dans le cadre de l'OACI permettrait d'éviter que des passagers et des marchandises bénéficient de conditions de protection inférieures ou discriminatoires lorsqu'ils ne sont pas couverts par les normes européennes. Cela permettrait également d'éviter des situations de concurrence déloyale.

(3) Voir «Analyse des régimes d'assurance dans le secteur de l'aviation», document de travail des services de la Commission, SEC(2002) 1030.

(4) D'après les estimations, les transporteurs aériens européens doivent supporter un coût de 1,30 dollar US par passager contre 0,10 pour les transporteurs nord-américains.

6.2. Dans sa communication du 2 juillet 2002⁽¹⁾, la Commission a prudemment exprimé une position favorable au système de fonds Globaltime proposé par l'OACI et expliqué que l'adhésion à un tel système devrait être assortie de conditions établies par le conseil transport. Cette position a été suivie par douze États membres et exprimée dans leur réponse à l'OACI du 15 octobre 2002. L'OACI a ensuite donné à ses membres un nouveau délai (14 février 2003) pour réfléchir à une position et permettre d'autres révisions du systèmes de manière à parvenir à une réponse finale favorable du plus

⁽¹⁾ Voir «réponse coordonnée à la circulaire de l'OACI adressée à ses Etats membres (LE4/64-02/55)». Document de travail des services de la Commission, SEC(2002) 1031.

grand nombre d'États possible(et d'au moins 15 % des États contributeurs.

6.3. Selon ce système, les États seraient considérés comme garants ou bailleurs en dernier recours. La limite de la responsabilité serait fixée à 1,5 milliard de dollars par aéronef et par accident, et pourrait aller jusqu'à 2 milliards de dollars si la responsabilité envers les passagers est incluse. Pour les petites compagnies (régionales), cette limite serait ramenée à 500 millions de dollars.

6.4. En outre, l'on ne sait pas ce qu'il adviendra des systèmes de fonds mutuels dans le cas d'une escalade de la situation politique internationale concernant le Proche-Orient et le Moyen-Orient.

Bruxelles, le 26 février 2003.

*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 fixant les règles spécifiques d'organisation des contrôles officiels concernant les produits d'origine animale destinés à la consommation humaine»

(COM(2002) 377 final — 2002/0141 (COD))

(2003/C 95/06)

Le 24 juillet 2002, le Conseil a décidé, en vertu de l'article 152, paragraphe 4 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», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 4 février 2003 (rapporteur: M. Donnelly).

Lors de sa 397^e session plénière des 26 et 27 février 2003 (séance du 26 février), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 108 voix pour, 2 voix contre et 4 abstentions.

1. Contenu essentiel de la proposition de la Commission

1.1. La Commission européenne souhaite renforcer les règles d'inspection d'une série de denrées alimentaires d'origine animale, de la viande fraîche jusqu'au lait. Elle a adopté, le 23 juillet, une proposition de règlement sur les contrôles qui s'intègre dans sa stratégie relative à l'hygiène alimentaire telle qu'elle a été définie dans le Livre blanc de janvier 2000.

1.2. Cette proposition fait partie du «train de propositions sur l'hygiène», lequel constitue une refonte de la législation communautaire en vigueur concernant l'hygiène des denrées alimentaires et les questions vétérinaires, qui est actuellement contenue dans dix-sept directives. Le Comité apprécie hautement l'effort qui est fait par la Commission pour aller dans le sens d'une plus grande simplification et d'une plus grande codification, et il apprécie de même le choix d'agir au moyen de règlements, et non de directives, ce qui permet une mise en oeuvre plus cohérente et plus rapide dans les États membres.

1.3. En ce qui concerne les viandes, la proposition tient compte des avis les plus récents du Comité scientifique des mesures vétérinaires en rapport avec la santé publique et met la législation sur l'inspection des viandes en conformité avec les règles qui sont en préparation au niveau de l'UE dans les domaines de l'hygiène, des zoonoses ou des maladies d'origine alimentaire, des contrôles officiels de l'ensemble des denrées alimentaires et des aliments pour animaux. Le CESE approuve le fait que les annexes puissent être modifiées au moyen de la procédure prévue à l'article 6; cela permettra de procéder rapidement à des changements fondés sur les observations du Comité scientifique des mesures vétérinaires en rapport avec la santé publique.

1.4. Les nouvelles règles d'inspection s'appliqueront aux entreprises de transformation de viande et aux installations de découpe de viande. Pour les mollusques bivalves vivants tels que les huîtres, les palourdes et les moules, des programmes de surveillance des zones de récolte devront être mis en place pour mesurer la teneur en contaminants. La consommation de mollusques contenant des toxines peut provoquer des troubles graves de la santé se traduisant par des symptômes qui peuvent aller des vomissements à l'état comateux.

1.5. La Commission souhaite également empêcher que du lait contaminé ne sorte d'une exploitation agricole et qu'il n'arrive jusqu'à des laiteries. Les mesures applicables à la volaille n'ont pas été modifiées.

2. Observations générales

2.1. Le CESE estime qu'il était nécessaire de réviser les règles particulières s'appliquant à l'organisation des contrôles officiels à effectuer sur les produits d'origine animale destinés à la consommation humaine.

2.2. Le Comité approuve pleinement le principe selon lequel ces contrôles doivent s'appliquer «de la ferme à la table».

2.3. Le CESE est d'avis que le cadre communautaire devrait améliorer les systèmes nationaux de contrôle, de manière à garantir une démarche cohérente dans tous les États membres.

2.4. En ce qui concerne les mollusques bivalves vivants, le CESE accueille favorablement la proposition qui vise à rendre obligatoire la mise en place d'un programme de surveillance des zones de récolte. Les résultats de la surveillance des zones de récolte de mollusques bivalves vivants pourraient être communiqués au moyen de technologies modernes, dans un souci de communication plus rapide et de transparence accrue.

2.5. Pour ce qui concerne le lait et les produits laitiers, le CESE approuve la proposition de la Commission qui vise à inclure dans les contrôles officiels le contrôle des exploitations productrices, le lait cru lors de sa collecte et les produits laitiers transformés.

2.6. Le Comité approuve la démarche adoptée dans le Livre blanc sur la sécurité alimentaire en ce qui concerne un encadrement communautaire des systèmes nationaux de contrôle. Le Comité a conscience de l'importance du secteur de la petite transformation pour la production de produits de qualité au niveau local, ainsi que de son importance dans la perspective de questions plus générales, telles que la sécurité alimentaire, la santé animale et le bien-être des animaux.

2.7. Le Comité a le sentiment qu'il conviendrait d'adopter des mesures visant à faire en sorte que la mise en application d'un règlement sur les contrôles officiels, tout en poursuivant des objectifs stricts en matière de qualité et d'hygiène, n'ait pas de conséquences pour la viabilité des petits abattoirs et du secteur de la découpe de viande fraîche.

3. Observations particulières

3.1. Le Comité insiste sur l'importance qu'il y a à ce que le système officiel de contrôle soit fondé sur les risques et repose sur des bases scientifiques.

3.2. Le CESE estime que les vérifications et les contrôles devraient se réaliser en englobant la sécurité alimentaire et la santé et le bien-être des animaux.

3.3. Pour ce qui est du champ d'application de la proposition, le CESE pense qu'il convient d'étendre ces contrôles officiels à tous les secteurs de la chaîne de production alimentaire, «de la ferme à la table».

3.4. Le CESE entend souligner l'importance qu'il y a à ce que d'un bout à l'autre de la production, de la transformation et de la mise sur le marché, l'on applique les principes de l'analyse des risques et des points critiques pour leur maîtrise (HACCP).

3.5. Compte tenu des obligations de vérification, de bonnes pratiques d'hygiène et d'usage de programmes d'analyse des risques et des points critiques pour leur maîtrise (HACCP) qui s'appliquent dans tous les secteurs en matière de contrôles officiels, le CESE entend souligner l'importance qu'il y a à définir des orientations génériques.

3.6. Le Comité estime que l'avis scientifique de l'Autorité européenne de sécurité des aliments concernant les agents pathogènes dans les viandes permettra de fonder sur une démarche scientifique les décisions relatives au traitement thermique.

Bruxelles, le 26 février 2003.

3.7. Le CESE est d'avis que la Commission devrait mettre en place une chaîne d'information efficace et simple.

3.7.1. Cette chaîne d'information devrait contenir des renseignements sur la non-conformité du lait cru avec les normes convenues. Cette information devrait être communiquée au vétérinaire privé qui s'occupe de l'exploitation de provenance, ainsi qu'à l'autorité compétente chargée de la surveillance de l'exploitation productrice.

3.7.2. De l'avis du Comité, la Commission devrait veiller à ce que les États membres disposent d'un système documenté de gestion de l'information pour communiquer avec les intervenants. Cela revêt une importance particulière lorsque les mesures qui sont nécessaires suite à des contrôles officiels ont des conséquences pour les intervenants. Cela est aussi extrêmement souhaitable dans les situations d'urgence.

3.8. Le CESE souhaite insister sur le fait que c'est à juste titre que le vétérinaire officiel joue un rôle qui est plus axé sur la surveillance, dans la mesure où, en plus des tâches de vérification et d'inspection, il doit veiller à ce que l'information qui résulte des inspections revienne aux exploitants agricoles.

3.9. Au sujet des importations en provenance de pays tiers, le Comité demande à la Commission de veiller à ce que s'applique le même niveau de surveillance que pour les produits de l'Union européenne, dans une perspective de renforcement de la traçabilité et des contrôles «de la ferme à la table».

4. Conclusions

4.1. Le Comité approuve entièrement la proposition de la Commission.

4.2. Le CESE adhère notamment à l'idée qu'il faut effectuer des vérifications et des contrôles à tous les stades de la production, de la ferme à la table.

4.3. Le Comité souligne l'importance de la transparence et d'une circulation efficace et rapide de l'information, éléments à caractère vital dès lors qu'il s'agit de garantir la confiance des consommateurs.

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 détergents»

(COM(2002) 485 final — 2002/0216 (COD))

(2003/C 95/07)

Le 8 octobre 2002, le Conseil, conformément à l'article 95 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 adopté son avis le 4 février 2003 (rapporteur: M. Adams).

Lors de sa 397^e session plénière des 26 et 27 février 2003 (séance du 26 février), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 106 voix pour, 1 voix contre et 3 abstentions.

1. Introduction

1.1. Les détergents peuvent être considérés à juste titre comme des produits essentiels. Cependant, du fait qu'ils contiennent un éventail impressionnant de substances chimiques, ils ont été, pendant de nombreuses années, un objectif central de la réglementation. Parmi les éléments chimiques contenus dans les détergents figurent divers types d'agents de surface (ou tensioactifs) complexes (essentiellement des substances éliminant la saleté, les taches et les souillures de surfaces ou textiles), agents complexants pour adoucir l'eau (souvent des phosphates), agents conservateurs pour éviter la prolifération de micro-organismes dans le produit, agents de blanchiment, acides, solvants et substances parfumantes. En 1998, plus de sept millions de tonnes de détergents textiles ménagers et autres produits de nettoyage ont été achetés, utilisés et éliminés en Europe, pour la plupart des tensioactifs dérivés du pétrole.

1.2. Il est considéré que le marché européen des détergents est «parvenu à maturité». Les évolutions récentes se sont concentrées sur le lavage à faible température, les poudres ou produits liquides condensés ou concentrés et les produits écologiques spécifiquement étiquetés. Le propre label écologique de l'UE et plusieurs initiatives nationales similaires favorisent le renforcement des normes de durabilité environnementale. Quoique plus coûteux, des tensioactifs d'origine végétale offrent désormais une alternative aux agents dérivés du pétrole tandis que des solutions de remplacement au phosphate sont également utilisées. De nombreux États membres ont, par le passé, fait l'expérience des effets dommageables des détergents sur l'environnement. L'orientation générale de la réglementation a été de veiller à la non-toxicité et à la décomposition rapide (biodégradabilité) des substances chimiques contenues dans les détergents. L'industrie, les organisations de consommateurs et les groupes de défense de l'environnement ont largement reconnu que la réglementation et les méthodes de contrôle mises en oeuvre au cours des vingt dernières années avaient permis d'atténuer nettement l'impact négatif connu des détergents sur l'environnement. Toutefois, des craintes subsistent quant aux principales voies d'eau intérieures et à la côte nord de la Méditerranée. Le règlement proposé par la Commission constitue une avancée en la matière dans la mesure où il consolide, améliore et élargit le champ d'application

des cinq directives existantes concernant les détergents de 1973⁽¹⁾ et inclut dans la proposition de règlement une recommandation concernant l'étiquetage volontaire de 1989⁽²⁾.

1.3. La proposition de la Commission est le fruit de plusieurs années de préparation qui ont abouti au projet de proposition, disponible depuis août 2001. Une vaste procédure de consultation de l'industrie, des États membres, des groupes de défense des consommateurs et de l'environnement a été menée, comme en témoigne, dans une certaine mesure, le document final de la Commission⁽³⁾.

2. Contenu essentiel de la proposition de la Commission

2.1. La proposition de règlement de la Commission vise à moderniser les directives existantes sur les détergents en vue d'assurer un niveau plus élevé de protection de l'environnement, notamment en ce qui concerne la biodégradabilité des agents de surface, principaux ingrédients tensioactifs des produits de nettoyage, de rinçage ou d'assouplissement. De nouveaux essais y sont proposés, applicables à tous les types d'agents et assurant un niveau plus élevé de protection de l'environnement. En outre:

(¹) Directive du Conseil 73/404/CEE du 22 novembre 1973, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux détergents (JO L 347 du 17.12.1973, p. 51), modifiée en dernier lieu par la directive du Conseil 86/94/CEE (JO L 80 du 25.3.1986, p. 51), directive du Conseil 73/405/CEE, du 22 novembre 1973, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux méthodes de contrôle de la biodégradabilité des agents de surface anioniques (JO L 347 du 17.12.1973, p. 53), modifiée en dernier lieu par la directive du Conseil 82/243/CEE (JO L 109 du 22.4.1982, p. 18), et directive 82/242/CEE du 31 mars 1982, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux méthodes de contrôle de la biodégradabilité des agents de surface non ioniques et modifiant la directive 73/404/CEE (JO L 109 du 22.4.1982, p. 1).

(²) Recommandation 89/542/CEE de la Commission, du 13 septembre 1989, concernant l'étiquetage des détergents et des produits d'entretien (JO L 291 du 10.10.1989, p. 55).

(³) Résultats de la procédure de consultation publique: <http://europa.eu.int/comm/enterprise/chemicals/detergents/publicconsult/contrib/contrib.htm>.

- les précédentes recommandations concernant l'étiquetage, largement observées dans la plupart des États membres, sont rendues obligatoires;
- une nouvelle catégorie d'informations sur la présence de substances parfumantes y est introduite;
- une disposition y est ajoutée faisant obligation aux fabricants de détergents de tenir à la disposition des professionnels des soins de santé une liste exhaustive des composants des détergents.

2.2. La proposition fait obligation aux États membres de prévoir les sanctions applicables en cas de non-respect du règlement et fournit une longue série d'annexes, qui forment l'essentiel de la proposition, où sont énoncées les méthodes d'essai et les procédures analytiques détaillées. Ces annexes contiennent également la définition des procédures et la liste des agents de surface faisant l'objet de dérogations, de restrictions et d'interdictions.

3. Observations générales

3.1. Le CESE se félicite de cette proposition, présentée à l'initiative de la Commission, dont l'intention est de moderniser les directives existantes et d'introduire de nouveaux essais de biodégradabilité. Il est tout aussi favorable à l'initiative sur l'étiquetage destiné au consommateur, notamment en ce qui concerne les substances parfumantes, qui restent, sur le plan de la santé, un sujet de préoccupation pour certaines organisations de protection des consommateurs et de défense de l'environnement. Dans plusieurs avis récents, le CESE⁽¹⁾ a exprimé le point de vue selon lequel il est plus efficace de traiter à la source la question de l'impact des substances chimiques, entre autres, sur l'environnement en adoptant une approche d'élimination ou de réduction au minimum doublée d'exigences rigoureuses en matière d'essais, de réglementation, d'étiquetage et de contrôle des substances autorisées.

3.2. La présente proposition vise à fournir une réglementation et des normes concernant les essais applicables à tous les États membres et permettant le bon fonctionnement du marché intérieur. Il est précisé dans la proposition que ceci se fera «en assurant un degré élevé de protection de l'environnement». Toutefois, il faut souligner que la Commission, par le biais de ses critères relatifs aux détergents du label écologique communautaire, soutient une approche de renforcement des normes afin de garantir une durabilité environnementale. De l'avis du CESE, la Commission vise à répondre à des préoccupations «du citoyen moyen» en matière d'impact sur l'environnement, d'où le fait que certains groupes de défense de l'environnement considèrent cette proposition comme inadéquate à certains égards. Inversement, certains points de vue de l'industrie des produits de nettoyage sur une plus grande souplesse au niveau des essais, les

dérogations et l'étiquetage n'ont pas été acceptés. Ces aspects sont analysés ci-dessous et assortis, le cas échéant, d'une recommandation spécifique.

4. Observations spécifiques

4.1. Une bonne partie des dispositions contenues dans la proposition concernent la biodégradabilité des substances en aérobiose (en présence d'oxygène) et les procédures d'essai permettant d'établir la biodégradation primaire et finale. La biodégradation primaire implique la perte des propriétés tensioactives originales (c'est-à-dire, la capacité de nettoyage). En revanche, la biodégradation finale est le niveau obtenu lorsque la substance tensioactive atteint son plus haut degré de décomposition en micro-organismes. Le CESE se félicite de la volonté d'établir une distinction entre biodégradation primaire et finale, dans la mesure où cette dernière constitue désormais la principale menace pour l'environnement aquatique et côtier en raison du phénomène d'accumulation. Toutefois, la proposition admet que les questions ayant trait à la biodégradation en anaérobiose (en l'absence d'oxygène, par exemple dans les boues ou sous la couche supérieure des fonds marins) sont à ce jour non résolues. Bien que la proposition recommande un examen permanent de ces questions assorti, le cas échéant, d'une proposition au Parlement européen et au Conseil, le CESE estime que cela ne correspond pas à la réalité. Il existe en effet des essais et tables de classification fiables concernant la décomposition en anaérobiose des agents de surface contenus dans les détergents lessiviels⁽²⁾; aussi le Comité recommande que:

- la réglementation proposée considère l'inclusion d'essais sur la biodégradation en anaérobiose et établisse les normes et niveaux appropriés.

4.2. Tous les acteurs concernés par la question, dont la Commission, reconnaissent que les procédures d'analyse en laboratoire ne sont pas forcément fiables pour couvrir les diverses conditions susceptibles de s'appliquer aux processus de biodégradation en situation réelle. Par ailleurs, ce domaine est en constante évolution et suscite un intérêt et une préoccupation grandissants dans le monde. L'approche méthodologique qui sous-tend la proposition n'inclut pas toujours les approches actuelles et les études menées par différents organes administratifs ou indépendants, comme la Direction générale de protection de l'environnement danoise⁽³⁾. La Commission a également reconnu, lors de discussions, que les nouvelles évaluations des risques posés par l'utilisation des phosphates sur l'environnement sont toujours en suspens. Dans ces circonstances, il conviendrait d'appliquer plus activement le principe de précaution. Par conséquent, le CESE recommande que:

- la proposition de règlement énonce spécifiquement que son objectif commun est d'encourager l'utilisation d'agents de surface rapidement biodégradables d'une manière qui n'entraîne pas de risques de toxicité pour l'environnement;

⁽¹⁾ Avis du Comité économique et social sur le «Livre blanc — Stratégie pour la future politique dans le domaine des substances chimiques» (COM(2001) 88 final) — JO C 36 du 8.2.2002, p. 80-85; Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant le programme d'action communautaire pour l'environnement pour la période 2001-2010» (COM(2001) 31 final — 2001/0029 (COD)) — JO C 221 du 7.8.2001 du p. 80-85; Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement du Conseil concernant les exportations et importations de produits chimiques dangereux» (COM(2001) 803 final — 2001/0026 (ACC)) — JO C 241 du 7.10.2002, p. 50-56.

⁽²⁾ Le cygne nordique, «label» d'environnement officiel des pays nordiques fut introduit en 1989 par le Conseil nordique.

⁽³⁾ «Environmental and health assessment of substances in household detergents and cosmetic detergent products», Environmental Project No 615, Danish EPA 2001: http://www.mst.dk/udgiv/Publications/2001/87-7944-596-9/html/default_eng.htm

- des méthodes de test plus précises soient recherchées permettant de contrôler plus précisément la biodégradation au fil du temps;
- le règlement indique clairement que les substances responsables de dommages excessifs causés à l'environnement, contenues dans les produits de nettoyage, seront interdites. Ceci se fondera sur les preuves publiées à ce jour et fera l'objet d'une révision continue afin d'inclure les conclusions de nouvelles études au fur et à mesure de leur publication.

4.3. Le CESE se félicite de la proposition de mentionner sur l'étiquette des détergents la présence de fragrances figurant sur la liste des substances parfumantes allergisantes. En guise de mesure supplémentaire visant à fournir au consommateur des informations qui lui permettront de choisir un produit plus respectueux de l'environnement, le Comité recommande que:

- la Commission propose des moyens permettant de communiquer les caractéristiques de l'impact sur l'environnement que présente le produit (et pas uniquement les agents de surface), par exemple en exigeant que les niveaux de biodégradabilité primaire et finale déterminés par une méthode d'essai améliorée soient exprimés en pourcentage sur l'étiquette du produit;
- la Commission insiste, par le biais d'une éducation des consommateurs, sur le fait qu'une utilisation correcte des détergents peut permettre de supprimer les dosages inutilement élevés et que de nouvelles recherches et informations (communiquées par l'étiquetage et la publicité) sur le contrôle du dosage aideront les consommateurs à réduire la quantité de détergent utilisé à la source.

4.4. La proposition actuelle requiert la mention sur l'emballage du nombre de lessives «classiques» réalisables, ce que le CESE approuve, mais il fait remarquer que cette information

n'est pas nécessaire selon les critères actuels du label écologique communautaire et il propose qu'elle soit incluse lors de révisions ultérieures.

5. Conclusions

5.1. La proposition introduit peu d'éléments nouveaux. Elle vise plutôt à consolider les accords volontaires et les directives qui existent. Le CESE note que la Commission s'engage à réduire au minimum les incidences environnementales de cette catégorie de produits consommés en grandes quantités. L'inclusion des recommandations du Comité formulées dans le présent avis donnera davantage de poids à cette intention. Le CESE reconnaît que les fabricants de détergents ont eux-mêmes contribué de manière substantielle à réduire l'impact de leurs produits sur l'environnement.

5.2. Des progrès significatifs ont été accomplis en matière de développement commercial de substituts aux ingrédients de détergents ayant des effets dommageables connus ou, de manière plus générale, des répercussions indirectes sur l'environnement. Le CESE remarque et partage l'inquiétude et le mécontentement très réels de nombreux scientifiques européens spécialistes de l'environnement quant à la proposition actuelle et invite donc la Commission et l'industrie des détergents à encourager l'adoption de produits totalement biodégradables et non toxiques, de même que l'application d'un programme d'éducation positive des consommateurs.

5.3. En particulier, le développement du label écologique a généré des informations techniques et des méthodes d'essai des détergents qui, selon la Commission, répondent déjà à des normes environnementales plus strictes. Le CESE recommande à la Commission de tenir davantage compte de ces initiatives dans le cadre de ses futurs travaux d'élaboration de directives ou de règlements.

Bruxelles, le 26 février 2003.

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 modifiant le règlement (CE) n° 2037/2000 relatif à des substances qui appauvrisse la couche d'ozone, en ce qui concerne les utilisations critiques et les exportations de halons, les exportations de produits et d'équipements contenant des chlorofluorocarbures et la réglementation du bromochlorométhane»

(COM(2002) 642 final — 2002/0268 (COD))

(2003/C 95/08)

Le 10 décembre 2002, le Conseil, conformément aux dispositions de 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 adopté son avis le 4 février 2003 (rapporteur: M. Braghin).

Lors de sa 397^e session plénière des 26 et 27 février 2003 (séance du 26 février), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 111 voix pour et 3 abstentions.

1. Introduction

1.1. Malgré son caractère limité, la proposition de modification du règlement (CE) n° 2037/2000 à l'examen constitue un pas supplémentaire vers de nouvelles initiatives communautaires visant à supprimer les substances scientifiquement reconnues comme responsables de l'appauvrissement de la couche d'ozone et par conséquent de l'augmentation des rayonnements UV.

1.2. Depuis l'approbation en 1987 du protocole de Montréal et des premières mesures de contrôle de la production et de la consommation de CFC et de halons qu'il contenait, l'UE a toujours fait figure de pionnier dans la lutte pour l'élimination et/ou le remplacement progressif de tous les produits qui, selon les études menées dans ce domaine, sont responsables de la destruction de la couche d'ozone. Le CESE n'a eu de cesse de soutenir d'un point de vue politique la stratégie communautaire et de contribuer, en formulant à plusieurs reprises des recommandations critiques, à la réalisation de l'objectif prioritaire visant à protéger de façon accrue l'environnement tout en préservant la structure productive européenne⁽¹⁾.

1.3. Le chemin parcouru au niveau communautaire en ce qui concerne les dispositions législatives et leur application détaillée a permis à l'industrie européenne de maintenir jusqu'à présent un niveau de compétitivité satisfaisant sur la scène internationale. En effet, les mesures visant l'élimination progressive et souvent anticipée des substances potentiellement dangereuses sont allées de pair avec le développement de la recherche scientifique et l'utilisation de produits de substitution qui ont permis de concilier la préservation de la production et la protection accrue de l'environnement.

1.4. Les modifications proposées sont cohérentes avec les actions menées jusqu'à présent par l'UE qui, tout au long des dix dernières années, a joué un rôle de pionnier tant en ce qui concerne le développement de la législation que son application, consciente qu'une croissance durable nécessite une approche de la conception des produits et des processus de production non seulement préventive mais également attentive aux effets globaux dans les différentes régions du monde.

2. Contenu essentiel de la proposition de la Commission

2.1. L'application du règlement (CE) n° 2037/2000 soulève un certain nombre de questions, qui ont été débattues par les États membres réunis au sein du comité de gestion du règlement susmentionné et que les modifications proposées visent à résoudre afin de garantir l'efficacité et la sécurité de la mise en œuvre dudit règlement.

2.2. La première modification concerne la substance réglementée halon et stipule qu'à l'occasion de la révision de l'annexe VII, des délais pour la suppression progressive des utilisations critiques de halons doivent être fixés lorsque cela se justifie.

2.3. La deuxième modification concerne les exportations de halons et stipule qu'à partir du 1^{er} janvier 2004, celles-ci ne sont autorisées qu'à des fins d'utilisations critiques conformément à l'annexe VII, afin de garantir qu'elles s'effectuent en toute sécurité.

2.4. La troisième modification vise à freiner les exportations d'équipements usagés de réfrigération et de conditionnement d'air vers les pays en développement, dans la mesure où ces pays ne disposent pas d'installations appropriées de destruction et où les CFC présents dans ces équipements risquent d'être libérés dans l'atmosphère et d'endommager la couche d'ozone.

⁽¹⁾ JO C 49 du 24.2.1992; JO C 287 du 4.11.1992; JO C 201 du 26.7.1993; JO C 52 du 19.2.1994 et JO C 40 du 15.2.1999, pp. 34-37.

2.4.1. Simultanément, d'autres équipements contenant de la mousse isolante ou de la mousse à peau intégrée produite à l'aide de CFC, présentes en particulier dans les aéronefs ou les véhicules d'occasion, sont explicitement exclus du champ d'application de l'article 11. Cette modification permet de clarifier la portée de l'interdiction frappant certaines exportations.

2.5. La quatrième modification concerne la nouvelle substance mentionnée à l'annexe II, à savoir le bromochlorométhane, qui fait désormais partie de l'annexe I, groupe III. Cette modification permet d'appliquer à cette substance le même régime que celui qui est applicable aux autres substances réglementées.

3. Observations relatives au contenu et aux perspectives

3.1. Le CESE approuve les modifications proposées, qui s'avèrent cohérentes avec l'objectif environnemental du règlement (CE) n° 2037/2000, et visent à fournir des solutions pratiques en vue de garantir une réalisation efficace et sûre des objectifs fixés.

3.2. Plus particulièrement, le CESE approuve l'approche relative aux exportations, soumises à une autorisation spécifique et à des contrôles rigoureux afin de réduire les émissions des substances appauvrissant la couche d'ozone, notamment dans les pays non membres de l'UE et non signataires du protocole de Montréal.

3.3. Le CESE est conscient d'une part des difficultés que pose la suppression des mousses contenant des CFC et présentes dans des équipements largement répandus autres que les réfrigérateurs et les congélateurs, par exemple les véhicules et les aéronefs, et d'autre part du risque que la destruction de ces équipements entraîne une libération des substances critiques dans l'atmosphère. Si aucune solution

appropriée n'est envisageable pour l'instant, il est souhaitable que cette question soit débattue non seulement dans le cadre de la future proposition relative à la politique intégrée des produits mais également en tant que problème à résoudre dans l'absolu.

3.4. Dans la version finale du règlement, il faudrait supprimer la confusion que suscite la formulation des points 3) c) et 4) a), leur contenu étant rigoureusement identique.

3.5. Conformément à ce qu'il a affirmé dans plusieurs avis, le CESE estime qu'il faudrait mettre au point des mécanismes visant à encourager le remplacement des produits critiqués par des substances non polluantes et financer des programmes de recherche scientifique suffisamment approfondis pour démontrer la valeur ajoutée environnementale que comportent à long terme les produits de substitution.

3.5.1. Le CESE se félicite que les pays candidats aient déjà pu bénéficier d'un soutien approprié pour mettre en œuvre le règlement (CE) n° 2037/2000 et qu'ils aient ratifié le protocole de Montréal, condition sine qua non pour garantir la cohérence et l'homogénéité de l'Union élargie.

3.6. Eu égard aux considérations exprimées ci-dessus et aux changements qui interviendront dès 2004 en raison du nouveau régime applicable aux exportations à partir du 1^{er} janvier 2004 mais également en raison de l'élargissement de l'UE, le CESE se demande si, au lieu de poursuivre le processus de modifications successives, il ne serait pas temps de procéder à une révision en profondeur qui déboucherait sur un nouveau règlement.

3.7. Le CESE invite une fois encore la Commission à poursuivre l'objectif fondamental consistant à entraîner dans cette lutte globale les pays non signataires du protocole de Montréal, qui débouche déjà sur d'importants résultats dans certains pays en développement où il est appliqué en vue de supprimer l'utilisation des CFC et de recourir dès à présent à des technologies plus respectueuses de l'environnement.

Bruxelles, le 26 février 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 et au Comité des régions. Cadre pour la promotion de la participation financière des salariés»

(COM(2002) 364 final)

(2003/C 95/09)

Le 5 juillet 2002, la Commission, 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 «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 5 février 2003 (rapporteur: M. Sepi).

Lors de sa 397^e session plénière des 26 et 27 février 2003 (séance du 26 février), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 98 voix pour, 5 voix contre et 6 abstentions.

1. Introduction

1.1. La question de la participation financière des salariés aux bénéfices et aux résultats de l'entreprise a fait l'objet de nombreuses initiatives au niveau communautaire visant à soutenir et à encourager l'action des gouvernements nationaux et des partenaires sociaux en faveur de la création d'un cadre favorable à la diffusion de cette forme de participation. Parmi celles-ci figurent notamment les travaux de la Fondation pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, qui constituent une contribution très importante dans la mesure où ils ont permis d'approfondir les connaissances dans ce domaine. Par ailleurs, le Parlement européen est pour sa part sur le point d'approuver un rapport qui a donné lieu à des contacts constructifs avec le CESE.

1.2. Par la communication à l'examen, la Commission entend reprendre et renforcer l'initiative communautaire en la matière à la lumière de la stratégie définie lors du Sommet de Lisbonne de mars 2001, qui a fixé pour objectif d'augmenter la compétitivité et le dynamisme de l'économie européenne en misant sur le développement de la connaissance et de la cohésion sociale.

1.3. Le CESE accueille très favorablement la communication à l'examen, convaincu que la participation financière peut jouer un rôle important dans la stratégie européenne et qu'il est opportun de reprendre et d'approfondir l'analyse des conditions d'application de la participation financière sous ses différentes formes, en envisageant de manière appropriée les opportunités mais aussi les risques et les difficultés qu'elle comporte.

2. Contenu de la communication

2.1. La communication de la Commission propose de définir un cadre d'action communautaire afin de favoriser la diffusion de la participation financière en ouvrant l'accès aux régimes proposés au plus grand nombre possible de

travailleurs, tant au sein des entreprises qu'au sein du système de production en général grâce à l'engagement actif des partenaires sociaux.

2.2. La définition de ce cadre général s'articule autour des trois axes suivants:

2.2.1. l'identification de principes généraux relatifs à la participation financière afin de fournir une orientation commune pour les politiques des États membres et les initiatives des partenaires sociaux;

2.2.2. l'identification des principaux obstacles transnationaux qui entravent actuellement l'adoption d'initiatives en matière de participation financière à l'échelle européenne voire multinationale ainsi que l'élaboration de mesures permettant de les surmonter;

2.2.3. l'identification d'instruments visant à favoriser une plus grande diffusion de la participation financière tout en encourageant l'échange d'informations et d'expériences ainsi que la réalisation de travaux de recherche et d'études sur ce thème.

2.3. En ce qui concerne les principes généraux de la participation financière, la Commission a identifié, sur la base des expériences réalisées dans les principaux pays et des analyses et réflexions menées jusqu'à ce jour, une série d'éléments clés mentionnés ci-dessous et pour lesquels il existe un consensus général.

2.3.1. Caractère volontaire de l'adoption de régimes de participation financière tant par les entreprises que par les salariés.

2.3.2. Accès aux régimes de participation financière ouvert à tous les salariés, en évitant toute discrimination et en prévoyant une modulation partielle des conditions en fonction des différents besoins et intérêts des catégories de travailleurs.

2.3.3. Clarté et transparence des régimes de participation, tant au niveau de la définition de ces régimes — qui devrait prévoir une consultation appropriée des travailleurs — que durant la phase de gestion, grâce à des formules prédéfinies de participation financière aux résultats de l'entreprise.

2.3.4. Régularité dans l'application des régimes de participation, qui devraient constituer non pas une opération épisodique mais une caractéristique constante des rapports entre l'entreprise et les salariés.

2.3.5. Limitation des risques pour les salariés, compte tenu du fait que ceux-ci y sont plus exposés que les autres investisseurs.

2.3.6. Distinction entre les salaires et traitements d'une part et les revenus provenant de la participation financière d'autre part, ceux-ci devant être complémentaires et non substitutifs.

2.3.7. Compatibilité des régimes de participation financière avec la mobilité des travailleurs afin d'éviter que ces régimes n'empêchent ni ne découragent la mobilité et la flexibilité.

2.4. En ce qui concerne le problème que posent les obstacles transnationaux à la diffusion de la participation financière à l'échelle européenne, la Commission juge impraticable l'harmonisation des règles en matière de participation financière visant à limiter les effets négatifs de la diversité des systèmes fiscaux, des dispositions en matière de sécurité sociale et des systèmes juridiques. La voie à suivre consiste à aider les entreprises à adopter des régimes de participation à l'échelle européenne, en incitant les États membres à instaurer des formes de coordination et d'accord sur les principes généraux et à généraliser la reconnaissance mutuelle des différents régimes de participation. La Commission estime en outre utile d'examiner la possibilité de prévoir un ou plusieurs systèmes européens de participation financière adaptables aux divers contextes nationaux.

2.4.1. Dans ce contexte, la Commission considère pour commencer l'échange accru d'expériences comme un moyen de surmonter les obstacles culturels essentiellement.

2.4.2. En ce qui concerne les autres types d'obstacles, la Commission estime en revanche que des mesures spécifiques sont nécessaires. À cet égard, elle souligne avant tout la nécessité de résoudre le problème de la double imposition, soit grâce à une interprétation de conventions en vigueur dans le cadre de l'OCDE, soit grâce à une renégociation de ces conventions permettant de les adapter aux exigences spécifiques des pays de l'Union si cette première solution s'avérait insuffisante.

2.4.3. D'une façon plus générale, la Commission a instauré un groupe de travail chargé de formuler des propositions concrètes pour surmonter chacun des obstacles transnationaux aux régimes de participation financière.

2.5. En ce qui concerne l'objectif visant à étendre le champ d'application de la participation financière, la Commission juge utile de contribuer à la création d'un environnement favorable à travers une série d'initiatives visant à:

2.5.1. favoriser l'échange d'informations grâce à l'évaluation comparative des politiques et des pratiques nationales;

2.5.2. renforcer le dialogue social sur la participation financière, en encourageant et en favorisant les initiatives des partenaires sociaux;

2.5.3. étudier la possibilité d'expérimenter de nouvelles formes de participation financière notamment dans les PME, dans le secteur public et dans le secteur non marchand;

2.5.4. améliorer l'information en encourageant les travaux de recherche et les études visant plus particulièrement la collecte systématique de données sur l'utilisation et la diffusion des régimes de participation financière ainsi que la réalisation d'analyses microéconomiques approfondies sur la participation financière dans le cadre des politiques stratégiques et financières des entreprises et des relations de travail;

2.5.5. favoriser la constitution de réseaux de dimension européenne permettant de conférer un caractère permanent à l'échange d'informations et à la réalisation d'analyses approfondies et d'études.

2.5.6. La Commission prévoit notamment de soutenir ces initiatives financièrement grâce au recours aux instruments de financement communautaire.

3. Observations générales

3.1. La participation financière des salariés aux résultats et aux bénéfices de l'entreprise est conforme à l'évolution récente de l'économie européenne, au sein de laquelle elle peut jouer un rôle positif dans la création de valeur en apportant des améliorations sur le plan de l'efficacité, de la flexibilité, de la participation des travailleurs aux objectifs de l'entreprise et d'une gestion ouverte au dialogue social en vue du développement et du renforcement de la cohésion.

3.1.1. Plusieurs facteurs liés aux mutations affectant les processus d'allocation des capitaux et l'organisation des facteurs de production sont en effet à l'origine de l'importance grandissante du capital humain, en favorisant l'implication croissante des travailleurs dans le fonctionnement de l'entreprise. Cette participation accrue va de pair avec une augmentation de la participation des salariés aux résultats économiques de l'entreprise.

3.2. Dans la plupart des principaux États membres de l'Union européenne, cette participation se traduit généralement à l'échelle individuelle par l'octroi de primes sous forme de parts variables du salaire et par l'ouverture d'options de souscription d'actions (stock-options) et de plans d'actionnariat destinés aux salariés ou à certaines catégories de salariés (essentiellement ceux occupant les postes les plus qualifiés).

3.3. En revanche, mise à part l'expérience des sociétés anonymes de travailleurs, les formes de participation financière accessibles à tous les salariés ou à de très larges catégories de salariés ne sont pas très répandues et sont implantées de manière très inégale selon les États membres.

3.3.1. Les formes de participation financière collective peuvent s'avérer plus avantageuses pour les entreprises européennes, dans la mesure où elles contribuent à ce que les relations de travail soient moins conflictuelles et puissent favoriser la réalisation de l'objectif fixé lors du Sommet de Lisbonne en mars 2000, à savoir faire de l'économie européenne «l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale»⁽¹⁾.

3.3.2. La participation financière peut en effet constituer un moyen efficace de valoriser les investissements dans le domaine de la connaissance et des compétences professionnelles tant de la part des entreprises que des salariés et d'apporter une valeur ajoutée en termes de capital humain. Le lien positif entre l'adoption de formes de participation financière et les investissements en faveur de la formation professionnelle a été mis en évidence⁽²⁾. Les investissements en capital humain, qui exigent l'appui des entreprises mais également des travailleurs, sont encouragés par des relations de plus longue durée et par un partage accru des objectifs d'entreprise que comportent les régimes de participation financière.

3.3.3. Par ailleurs, la participation financière favorise une transparence accrue des entreprises. En effet, la réalisation de plans d'actionnariat exige d'une part que les entreprises soient plus «ouvertes» en termes d'informations, afin de pouvoir identifier et surveiller les indicateurs de rendement auxquels la participation financière est liée; elle incite d'autre part les entreprises à améliorer quantitativement et qualitativement la communication avec les salariés en ce qui concerne la stratégie adoptée et ses résultats afin de garantir la participation efficace des salariés à la vie de l'entreprise qui est le but de la participation financière.

3.3.4. Il en découle une transparence accrue des entreprises tentées par l'expérience de la participation financière et surtout une augmentation de leur «propension» à la transparence qui, en particulier pour les entreprises qui ne sont pas encore cotées en bourse, peut avoir un effet positif sur les rapports avec le marché des produits et surtout des capitaux.

3.3.5. Étant donné l'importance que la participation financière peut revêtir pour la valorisation du capital humain et le renforcement de la transparence et de la capacité de communication des entreprises, il convient d'en favoriser l'extension à l'ensemble des économies européennes, en développant des formes spécifiques de participation financière, y compris pour les petites et moyennes entreprises, le secteur public et le secteur non marchand, qui représentent des composantes importantes de l'économie européenne.

4. Principes généraux

4.1. L'identification de principes communs en matière de participation financière constitue la base de la définition de la stratégie de l'Union européenne dans ce domaine. Les principes généraux constituent les caractéristiques fondamentales de la participation financière dans les pays de l'Union européenne et en garantissent la cohérence avec les objectifs de renforcement de la compétitivité des entreprises européennes, d'amélioration de la qualité du travail et de renforcement de la cohésion sociale sur lesquels se fonde la politique de l'Union européenne définie lors du Sommet de Lisbonne.

4.1.1. Ces principes ne doivent pas déboucher sur un modèle unique et rigide de participation financière mais au contraire fournir la base pour élaborer un processus commun pour les initiatives des États membres et des partenaires sociaux grâce à des formes de participation flexibles et capables de s'adapter aux spécificités nationales et aux différentes réalités économiques dans lesquelles elles s'inscrivent.

4.2. Les principes généraux définis par la Commission apportent une contribution utile dans ce sens. Le CESE souligne en particulier combien il importe que les régimes de participation financière garantissent le principe de volontariat tant pour les entreprises que pour les travailleurs, le principe de non-discrimination des travailleurs, le principe de clarté et de transparence de ces régimes, avec une consultation aussi large que possible des travailleurs, ainsi que le principe de la régularité. Il ne faut pas que ces régimes se substituent aux rémunérations normales. Ce afin d'éviter que les régimes de participation financière ne comportent des risques excessifs.

4.3. Le principe selon lequel la participation financière ne devrait pas entraver la mobilité des travailleurs s'avère tout aussi important et mérite d'être abordé de façon plus approfondie. En effet, il existe un compromis entre ce principe et l'objectif visant à favoriser la fidélité des travailleurs envers l'entreprise que les régimes de participation financière supposent d'un point de vue structurel. Ce compromis revêt une importance particulière à la lumière de la diffusion croissante dans les pays de l'Union européenne de formes d'emploi flexibles.

⁽¹⁾ Voir point 1.5 des conclusions de la Présidence du Conseil européen de Lisbonne (23-24 mars 2000).

⁽²⁾ Voir en particulier le rapport de la Fondation de Dublin intitulé «L'actionnariat des salariés dans l'UE et la participation aux bénéfices», 2001.

4.3.1. Le CESE estime que les régimes de participation financière doivent dûment prendre en compte les problèmes spécifiques des travailleurs en situation de mobilité accrue de par leurs relations de travail.

4.4. Toujours en ce qui concerne les principes généraux des régimes de participation financière, les conventions collectives ont un rôle essentiel à jouer dans la diffusion de ces régimes. Le développement de la participation financière peut en effet jouer un rôle important au sein des entreprises européennes.

4.5. Par ailleurs, il est à signaler que les principes définis par la Commission ne font pas de distinction entre les différentes formes de participation financière. En réalité, les deux principales formes de participation financière — participation aux résultats et actionnariat — peuvent présenter des caractéristiques profondément différentes non seulement au niveau de leur mise en œuvre concrète mais également en ce qui concerne les objectifs poursuivis et les conditions de mise en œuvre.

4.5.1. L'actionnariat constitue la forme de participation la plus complète dans la mesure où, grâce à la participation au capital qu'elle suppose, elle crée un lien plus fort et plus durable entre l'entreprise et les salariés, ces derniers étant structurellement associés à la vie de l'entreprise. Cet engagement accru s'accompagne également d'une exposition plus importante des travailleurs aux risques en raison des éventuelles fluctuations de la valeur future des actions.

4.5.2. Par ailleurs, la participation aux résultats sous ses différentes formes se prête davantage à des situations autres que celle des grandes entreprises à but lucratif car elle offre davantage de flexibilité et peut mieux s'adapter aux différentes réalités institutionnelles dans lesquelles la participation financière peut être mise en œuvre.

4.6. À la lumière de ces distinctions, le Comité économique et social européen souligne l'opportunité, s'agissant des formes de participation financière au capital des entreprises, de prendre notamment en considération la contribution que les régimes de participation financière peuvent apporter à la «corporate governance» des entreprises.

4.6.1. Les salariés actionnaires peuvent en effet contribuer à l'amélioration de la «corporate governance» des entreprises dans la mesure où ils représentent une catégorie d'investisseurs soucieux des performances à long terme de l'entreprise, contrairement aux investisseurs, davantage préoccupés par le court terme.

4.6.2. En participant activement à la vie de l'entreprise à travers les instruments mis à leur disposition dans le cadre du droit des sociétés (essentiellement l'assemblée des actionnaires, mais également les autres formes de participation active accessibles aux actionnaires), les salariés actionnaires peuvent contribuer dans une large mesure à la mission de contrôle de la gestion de l'entreprise, qui devient de plus en plus cruciale face à la nécessité de garantir la cohérence maximale entre la gestion de l'entreprise et les intérêts de l'ensemble des actionnaires.

4.6.3. Par conséquent, il semble opportun de suggérer d'inclure parmi les principes généraux la valorisation de la contribution des salariés actionnaires à la «corporate governance» des entreprises instituant des régimes de participation financière, en favorisant la participation active des salariés à la vie de l'entreprise, selon les formes et les modalités compatibles avec le modèle de l'entreprise et à l'aide des instruments de participation adéquats. Il apparaît opportun dans ce contexte d'encourager également les formes de participation collective à travers des formes d'association librement définies, sous forme de coopérative, de fondation ou d'association.

4.6.4. D'une façon plus générale, la participation accrue des travailleurs au capital des entreprises, à travers le développement de régimes de participation financière, exige un engagement en faveur d'une qualité toujours accrue des systèmes de «corporate governance» des entreprises au niveau européen, de façon à améliorer le niveau de protection de l'ensemble des actionnaires minoritaires et à renforcer les instruments de démocratie au sein des entreprises. La participation des salariés favorise utilement la constitution d'actifs à leur profit. À cet égard, il faudrait renforcer l'initiative de l'Union européenne dans le domaine de la «corporate governance» dans le but spécifique d'identifier les instruments permettant un meilleur équilibre au niveau des systèmes d'incitation et de contrôle qui régissent les rapports entre propriété et contrôle dans les entreprises européennes.

5. Obstacles transnationaux

5.1. La diversité des régimes fiscaux et des cotisations de sécurité sociale ainsi que les différences juridiques et culturelles, essentiellement dans les systèmes de relations sociales, peuvent constituer un obstacle de taille pour les entreprises désireuses d'élaborer et de mettre en œuvre des régimes de participation financière impliquant des travailleurs issus de différents pays de l'Union européenne.

5.1.1. La communication de la Commission pointe du doigt ces obstacles et ébauche une série de lignes d'action afin de les surmonter.

5.2. Le CESE reconnaît également qu'une initiative de la Commission en faveur de l'harmonisation des règles existantes concernant les régimes de participation financière n'est pas réalisable dans la mesure où elle pourrait entraver la nécessaire flexibilité et l'articulation des politiques nationales et où des bases juridiques suffisantes pourraient faire défaut.

5.3. Le Comité économique et social européen souligne l'importance de privilégier essentiellement la recherche d'une coordination plus étroite des procédures actuelles grâce à la définition d'orientations et d'accords sur les principes généraux entre les parties intéressées et grâce à la définition de mesures visant à en faciliter la reconnaissance mutuelle.

5.3.1. Par ailleurs, il souligne que le moyen le plus efficace pour surmonter les obstacles transnationaux réside dans la définition de principes généraux pour les régimes de participation, capables de s'adapter aux différentes réalités nationales, et qui en facilitent la transposition à l'échelle européenne.

5.3.2. À cet égard, il importe de définir pour l'offre d'actions et d'options aux salariés un traitement commun en prévoyant leur exemption des obligations de publication du prospectus, ce qui permettrait de dépasser les divergences actuelles en la matière.

5.3.3. Rappelons à ce propos l'avis exprimé par le Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant le prospectus à publier en cas d'offre au public de valeurs mobilières ou en vue de l'admission de valeurs mobilières à la négociation»⁽¹⁾, qui précisait que cette proposition réduit de manière inopportun le champ d'application des exemptions en excluant notamment les offres de droits ainsi que les offres d'options d'achat d'actions réservées aux travailleurs.

5.4. Il y a lieu de veiller lors de la définition des principes généraux régissant les systèmes de participation financière à ne pas empiéter indirectement sur les compétences des États membres.

6. Vers une plus grande diffusion de la participation financière

6.1. Les possibilités de diffuser les expériences de participation financière dépendent dans une très large mesure de l'existence d'un environnement favorable, tant sur le plan juridique et fiscal que sur le plan culturel et des relations sociales.

6.2. Le Comité économique et social européen estime que pour l'instant, le cadre proposé par la Commission pour les initiatives en la matière est conforme à l'objectif de favoriser la diffusion de la participation financière. Parmi les thèmes à approfondir devrait figurer notamment la problématique de la participation financière dans les entreprises non cotées sur les marchés réglementaires. Ces entreprises sont en effet confrontées à des problèmes spécifiques concernant la qualité, l'extension et la rapidité de l'information financière. En outre, en cas d'actionnariat dans les sociétés non cotées, il y a lieu d'approfondir l'analyse des conditions et des instruments de la détermination de la valeur des actions et de leur transférabilité, en l'absence d'un marché définissant en permanence le prix des actions et offrant un canal de vente.

6.2.1. La participation financière dans les entreprises non cotées est fondamentale si l'on souhaite qu'elle devienne une caractéristique structurelle des économies européennes, étant

donné que dans la majorité des pays européens, les entreprises cotées sur les marchés réglementaires représentent une part très limitée des activités économiques qui s'y déroulent. En particulier, il est nécessaire de prendre en considération les spécificités de trois secteurs: les PME, le secteur non marchand et le secteur public.

6.2.2. Étant donné les difficultés notables que constitue pour les PME — qui représentent une composante importante du secteur européen de la production — l'introduction de formes de participation financière, il est nécessaire d'approfondir les travaux relatifs à ce secteur. La Fondation de Dublin prépare une étude dans ce sens, dont les résultats devront être publiés dans le cadre d'un effort plus général de diffusion des connaissances tant en ce qui concerne les obstacles que les formes de participation les plus adaptées aux PME, l'expérience des PME coopératives ou des petites sociétés anonymes de travailleurs pouvant servir de référence à cet égard.

6.2.3. En ce qui concerne les PME, le principal problème réside dans la nécessité de garantir une transparence suffisante des résultats, des perspectives de rendement et des perspectives financières. Dans ce contexte, l'élaboration de mesures spécifiques en matière de participation financière doit s'accompagner de l'ouverture des entreprises concernées en termes d'information, ouverture à laquelle lesdites mesures peuvent également contribuer.

6.2.4. En outre, la participation financière dans les PME peut permettre de trouver des financements externes afin de s'agrandir plus rapidement, surtout dans les entreprises caractérisées par le haut niveau de compétence des salariés et opérant dans les secteurs fortement innovants. La définition de plans de participation financière dans ce type d'entreprises, essentiellement grâce à l'ouverture du capital aux salariés, peut en effet constituer pour les institutions financières un «signal» important en termes de potentiel de croissance de l'entreprise. Ce signal peut contribuer à surmonter la méfiance structurelle des investisseurs extérieurs envers les jeunes entreprises et/ou les petites entreprises. En effet, les salariés, en tant qu'acteurs «internes» à l'entreprise, peuvent disposer de meilleures informations sur le potentiel de croissance de ladite entreprise, tandis que ce potentiel est renforcé par la valeur ajoutée que constitue la participation des salariés aux résultats de l'entreprise.

6.2.5. Pour les PME, il faudrait également envisager la possibilité d'étudier des formes de participation financière à des groupes d'entreprises, surtout lorsque celles-ci opèrent au sein de districts industriels.

6.2.5.1. Enfin, la participation financière peut contribuer à garantir la survie des entreprises en difficulté grâce à l'introduction de plans d'actionnariat destinés aux salariés. Il convient dans ce contexte d'étudier avec attention et de promouvoir les bonnes pratiques en usage dans les pays de l'Union européenne en matière de fonds sectoriels et interentreprises.

⁽¹⁾ Voir avis du CESE, JO C 80 du 3.4.2002.

6.2.6. En ce qui concerne la participation financière dans les entreprises du secteur non marchand et du secteur public, il convient de souligner avant tout que la nature juridique de ces entreprises ne permet généralement pas la participation financière sous la forme de participation au capital. C'est donc essentiellement sur la forme de participation aux résultats qu'il y a lieu de se concentrer. Il est également nécessaire de prendre en considération les spécificités de ces entreprises, dont les résultats se traduisent essentiellement par la quantité et la qualité des services offerts. Diverses expériences intéressantes et qui méritent d'être approfondies ont été menées à cet égard, notamment au sein de l'administration publique irlandaise qui a constitué un fonds avec le capital destiné à la contractualisation décentralisée. Les quotes-parts en sont réparties entre les travailleurs du secteur public en fonction de la réalisation d'objectifs donnés, définis par secteurs d'activité homogènes, en matière d'offre de services.

6.2.7. S'agissant des organismes pour lesquels l'indépendance des agents de l'État est essentielle (forces de l'ordre, fisc, justice, etc.), il conviendrait toutefois de procéder avec beaucoup de circonspection en ce qui concerne l'introduction de composantes du salaire liées aux prestations ainsi que l'introduction d'une éventuelle participation aux bénéfices. Il convient en tout état de cause de garantir l'indépendance de ces secteurs par une rémunération (fixe) adéquate.

7. Conclusions

7.1. La communication de la Commission contribue dans une large mesure à relancer l'initiative communautaire relative à la participation financière et à stimuler les États membres et les partenaires sociaux afin qu'ils prennent des initiatives

concrètes visant à en favoriser la diffusion. Dans ce contexte, il apparaît essentiel de définir une série de principes généraux sur la base desquels seront définies les lignes directrices de la stratégie communautaire, tout en respectant la nécessaire flexibilité en termes d'application.

7.2. Le CESE souligne que le principe de la participation financière est cohérent avec les objectifs de cohésion sociale et de développement économique que l'Union européenne s'est fixés. Il juge en conséquence utile que les efforts visant à promouvoir cet instrument soient intensifiés afin d'approfondir les connaissances dans ce domaine mais également d'identifier les obstacles actuels. Par ailleurs, ces efforts ne devraient pas se limiter aux grandes entreprises multinationales. Ainsi, il faudrait également tenir compte des besoins spécifiques des autres secteurs, notamment des PME, du secteur non marchand et du secteur public, qui constituent une composante importante de l'économie européenne.

7.3. Le CESE estime que le présent avis contribuera à identifier clairement les caractéristiques structurelles des différentes formes de participation financière, quel que soit le contexte dans lequel elles peuvent se développer.

7.4. Le CESE souligne combien il importe que la participation financière soit prise en considération par l'actuel système de «corporate governance» des entreprises européennes et que l'on tienne compte de l'éventuelle contribution qu'elle peut apporter en termes de croissance et d'amélioration de la transparence de ces entreprises. À cet égard, les partenaires sociaux peuvent jouer un rôle important dans la définition de formes de participation financière favorisant un partage accru des objectifs d'entreprise et renforçant les investissements en capital humain, essentiels pour le développement de l'économie européenne.

Bruxelles, le 26 février 2003.

*Le Président
du Comité économique et social européen
Roger BRIESCH*

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant un programme pour améliorer la qualité de l'enseignement supérieur et promouvoir la compréhension interculturelle au travers de la coopération avec les pays tiers (Erasmus World) (2004-2008)»

(COM(2002) 401 final — 2002/0165 (COD))

(2003/C 95/10)

Le 30 août 2002, le Conseil, conformément à l'article 262 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 5 février 2003 (rapporteur: M. Rodríguez García Caro).

Lors de sa 397^e session plénière des 26 et 27 février 2003 (séance du 26 février), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 110 voix pour, 0 voix contre et 2 abstentions.

1. Introduction

1.1. Le paragraphe 1 de l'article 149 du traité instituant la Communauté européenne stipule que «la Communauté contribue au développement d'une éducation de qualité en encourageant la coopération entre États membres et, si nécessaire, en appuyant et en complétant leur action».

Conformément au paragraphe 3 du même article, «la Communauté et les États membres favorisent la coopération avec les pays tiers».

1.2. L'Union européenne s'est résolument engagée en faveur du développement d'un enseignement supérieur de qualité à l'échelle communautaire grâce au développement de mesures visant la promotion de systèmes d'évaluation et d'assurance de la qualité dans l'enseignement supérieur afin de contribuer à la consolidation d'un enseignement de haut niveau universitaire et scientifique reconnu par les centres d'enseignement supérieur européens.

Ainsi, certains États membres jouissent en matière d'éducation d'une tradition de coopération avec des pays tiers, qu'ils ont développée au fil du temps, renforçant ainsi leur prestige au niveau international et par conséquent l'attrait qu'ils exercent sur les étudiants du monde entier qui souhaitent poursuivre des études dans les différents cycles universitaires de ces États.

Grâce à l'expérience acquise dans le cadre des différents programmes relatifs à l'enseignement supérieur, l'Union européenne a pour sa part mis au point diverses initiatives de coopération avec des pays tiers.

1.3. La Déclaration de Bologne de juin de 1999 a souligné l'importance des actions visant à promouvoir et à garantir l'attrait qu'exerce le système européen d'enseignement supérieur auprès des autres pays, afin d'attirer les étudiants d'Europe mais également du monde entier.

1.4. Le système européen de transfert d'unités capitalisables (ECTS), qui facilite grandement la reconnaissance, dans le pays

d'origine, des études universitaires suivies à l'étranger, a suscité un énorme intérêt dans d'autres parties du monde. Comme le signale la communication de la Commission au Parlement et au Conseil relative au renforcement de la coopération avec les pays tiers en matière d'enseignement supérieur, le développement ultérieur de ce système irait dans le sens du «processus de Bologne» et des conclusions de la réunion des ministres de l'enseignement supérieur tenue à Prague en mai 2001 et dont les participants ont souligné l'importance des questions de mobilité, d'accréditation et d'assurance de la qualité⁽¹⁾.

1.5. Les programmes actuels contribuent de façon limitée à la coopération avec des pays tiers en permettant les échanges d'étudiants, l'accès des étudiants de pays tiers à l'enseignement supérieur européen, la création de centres d'études sur l'Union européenne, la coopération avec les pays ACP afin d'y améliorer le niveau de l'enseignement supérieur. Il y a lieu de déployer et de développer tant qualitativement que quantitativement et avec davantage de conviction ces instruments, dont certains sont mis en œuvre depuis longtemps déjà. En effet, ils se révèlent parfois insuffisants pour atteindre les objectifs contenus dans la proposition de décision.

Ces programmes ne prévoient pas la création de masters européens ni l'instauration d'associations entre les universités à cette fin ni la création d'un système de bourses d'études afin d'encourager la mobilité à grande échelle des étudiants et des universitaires les plus brillants en provenance de pays tiers vers les universités européennes.

1.6. La proposition de décision s'inspire des résultats et de l'intérêt de programmes tels que Socrates et Erasmus ou des programmes de coopération avec les États-Unis et le Canada. Aucun programme communautaire n'associe avec autant d'ambition une initiative interne spécifique et un système de bourses de grande envergure. Différentes bourses jouissant d'un prestige international pourraient, dans un avenir proche, servir d'exemple pour la réalisation de l'objectif de la proposition de décision à l'examen.

⁽¹⁾ COM(2001) 385 final.

1.7. La proposition soumise à l'examen du Comité constitue un outil servant les intérêts des systèmes d'enseignement supérieur des États membres de l'Union européenne dans la mesure où elle contribue aux efforts visant à maintenir et à améliorer la qualité de l'offre des établissements d'enseignement en les rendant suffisamment attrayants tant pour les étudiants jouissant d'une solide formation universitaire que pour les universitaires reconnus des pays tiers souhaitant suivre une formation ou des études ou effectuer des recherches dans les universités de l'Union européenne.

1.8. Par conséquent, et conformément aux dispositions de l'article 149 du traité instituant la Communauté européenne, la proposition à l'examen entend soutenir et compléter l'action des États membres et contribuer au développement d'un enseignement supérieur de qualité et attrayant pour les citoyens des pays tiers, qui se voient offrir de meilleures perspectives d'accès qu'actuellement.

1.9. Enfin, conformément au principe énoncé dans la proposition à l'examen, le Comité souhaite rappeler dans cette introduction une des observations qu'il a exprimées dans son avis sur la proposition de recommandation du Conseil relative à la coopération européenne en matière de garantie de la qualité de l'enseignement supérieur (¹):

«La garantie de la qualité en tant qu'instrument d'amélioration continue de la qualité elle-même, à travers l'application systématique des méthodologies qu'elle comprend, est le meilleur moyen de promouvoir un véritable enseignement supérieur de qualité dans les établissements de l'Union, en favorisant l'enseignement universitaire des différents États et en facilitant la comparaison des différents systèmes éducatifs de l'Union (²).»

2. Proposition de décision

L'objectif général de la proposition de décision à l'examen est «d'améliorer la qualité de l'enseignement en renforçant la notoriété mondiale de l'enseignement supérieur européen et en favorisant la coopération avec les pays tiers en vue d'améliorer le développement des ressources humaines et de promouvoir le dialogue et la compréhension entre les peuples et les cultures».

Le programme couvre la période 2004-2008.

2.1. Les objectifs spécifiques du programme sont les suivants:

- favoriser l'émergence d'une offre européenne en matière d'enseignement supérieur, exerçant un attrait tant au sein de l'Union européenne qu'au-delà de ses frontières;
- fournir une meilleure image de marque de l'enseignement européen;
- susciter un intérêt accru à l'échelle mondiale pour l'acquisition de qualifications européennes;
- garantir une coopération structurée entre l'Union et les établissements de pays tiers en vue d'une mobilité accrue.

(¹) COM(97) 159 final.

(²) JO C 19 du 21.1.1998.

2.2. Les objectifs généraux et spécifiques du programme devraient être réalisés par le biais des actions suivantes:

- masters UE;
- bourses d'études pour les diplômés de pays tiers;
- bourses d'études pour les universitaires en provenance de pays tiers;
- partenariats entre les masters UE et des établissements d'enseignement supérieur de pays tiers;
- renforcement de l'attrait de l'enseignement supérieur en Europe;
- mesures de soutien.

2.3. Masters UE — Il s'agit d'un ensemble de cours européens de troisième cycle visant à renforcer la visibilité de l'enseignement européen dans les pays tiers. Chaque master devra impliquer au minimum trois établissements d'enseignement supérieur de trois États membres différents et prévoir une période d'étude dans au moins deux d'entre eux. Ces études doivent déboucher sur l'octroi de diplômes doubles ou multiples.

Les masters pourront être dispensés sur le territoire de l'Union européenne ainsi que dans les pays participant au programme et dans les pays candidats à l'adhésion. La période d'étude durera en moyenne quinze mois. Un nombre de places minimum devra être réservé pour des étudiants en provenance de pays tiers, bénéficiant d'une aide financière au titre du programme en question.

2.4. Bourses d'études — Les bourses d'études consistent en un plan unique présentant deux volets:

Étudiants: ce plan soutient les longs séjours d'une durée pouvant atteindre deux années universitaires (soit un total de 20 mois). Les bourses seront obligatoirement liées à une offre du troisième cycle (masters) telle que définie. La sélection sera effectuée de façon à respecter un équilibre entre les différents masters, les domaines d'études et les lieux d'origine des étudiants, et à encourager la participation des femmes et des étudiants défavorisés.

Universitaires en mission: ce plan s'adresse aux universitaires dotés d'une expérience universitaire ou professionnelle de premier ordre. Il soutient des missions d'enseignement ou de recherche présentant un lien avec les masters UE. Trois universitaires au maximum peuvent être accueillis par master UE et pour une durée de trois mois en moyenne.

2.5. Partenariats avec des établissements d'enseignement supérieur de pays tiers — Ces partenariats ont pour objectif de renforcer la présence de l'enseignement supérieur européen dans le monde. Ils visent à établir des relations entre les meilleurs établissements afin de favoriser les échanges culturels et pédagogiques. Ils contribueront aux masters UE et fourniront un cadre adéquat pour la mobilité sortante des étudiants et des universitaires de l'Union européenne participant à des masters UE.

Les projets seront établis pour des périodes de trois ans maximum et associeront les masters UE à des établissements de pays tiers. Les périodes d'étude dans ces pays tiers en feront partie intégrante. Elles oscilleront entre un et six mois. Les projets comprennent des missions d'enseignement, des échanges d'universitaires ainsi que la diffusion de nouvelles méthodes notamment en ce qui concerne l'utilisation des technologies de l'information et de la communication.

2.6. Rendre l'enseignement européen plus attrayant — Cet objectif consiste à améliorer la visibilité et l'accessibilité de l'enseignement supérieur européen grâce à des réseaux associant des organisations de trois États membres différents minimum et impliquant éventuellement des organisations de pays tiers. Les activités concerteront trois domaines:

- soutien à des actions promotionnelles communes;
- soutien à des services facilitant l'accès des étudiants des pays tiers à l'enseignement européen;
- activités complémentaires (dont assurance de la qualité).

3. Observations générales

3.1. Le Comité accueille favorablement la proposition de décision présentée par le Parlement et le Conseil, et se félicite des initiatives prises pour contribuer à un enseignement supérieur de qualité dans l'UE, conformément aux dispositions de l'article 149 du traité instituant la Communauté européenne. Aussi estime-t-il que les observations qu'il a formulées dans l'avis susmentionné sur la proposition de recommandation du Conseil concernant la coopération européenne visant à la garantie de la qualité dans l'enseignement supérieur restent d'actualité.

En ce qui concerne la proposition de décision à l'examen, le Comité renvoie aux observations formulées dans l'avis mentionné ci-dessus.

3.2. Le Comité se félicite de la concrétisation d'initiatives permettant de renforcer la qualité de l'enseignement supérieur grâce à la coopération avec des pays tiers notamment à travers la collaboration avec les meilleurs établissements d'enseignement supérieur et en invitant les universitaires de premier ordre et en attirant les étudiants les mieux formés des pays tiers. Cette synergie, qui bénéficiera tant aux invités qu'aux hôtes, permettra d'établir des liens et d'améliorer à l'avenir la compréhension mutuelle et la collaboration entre l'Union européenne et les pays tiers.

Le Comité estime que les agences nationales devraient jouer un rôle substantiel pour l'octroi de bourses de mobilité, ainsi qu'en matière d'information et de conseil. Il conviendrait que les missions au niveau européen soient reprises conjointement par des structures existant d'ores et déjà ou encore à créer, par exemple dans le cadre du programme Socrates.

3.3. Le texte de la proposition et de l'annexe qui l'accompagne fait référence à plusieurs reprises à l'objectif du document, à savoir l'amélioration de la qualité de l'enseignement supérieur

dans l'Union européenne grâce à une meilleure image de marque et une coopération accrue avec les pays tiers. Toutefois, et malgré la valeur ajoutée que représente la participation d'étudiants et d'universitaires de premier ordre au programme, la proposition devrait étudier l'influence d'autres facteurs et éléments sur la qualité de l'enseignement.

3.4. Le Comité partage la position de la Commission en ce qui concerne le renforcement de la coopération avec des pays tiers en matière d'enseignement supérieur, et notamment la nécessité de fournir un effort à l'échelle communautaire afin d'inciter les établissements d'enseignement supérieur à participer de façon systématique à des activités de coopération avec des pays tiers.

La demande croissante des étudiants en terme de mobilité et d'échanges doit encourager les établissements d'enseignement supérieur à s'améliorer constamment afin d'être plus attractifs pour les étudiants souhaitant participer au programme. Face au nombre considérable d'étudiants qui choisissent d'aller aux États-Unis ou dans certains États membres, il faudrait rétablir un certain équilibre et attirer davantage d'étudiants dans les autres pays de l'Union. Les actions mentionnées dans la proposition peuvent servir de tremplin pour la reconnaissance de l'ensemble de l'enseignement supérieur européen.

Le nouveau programme Erasmus World nécessite la définition des conditions juridiques encadrant la mobilité des ressortissants de pays tiers en Europe.

3.5. La compétitivité des établissements d'enseignement supérieur européens dans le domaine de l'éducation va de pair avec l'amélioration constante de la qualité de cet enseignement. Il faudrait dépasser la stricte assurance de la qualité en ce qui concerne l'enseignement supérieur et faire en sorte que les différents établissements, départements et diplômes répondent à des critères d'excellence relatifs à l'implantation de systèmes de gestion globale de la qualité, qui comprendraient l'assurance de la qualité.

Les établissements d'enseignement supérieur doivent répondre à des critères d'excellence, et se distinguer des établissements n'adhérant pas à ce processus par la satisfaction des différents acteurs, l'amélioration constante et l'obtention de résultats. Par conséquent, les références à l'assurance de la qualité devraient être remplacées par des références aux systèmes de gestion globale de la qualité.

Dans son avis sur la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant la deuxième phase des programmes d'action communautaire en matière d'éducation (Socrates) (1), le Comité a accueilli favorablement l'introduction d'actions visant la production d'indicateurs de qualité et l'évaluation de la qualité de l'éducation (2). Les établissements d'enseignement supérieur européens qui participent aux actions présentées dans la directive à l'examen doivent avoir participé à des processus d'évaluation de la qualité de l'établissement même ou concernant des diplômes qu'ils décernent.

(1) COM(98) 329 final.

(2) JO C 410 du 30.12.1998.

3.6. Selon le Comité, la mobilité des étudiants vers les établissements d'enseignement supérieur européens dépasse le cadre d'un simple processus de transmission et de réception de connaissances dans des domaines plus ou moins nouveaux et fondamentaux. Cette mobilité apporte également une dimension humaine aux connaissances, aux échanges et à la cohabitation qui, au fil du temps, peuvent donner d'excellents résultats en termes de compréhension et de confiance entre les pays tiers dont proviennent les étudiants, d'une part, et l'Union européenne, d'autre part. En attirant les meilleurs éléments, on attire éventuellement les futurs responsables politiques et les experts de haut niveau des pays tiers. Par conséquent, le Comité estime que la promotion des relations interculturelles suivies susceptible d'apporter une valeur ajoutée dans le cadre du programme présente un intérêt non négligeable.

3.7. Dans ce sens, les mesures de soutien au «rapatriement des cerveaux» jouent un rôle important pour empêcher l'appauvrissement culturel et professionnel de pays pour lesquels il importe de pouvoir compter sur un capital humain mieux formé. Il est aussi important d'attirer l'élite intellectuelle des pays tiers que de favoriser leur retour au pays. À cet égard, il faudrait accorder une attention particulière aux établissements d'enseignement supérieur participant à des programmes d'échange avec des pays en voie de développement.

3.8. Le programme doit veiller à garantir la diversité linguistique. Le Comité s'est exprimé à plusieurs reprises concernant l'importance de la maîtrise des langues communautaires, de leur diffusion et de la défense et de la promotion des langues minoritaires.

De même, les établissements d'enseignement supérieur devraient avoir toute latitude pour définir les masters conformément aux critères qu'ils jugent opportuns. Toutefois, le Comité signale qu'il est nécessaire de préserver la richesse linguistique de l'Union et dans la mesure du possible de ne pas céder à la tendance de simplification linguistique sous prétexte d'efficacité.

Par conséquent, le Comité soutient les mesures prévues dans le volet «masters UE» de la proposition de décision et visant à fournir aux étudiants une préparation et une aide linguistiques.

3.9. Dans ses avis, le Comité n'a eu de cesse d'exprimer sa volonté d'encourager l'intégration des personnes handicapées. Dans ce sens, il invite la Commission, le Conseil et le Parlement européen à prévoir dans le cadre du programme en question des ressources financières permettant de poursuivre cet objectif.

3.10. Le Comité invite le Parlement et le Conseil à transmettre au plus vite la proposition afin de permettre le lancement des actions prévues dans le courant de l'année 2004.

4. Observations spécifiques

4.1. Dans la version espagnole du moins, le paragraphe 3.1 de l'exposé des motifs de la proposition de directive invite les «pays associés» («pays partenaires» en français) à mieux préparer leurs citoyens sur la base des actions prévues dans le document.

Étant donné que le terme «pays associés» désigne une réalité concrète, à savoir des pays juridiquement liés à l'Union européenne par des accords d'association, il faudrait corriger la formulation espagnole et utiliser un terme plus proche de «pays partenaires», qui recouvre un concept plus large dans ce contexte.

4.2. Dans ce même paragraphe, le document signale que:

«En réalisant ces objectifs, la Communauté tentera également de renforcer les liens entre les établissements d'enseignement supérieur et les entreprises.

Le Comité accueille favorablement cette déclaration d'intention et partage la nécessité de renforcer les liens entre les établissements d'enseignement supérieur et les entreprises en général. Néanmoins il estime que cet aspect n'est pas suffisamment développé dans la proposition ni dans son annexe. La Commission devrait spécifier laquelle des actions présentées dans la proposition elle entend mettre en œuvre pour renforcer ces liens.»

4.3. Eu égard aux observations générales relatives aux exigences de qualité requises pour que les établissements d'enseignement supérieur puissent participer aux différentes actions, le Comité estime que les établissements européens autorisés à participer aux masters UE devraient être choisis en fonction de deux critères de sélection, qui pourraient être appliqués simultanément ou indépendamment l'un de l'autre.

D'une part, il serait souhaitable que les établissements d'enseignement supérieur participant aux masters disposent d'un système reconnu de gestion de la qualité et qu'ils aient au moins déjà procédé à une auto-évaluation. Cela permettrait de garantir que l'établissement concerné non seulement approuve les objectifs d'excellence fixés mais également qu'il participe directement à la réalisation de ces objectifs.

D'autre part, il serait également souhaitable que les diplômes pouvant servir de base aux masters UE aient été soumis à un processus d'évaluation de la qualité selon un modèle semblable à celui de la gestion de la qualité.

Ces mesures, ou toute autre mesure permettant d'évaluer la qualité, devraient faire partie des critères de sélection des masters ou des établissements souhaitant participer à un programme visant l'amélioration de la qualité dans les établissements d'enseignement supérieur de l'Union européenne.

4.4. Le Comité juge opportun que les différents établissements participant au master UE procèdent à l'octroi de diplômes doubles ou multiples qui couvrent l'ensemble des établissements participants. Ce type de diplôme contribue à l'intégration des études suivies et à leur homogénéité au sein de l'Union européenne.

4.5. Le paragraphe 5.3 de la fiche financière annexée à la proposition stipule que les bourses d'études octroyées aux étudiants et universitaires de pays tiers donneront lieu à l'allocation de sommes fixes destinées à couvrir les frais de logement et de séjour et qui seront fournies sur la base du mérite. Au paragraphe 6 de cette même fiche, la proposition définit le coût moyen des différentes actions faisant l'objet d'une bourse d'études.

La Commission devrait apporter des précisions quant au critère du mérite afin de connaître les fondements de l'allocation des sommes prévues pour chaque étudiant.

Indépendamment de cette précision et conformément à la position exprimée par le Comité dans d'autres avis, notamment celui sur la deuxième phase du programme Socrates, il serait souhaitable d'appliquer des coefficients correcteurs afin de garantir l'octroi de bourses plus importantes aux candidats dont les revenus dans leur pays d'origine sont moindres.

4.6. En ce qui concerne la mobilité des étudiants et des universitaires de l'Union européenne vers des établissements d'enseignement supérieur de pays tiers, le Comité souhaite réitérer les observations qu'il a formulées dans les avis relatifs à la première et à la deuxième phase du programme Socrates.

Bruxelles, le 26 février 2003.

La Commission devrait mettre en œuvre des mécanismes de répartition et de contrôle des fonds alloués aux actions en faveur de ce type de mobilité de façon à rendre cette initiative accessible tout en évitant que les aides ne soient monopolisées par certaines personnes ou certaines institutions.

4.7. Quant aux citoyens des pays tiers résidant dans l'Union européenne, la proposition de directive les autorise à participer aux activités de mobilité prévues dans le cadre des partenariats avec des établissements d'enseignement supérieur de pays tiers. L'exposé des motifs définit la période de résidence minimum (trois ans) nécessaire sans pour autant mentionner s'il doit s'agir d'un séjour ininterrompu ou non.

L'article 11 de la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de séjourner et de circuler librement sur le territoire des États membres⁽¹⁾, permet des interruptions de séjour ne dépassant pas six mois, voire davantage en cas d'absence dûment motivée, pour les membres des familles des citoyens de l'Union originaires de pays tiers et précise que ces absences n'affectent pas la validité de la carte de séjour.

À cet égard, le Comité estime nécessaire de clarifier l'exigence relative à la durée du séjour afin de savoir si celui-ci doit obligatoirement être ininterrompu ou si des absences sont autorisées. De même, il faudrait spécifier si cette exigence est également applicable aux ressortissants de pays tiers faisant partie de la famille de citoyens de l'Union européenne.

(1) COM(2001) 257 final.

Le Président
du Comité économique et social européen
Roger BRIESCH

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Conseil relative à l'indemnisation des victimes de la criminalité»

(COM(2002) 562 final — 2002/0247 (CNS))

(2003/C 95/11)

Le 14 novembre 2002, la Commission 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 «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée d'élaborer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 5 février 2003 (rapporteur: M. Koryfidis).

Lors de sa 397^e session plénière des 26 et 27 février 2003 (séance du 26 février), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 110 voix pour, aucune voix contre et deux abstentions.

1. Introduction

1.1. Le problème

1.1.1. Pour être exercé, le droit à la libre circulation des citoyens européens dans toute l'Europe presuppose des conditions de sécurité et de justice qui soient universellement appliquées.

1.1.2. Cette observation implique notamment que le citoyen puisse s'adresser aux tribunaux et aux autorités de tous les États membres aussi facilement que dans son pays d'origine.

1.1.3. Elle suppose également le droit à la protection par les autorités et une indemnisation comparable pour les dommages subis en cas d'actes criminels ou terroristes.

1.2. L'indemnisation des victimes de la criminalité dans les États membres

1.2.1. D'une manière générale et sur la base des données existantes, il est manifeste que les victimes de la criminalité ont moins de chances d'être indemnisées que les personnes ayant subi des préjudices ou des dommages d'un autre type. Les obstacles qu'elles rencontrent pour obtenir une indemnisation de la part de l'auteur des faits sont aussi nombreux que pénibles, en relation avec les éléments suivants:

- dans bien des cas, l'auteur reste inconnu, ne peut être poursuivi ou n'a pas les moyens d'indemniser la victime,
- d'autres sources d'indemnisation, comme les assurances obligatoires ou privées, sont elles aussi incapables de compenser suffisamment les dommages subis par la victime,
- l'absence de toute possibilité d'indemnisation publique des victimes dans deux États membres et la divergence entre les régimes dont les autres disposent en la matière créent des différences entre les citoyens européens, en fonction de leur lieu de résidence ou de l'endroit où a été perpétré l'acte criminel.

1.3. L'acquis communautaire et la nécessité d'agir au niveau de l'Union

1.3.1. La Communauté a appréhendé le problème de l'indemnisation des victimes de la criminalité selon la démarche suivante:

1983: La convention européenne⁽¹⁾ relative à l'indemnisation des victimes de criminalité est ratifiée. Elle prévoit la fixation d'une norme minimale pour les systèmes d'indemnisation publique.

1989: Le Parlement européen adopte une résolution⁽²⁾ sur le dédommagement des victimes d'infractions violentes, dans laquelle il «invite la Commission à élaborer sans délai un projet de directive exigeant des États membres qu'ils harmonisent au plus haut les dédommagements accordés aux victimes d'infractions violentes, quelle que soit leur origine».

1998: Le «programme de Vienne»⁽³⁾ du Conseil et de la Commission est approuvé. Il prévoit notamment:

- d'étudier la question de l'aide aux victimes,
- d'effectuer une analyse comparative des régimes destinés à les indemniser,
- d'évaluer la possibilité d'arrêter des mesures en la matière au sein de l'Union européenne.

⁽¹⁾ Cette Convention, qui a été ratifiée par dix États membres et signée ultérieurement par deux autres, ne prévoit aucune mesure précise pour faciliter l'accès à l'indemnisation publique dans les situations transfrontalières.

⁽²⁾ A 3-13/89 C 256 du 12.9.1989, p. 32.

⁽³⁾ JO C 19 du 23.1.1999, p. 1, point 51 (c).

1999: Les conclusions du Conseil européen de Tampere⁽¹⁾ soulignent la nécessité d'établir des normes minimales pour la protection des victimes de la criminalité, tout en appelant les États membres à mettre sur pied des programmes nationaux destinés à financer des mesures, tant publiques que non gouvernementales, d'assistance et de protection en faveur des victimes.

1999: La Commission présente une communication⁽²⁾ sur les victimes de la criminalité, qui n'aborde pas seulement le problème de l'indemnisation mais traite aussi d'autres questions susceptibles d'améliorer le traitement de la criminalité au sein de l'UE.

2001: Le Conseil instaure une décision-cadre⁽³⁾ relative au statut des victimes dans le cadre de procédures pénales.

2001: Le règlement «Bruxelles I»⁽⁴⁾, concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale, est publié.

2001: La Commission présente un livre vert⁽⁵⁾ sur l'indemnisation des victimes de la criminalité. Il est centré sur l'indemnisation publique et examine les différents régimes en vigueur dans les États membres. Sur cette base, il pose la question des objectifs éventuels d'une initiative communautaire dans ce domaine et propose les actions suivantes:

- garantir aux victimes la possibilité de percevoir une indemnisation publique au sein de l'UE,
- prendre des mesures pour limiter les résultats injustes qui pourraient résulter des niveaux d'indemnisation complètement différents existant dans les divers États membres,
- faciliter l'accès à l'indemnisation publique des victimes dans les situations transfrontalières.

On notera que ce livre vert a fait l'objet d'une consultation en 2001 et 2002, tant au niveau des institutions européennes qu'à celui des États membres et de la société civile organisée. Les résultats de cette concertation ont confirmé que des lacunes existaient en matière d'indemnisation des victimes de criminalité au sein de l'UE et qu'elle se devait de parvenir à concrétiser ses objectifs dans ce domaine.

2002: Le Comité économique et social européen adopte son avis relatif au livre vert⁽⁶⁾. Il s'y félicite de l'initiative de la Commission et formule notamment les observations suivantes:

- L'entreprise est difficile, vu la diversité des traditions pour l'approche du problème, et cette difficulté ne fait que s'accroître dans le contexte de l'élargissement. Dans le même temps, il est toutefois impératif de réaliser les objectifs du livre vert «du point de vue de la réussite d'une construction européenne centrée sur le citoyen et ses problèmes concrets».
- Tous les acteurs doivent développer une dynamique positive et un équilibre dans l'approche du problème, l'objectif étant la convergence.
- Les divergences entre les régimes risquent bien de persister, dans la mesure où certains pays plafonneront l'indemnisation au niveau minimal qui aura été convenu alors que d'autres, où elle atteint déjà un montant élevé, pourraient améliorer encore leur dispositif.
- Il est nécessaire de garantir l'application du système qui sera retenu, grâce à un dispositif de sanctions pour les infractions à la solution de compromis qui sera dégagée et au recours à un fonds européen jouant un rôle de complémentarité.
- Enfin, eu égard aux difficultés que l'on vient d'évoquer, il s'imposera de «miser sur un niveau commun plus exigeant de solution, en définissant des étapes de développement successives, à partir de points de départ différents, pour parvenir progressivement à gommer les écarts⁽⁷⁾».

2002: Le Parlement européen adopte une résolution⁽⁸⁾ relative au livre vert de la Commission susmentionné, dans laquelle il exprime une position favorable à l'initiative de la Commission et procède notamment aux constats suivants:

- Les divergences entre les différents systèmes nationaux sont importantes, il n'existe pas de mesures législatives au niveau communautaire pour les situations spécifiques des victimes transfrontalières et il y a lieu de mettre en place des systèmes minimums d'indemnisation publique.
- On se devra d'opérer un rapprochement des systèmes d'indemnisation publique et de définir des conditions minimales d'intervention subsidiaire de la responsabilité de l'État.
- Il est nécessaire de créer un organisme européen de coordination pour les victimes ainsi que, le cas échéant, un fonds européen de solidarité pour le versement des dédommagements, sur la base de critères qui seront définis par la Commission.

⁽¹⁾ Conclusions de la présidence, point 32.

⁽²⁾ COM(1999) 349 final.

⁽³⁾ JO L 82 du 22.3.2001, p. 1.

⁽⁴⁾ Règlement (CE) n° 44/2001 du Conseil concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale, JO L 12 du 16.1.2001, p. 1.

⁽⁵⁾ COM(2001) 536 final.

⁽⁶⁾ JO C 125 du 27.5.2002.

⁽⁷⁾ JO C 125 du 27.5.2002, paragraphe 5.2.

⁽⁸⁾ A5-0309/2002 final.

- Enfin, des campagnes devront être lancées afin d'informer les citoyens sur le système communautaire d'indemnisation des victimes de la criminalité.

2002: La Commission dépose la proposition de directive relative à l'indemnisation des victimes de la criminalité, qui fait l'objet du présent avis.

1.3.2. Constituant «un parallèle indispensable aux nombreuses mesures prises pour promouvoir la coopération judiciaire en matière civile et pour lutter contre la criminalité et le terrorisme», l'indemnisation des victimes de la criminalité répond par conséquent aux prescriptions du traité concernant l'instauration dans l'Union d'un espace de liberté, de sécurité et de justice. Ces dispositions forment également le cadre général déterminant la nécessité d'une intervention communautaire pour affronter ce problème.

2. La proposition de directive

2.1. La proposition de directive est censée contribuer à la mise en œuvre des objectifs du traité concernant:

- la mise en place d'un espace de liberté, de sécurité et de justice pour tous,
- la libre circulation des personnes au sein de l'Union.

2.1.1. Dans le contexte que l'on vient de décrire, elle s'inscrit dans la foulée du livre vert et du Conseil européen de Tampere et vise d'une manière générale à garantir une indemnisation satisfaisante à tous les citoyens de l'Union européenne et à toutes les personnes qui y résident légalement lorsqu'ils sont victimes d'une infraction sur son territoire.

2.1.2. La proposition entend atteindre ledit objectif par les moyens suivants:

- en garantissant que tous les États membres de l'UE prévoient la possibilité d'une indemnisation publique satisfaisante des victimes de la criminalité, grâce à l'instauration d'une norme minimale en la matière,
- en s'assurant que les possibilités d'indemnisation publique qui sont offertes en pratique à la victime d'une infraction n'aient pas l'inconvénient de varier en fonction de l'État membre dans lequel elle a été commise (dans les cas transfrontaliers, dépôt d'une demande d'indemnisation auprès d'une autorité de l'État membre de résidence).

2.1.3. Le champ d'application de la directive proposée ne s'étend pas aux possibilités que possède la victime d'obtenir une indemnisation de la part de l'auteur de l'infraction. Selon l'exposé des motifs de la proposition, «la possibilité d'obtenir une décision sur l'indemnisation par l'auteur de l'infraction est traitée dans la décision-cadre sur le statut des victimes dans le cadre de procédures pénales. En ce qui concerne la possibilité

de faire exécuter ces décisions dans les situations transfrontalières, un certain nombre d'initiatives sur l'accès à la justice dans les litiges transfrontaliers en matière civile en général, qui bénéficieront également aux victimes de la criminalité, ont été adoptées ou sont en cours d'élaboration (¹).»

2.1.4. Selon la proposition de directive à l'examen, les résultats injustes et abusifs que crée le statut actuel d'indemnisation des victimes de la criminalité ne sont pas compatibles avec la mise en place d'un espace de liberté, de sécurité et de justice pour tous en Europe. De plus, la convention européenne de 1983 n'a pas réussi à assurer une couverture complète de tous les citoyens de l'Union, même si elle a contribué de manière positive à la mise en place de régimes d'indemnisation publique. Quant à la norme minimale à laquelle elle entendait aboutir, force est de constater que dix-neuf ans après son ouverture à la signature, elle ne correspond toujours pas aux attentes des citoyens de l'Europe et, plus généralement, de toutes les personnes qui y résident légalement. Cette réalité constitue un autre facteur déterminant la nécessité de l'intervention communautaire dans ce domaine.

2.1.5. Le lien entre la libre circulation des personnes et l'indemnisation publique des victimes d'infractions «a été confirmé par la Cour de justice des Communautés européennes, lorsqu'elle a conclu que la protection des victimes d'infractions était un corollaire indispensable de la liberté de circulation des personnes garantie par le traité» (²). On ne peut toutefois considérer que la proposition à l'examen ressortisse au domaine de mise en œuvre des articles 94 et 95 (³) du traité instituant la Communauté européenne. L'objectif que cherche à atteindre la présente proposition entre donc dans le champ général des dispositions du traité instituant la Communauté européenne considérée dans son ensemble (⁴). Telle est la raison pour laquelle il est proposé de lui donner pour base juridique l'article 308 (⁵) dudit traité.

3. Observations générales

3.1. Le Comité économique et social européen perçoit la proposition de directive à l'examen comme l'aboutissement concret d'un effort de longue haleine consenti pour résoudre un problème sérieux, à savoir l'octroi d'une indemnisation publique aux victimes d'infractions commises sur le territoire des pays de l'Union européenne. Il y voit également une contribution institutionnelle particulièrement importante à une entreprise d'un caractère plus général, consistant à créer un espace unique de liberté, de sécurité et de justice. Enfin, il la conçoit comme une initiative de poids pour apporter une réponse aux difficultés concrètes et bien actuelles que rencontrent les citoyens européens dans le contexte du nouveau mode de fonctionnement territorial des États membres de l'UE mais aussi dans celui du rôle et du caractère de prévoyance que ces derniers doivent assumer aujourd'hui.

(¹) COM(2002) 562 final, paragraphe 3.3.

(²) Affaire 186/87, William Cowan/Tresor public, Recueil, 1989, p. 195.

(³) Articles 94 et 95 du traité.

(⁴) Voir avis 2/94 de la Cour de justice des Communautés européennes du 28 mars 1996.

(⁵) Traité instituant la Communauté européenne, article 308, p. 163.

3.2. Du fait de cette conception, le Comité est amené à adopter une attitude positive vis-à-vis de la proposition de directive et des objectifs qu'elle sert, car il considère que son contenu contribuera, moyennant toutefois certaines conditions, à:

- stimuler la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice pour tous à l'intérieur de l'UE,
- favoriser la libre circulation au sein de l'Union,
- encourager la convergence des législations des États membres en la matière, ainsi que celle des mécanismes de résolution des situations transfrontalières, dans une optique de subsidiarité et de proportionnalité.

3.3. Dans le cadre ainsi défini, le Comité approuve le projet de directive, dans ses grandes lignes, tout en considérant qu'un certain nombre des articles du texte proposés demandent à être explicités et formulés en des termes plus clairs.

3.4. Plus précisément, le Comité considère que la proposition de directive clarifie les points suivants:

- elle définit avec précision les bénéficiaires de ses dispositions (article 2), afin d'éviter les problèmes qui ont surgi lorsque les États membres ont été invités à indemniser des ressortissants d'autres États membres (voir l'arrêt de la Cour de justice en la matière et l'article 3, paragraphe 2 de la proposition de directive),
- elle oblige les États membres qui n'ont encore rien entrepris dans ce domaine à créer un dispositif d'indemnisation correspondant,
- elle instaure un mécanisme facilitant la communication pour les victimes qui résident dans un autre État membre que celui qui est tenu de verser l'indemnisation.

3.5. Le Comité relève toutefois que la proposition de directive à l'examen donne aux États membres la possibilité de créer des systèmes qui divergent passablement les uns des autres. Ce constat l'amène à déclarer qu'il y aura lieu de déployer toute l'attention voulue pour établir, notamment:

- l'article 4 qui énonce les principes à suivre pour déterminer le montant de l'indemnisation. Si dans le libellé actuel, le paragraphe 1 pose le principe de l'indemnisation totale, les paragraphes 2 et 3 introduisent des exceptions importantes, de sorte que l'on peut aboutir en final à des résultats fort différents,
- la coopération prévue entre l'autorité d'assistance et l'autorité de décision. N'étant pas décrite avec suffisamment de précision, cette collaboration peut se heurter à certains problèmes, qui auront probablement pour effet de dissuader les citoyens des États membres de faire jouer les droits prévus par le projet de directive.

3.5.1. Le Comité souligne qu'il n'est pas certain qu'en autorisant le maintien de fortes disparités entre les réglementations des États membres, on contribue in fine à promouvoir la mise en place d'un espace de liberté, de sécurité et de justice pour tous en Europe.

4. Observations particulières

4.1. D'une manière générale, le Comité estime qu'il est indispensable d'arriver au préalable à déterminer avec précision quel est le résultat recherché si l'on veut en stimuler la mise en oeuvre via des systèmes politiques, administratifs et juridiques qui diffèrent encore significativement.

4.1.1. Le Comité estime qu'à cette fin, la directive devra notamment inclure les dispositions suivantes:

4.1.1.1. une définition des infractions telle qu'elle couvre les actes dirigés non seulement contre la vie, la santé ou l'intégrité corporelle d'autrui mais aussi contre sa santé et son intégrité psychiques (article 2, paragraphe 1, lettre a),

4.1.1.2. une détermination minutieuse des compétences des autorités chargées de l'assistance et des autorités de décision, doublée d'une simplification des procédures régissant leur coopération mutuelle, de manière à réduire le poids de la bureaucratie et à faciliter l'exercice par les citoyens des États membres des droits prévus que la directive leur accorde; il y a lieu de mentionner tout particulièrement le droit applicable à chaque situation et la distinction à opérer en la matière entre la législation du pays de résidence du citoyen et celle de l'État dans lequel l'infraction a été commise (articles 16 et suivants),

4.1.1.3. un renforcement des possibilités de percevoir un acompte dont dispose la victime; on se doit de souligner à cet égard que la période suivant immédiatement l'infraction est souvent, en ce qui la concerne, le moment qui est le plus difficile et celui où elle a le plus besoin d'aide (article 5),

4.1.1.4. une fixation de la procédure d'octroi de cette avance qui tende autant que possible vers un «régime»:

- qui soit transeuropéen, universellement applicable et comportant des critères uniformes pour le calcul du montant de l'acompte,
- dont la mise en oeuvre soit assurée par une autorité judiciaire ou administrative désignée par chaque État membre,
- qui, le cas échéant, soit en mesure de garantir un financement européen, à tout le moins partiel, pour faire face au large éventail de tous les cas de figure des déplacements des citoyens au sein de l'Union.

4.1.1.5. Pour tracer les contours de la procédure susmentionnée, on pourrait envisager de tirer parti de l'expérience positive de la définition de la protection juridictionnelle provisoire au stade qui précède la conclusion de contrats de travaux, prestations ou services (directive 89/665/CEE).

4.1.1.6. Il apparaît clairement que le paiement de l'indemnisation finale par l'État devra être assurée en tout cas:

- lorsqu'il n'aura pas été possible de localiser l'auteur des faits malgré les efforts déployés à cet effet,
- lorsqu'il aura pu l'être mais s'avérera ne pas disposer de ressources suffisantes pour indemniser correctement sa victime.

4.1.1.6.1. Lorsqu'un plafond d'indemnisation a été fixé, son montant devra être revu régulièrement en fonction des évolutions du coût de la vie.

4.1.1.7. L'approche décrite par les paragraphes 4.1.1.3 et 4.1.1.4 permet de clarifier l'objectif de l'intervention de l'État dans le domaine concerné: cette action intervient en début de procédure, immédiatement après l'infraction, à un moment où elle est le plus nécessaire pour la victime, ainsi qu'à sa conclusion, lorsqu'il aura été démontré définitivement qu'il n'existe aucune autre source pour l'indemniser de manière satisfaisante.

Bruxelles, le 26 février 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 72/166/CEE, 84/5/CEE, 88/357/CEE et 90/232/CEE du Conseil et la directive 2000/26/CE sur l'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation des véhicules automoteurs»

(COM(2002) 244 final — 2002/0124 (COD))

(2003/C 95/12)

Le 16 septembre 2002, le Conseil européen a décidé, conformément à l'article 95, paragraphe 1 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 adopté son avis le 19 décembre 2002 (rapporteur: M. Levau).

Lors de sa 397^e session plénière des 26 et 27 février 2003 (séance du 26 février), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 81 voix pour, 5 voix contre et 6 abstentions.

1. Introduction

1.1. L'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation des véhicules automoteurs a fait l'objet d'une première directive adoptée en 1972 qui a été suivi de 4 autres directives adoptées en 1984, 1988, 1990 et 2000 (¹).

1.2. Cependant le trafic intracommunautaire est en constante augmentation et certaines dispositions des textes précédemment adoptés (notamment celles relatives aux montants minimums de couverture) doivent être actualisées.

1.3. De plus, il est apparu nécessaire de combler certaines lacunes ou d'apporter des solutions à des problèmes récurrents, notamment:

- la difficulté de trouver une assurance couvrant un séjour temporaire dans un autre État membre;
- la difficulté de trouver une assurance de courte durée pour l'achat d'un véhicule dans un autre État membre;
- la demande d'une meilleure indemnisation des piétons et des cyclistes dans le champ d'application de l'assurance automobile;

(¹) Directive 72/166/CEE du Conseil, du 24 avril 1972, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives à l'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation de véhicules automoteurs, et au contrôle de l'obligation d'assurer cette responsabilité (JO L 103 du 2.5.1972); Deuxième directive 84/5/CEE du Conseil du 30 décembre 1983 concernant le rapprochement des législations des États membres relatives à l'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation des véhicules automoteurs (JO L 8 du 11.1.1984); Troisième directive 90/232/CEE du Conseil, du 14 mai 1990, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives à l'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation des véhicules automoteurs (JO L 129 du 19.5.1990); Directive 2000/26/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 mai 2000 concernant le rapprochement des législations des États membres relatives à l'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation des véhicules automoteurs et modifiant les directives 73/239/CEE et 88/357/CEE du Conseil (Quatrième directive sur l'assurance automobile) (JO L 181 du 20.7.2000).

— l'obtention auprès de son assureur d'une attestation de sinistralité pour négocier un nouveau contrat auprès d'un autre assureur.

1.4. En conséquence, le Parlement européen a adopté en juillet 2001 une résolution recommandant l'adoption d'une cinquième directive. La présente proposition est la réponse de la Commission à cette résolution.

2. Observations générales

2.1. Le Comité soutient la démarche de la Commission dont la proposition de directive vise à modifier les directives antérieures pour atteindre «les grands objectifs suivants»:

- moderniser et améliorer la couverture offerte par l'assurance obligatoire aux victimes d'accidents causés par des véhicules automoteurs;
- combler et clarifier des dispositions existantes pour assurer une plus grande convergence dans l'interprétation et la mise en œuvre des textes;
- porter remède à des problèmes récurrents pour créer un Marché unique de l'assurance automobile plus efficace.

2.2. Le Comité remarque que depuis 1972, date de la première directive, plusieurs modifications ont été apportées pour adapter les textes à la réalité et pour prendre en compte des difficultés diverses dans leur application.

2.2.1. «Le Comité considère que cette façon de légiférer est en contradiction avec plusieurs orientations de la Commission, dont le Livre blanc sur la gouvernance européenne, la communication “Gouvernance européenne: mieux légiférer” et le plan d'action “Simplifier et améliorer l'environnement réglementaire”. Aussi le Comité regrette qu'en procédant ainsi par modifications successives, on remette en cause la cohérence et l'accessibilité de l'ensemble des dispositions réglementaires régissant les assurances automobiles».

2.3. Une nouvelle fois le Comité constate que certaines mises à jour qui s'avèrent justifiées n'ont pas été effectuées depuis leur premier établissement. Ainsi s'agissant du montant des seuils minimums de couverture la présente directive propose une augmentation de l'ordre de 75 % des montants fixés par la directive 84/5/CEE, non révisés depuis 18 ans.

2.3.1. Le Comité estime que cette façon de faire n'est pas cohérente car elle conduit à des rattrapages ponctuels trop importants.

2.3.2. De plus, au fil des années certains États membres fixent pour eux-mêmes des seuils minimums plus élevés que les seuils minimums communautaires. Les écarts entre États membres s'amplifient rendant très difficile une harmonisation des tarifs et l'application d'une politique équilibrée en matière de concurrence.

2.3.3. Le Comité constate avec satisfaction que la présente proposition de directive prévoit, dans son article 2, une révision sur une base quinquennale des nouveaux seuils minimums.

3. Observations particulières

Le Comité a examiné point par point les articles de la proposition de directive qui portent sur des modifications de dispositions figurant dans des directives précédentes. Ces modifications, le plus souvent d'ordre technique, sont approuvées par le Comité, à l'exception des dispositions relatives aux minima de garantie des dommages matériels et corporels. Le Comité formule également quelques remarques et suggestions reprises ci-après dans l'énumération des articles de la proposition.

3.1. Article premier

3.1.1. Le Comité approuve les modifications proposées.

3.2. Article 2

3.2.1. Il est envisagé de fixer des minima de garantie à 1 000 000 EUR par victime de dommage corporel et 500 000 EUR par sinistre matériel quel que soit le nombre de victimes.

3.2.2. Le Comité comprend que, à une époque où le secteur de la réassurance est très perturbé, il ne soit pas souhaitable de proposer des minima plus élevés. Cependant, l'expérience montre qu'une augmentation sensible des minima de garantie a systématiquement pour conséquence une augmentation corollaire forte des indemnisations octroyées par les tribunaux tout particulièrement en matière de dommages corporels. Cette situation amènerait les assureurs à procéder à un relèvement des montants tarifaires qui pourrait excéder les capacités financières des assurés, notamment ceux des pays candidats.

3.2.3. Le Comité estime que l'indemnisation par victime de dommages corporels, prévue sans plafond par la directive, équivaut dans certains cas à une couverture illimitée des risques. Compte tenu de l'existence de règles particulières pour le transport en commun des voyageurs, auquel ne s'applique pas cette directive, le Comité propose de fixer un plafond de 10 000 000 EUR par sinistre pour les dommages corporels quel que soit le nombre de victimes. Ce plafond s'appliquera pour une période de 10 ans, à l'issue de laquelle la Commission devra réévaluer la situation.

3.2.4. Le Comité approuve par ailleurs les modalités d'indexation automatique.

3.2.5. Le Comité propose que la Commission ajoute un nouveau paragraphe à l'article premier de la directive 84/5/CEE, rédigé comme suit:

«5 bis — Les États membres veillent à instaurer un système de règlement dans un délai maximum de 4 mois d'une indemnisation provisoire des victimes d'accidents de roulement pour les dommages physiques subis, en attendant la fixation définitive du montant de l'indemnisation, pour autant qu'il y ait recours au tribunal pour sa fixation.»

3.2.6. Le Comité juge opportun de supprimer l'article premier, paragraphe 6 de la directive 84/5/CEE. En tout état de cause, le Comité n'approuve pas la limitation, contenue au second paragraphe du même article, aux lésions physiques graves, dans la mesure où leur définition ne relève en aucun cas de la compétence des États membres, pour la raison évidente que cela entraînerait des différences de régime pour les victimes en fonction des États membres, dans une matière qui doit être harmonisée.

3.3. Article 3

3.3.1. Le Comité approuve la modification proposée.

3.4. Article 4

3.4.1. Le Comité approuve les modifications proposées à l'exception de celles figurant sous les articles 4, paragraphe 2 et 4, paragraphe 4.

3.4.2. Article 4, paragraphe 2

3.4.2.1. Il est proposé dans cet article d'insérer dans la directive 90/232/CEE un article «premier bis» qui tendrait à garantir les dommages corporels subis par les piétons et les cyclistes lors d'un accident de la circulation que le conducteur du véhicule soit en tort ou non.

3.4.2.2. Le Comité est conscient du fait que l'indemnisation des utilisateurs de la route les plus vulnérables devra nécessairement faire l'objet d'une évolution par rapport à la situation actuelle. Cette amélioration de la situation des «usagers plus faibles» ne devrait pas bénéficier aux seuls cyclistes et piétons mais s'étendre à tous les acteurs non motorisés de la circulation (patineurs en ligne, etc.). Il conviendrait cependant de ne pas opérer pareille revalorisation par le biais d'une directive sur le droit des assurances, car dans ce type de réglementation, les dispositions des États membres en matière de responsabilité juridique continuent de s'appliquer. Si l'on se prononce pour une compétence législative communautaire dans le domaine du droit de la responsabilité matérielle, la protection des personnes les plus exposées dans le trafic devrait être fixée par des dispositions juridiques de responsabilité qui soient uniformes à l'échelle de l'Europe. Il faudrait par ailleurs qu'une telle réglementation inclue certaines composantes fondamentales, comme la nécessité d'un lien de cause à effet, la prise en compte des cas de force majeure ou l'absence d'intention dans les dommages survenus.

3.4.2.3. Le Comité propose donc à la Commission que cette disposition soit retirée du projet de la présente directive (dite: cinquième directive) et qu'on se réserve de réglementer ce point par une directive qui tendrait à améliorer l'indemnisation des usagers de la route les plus vulnérables et à harmoniser les règles en la matière.

3.4.2.4. Une future directive relative à la responsabilité civile des véhicules pourrait faire référence à cette directive sur la responsabilité et garantir que toutes les victimes d'accidents de la circulation soient indemnisées sur la base de normes harmonisées

3.4.3. Article 4, paragraphe 4

3.4.3.1. Il est proposé dans cet article d'insérer dans la directive 90/232/CEE un article «4 ter» concernant la production des attestations d'assurance.

3.4.3.2. Le Comité considère comme trop restrictive la disposition qui n'oblige l'assureur à adresser une attestation relative aux sinistres que dans les quinze jours qui suivent

l'extinction du contrat. En effet, les assurés ont besoin de cette attestation avant l'expiration du contrat pour trouver un nouvel assureur, car, s'ils ne l'obtiennent qu'après son expiration, ils seraient sans couverture pendant un certain délai. De plus, cette attestation est, à tout moment, nécessaire à l'assuré, et notamment, lorsqu'il acquiert un autre véhicule qu'il veut également assurer. En conséquence, le Comité souhaite que l'attestation soit délivrée dans les 15 jours de la demande de l'assuré. Il souhaite qu'en plus l'assureur soit tenu de répondre par e-mail et/ou par courrier à chaque demande du souscripteur.

3.5. Article 5

3.5.1. Le Comité approuve les modifications proposées.

3.6. Article 6

3.6.1. Le Comité approuve les dispositions relatives à la transposition.

4. Conclusions

4.1. Le Comité constate la multiplication des textes européens relatifs à l'assurance automobile.

4.1.1. Avant même que la présente proposition de cinquième directive ne soit adoptée une future directive serait à envisager.

4.1.2. D'autres textes modificatifs ou complémentaires seront sans aucun doute élaborés. L'accès à la réglementation devient donc particulièrement complexe en raison de l'empilement de textes modifiés au coup par coup avec un risque grandissant d'incompréhension et d'incohérence à la veille de l'élargissement.

4.1.3. Aussi le Comité demande que la Commission propose que la 5^e directive actuellement à l'examen regroupe l'ensemble des directives précédentes (72/166/CEE, 84/5/CEE, 88/357/CEE, 90/232/CEE, 2000/26/CE). Elle pourrait ultérieurement être transformée en «Code européen des assurances automobiles» en y ajoutant toutes les réglementations existantes dans ce domaine.

4.2. Les modifications et les évolutions ultérieures seront faites en référence à ce document unique qui garantira la cohérence de l'ensemble du dispositif.

4.3. Ce «Code européen des assurances automobiles» pourrait être le prélude à un document plus général de «Code européen des assurances».

Bruxelles, le 26 février 2003.

Le Président
du Comité économique et social européen
Roger BRIESCH

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission — L'espace européen de la recherche: un nouvel élan — Renforcer, réorienter, ouvrir de nouvelles perspectives»

(COM(2002) 565 final)

(2003/C 95/13)

Le 17 octobre 2002 la Commission a décidé, conformément à l'article 262 du traité CE, de saisir le Comité économique et social européen d'une demande d'avis sur la communication susmentionnée.

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation» chargée de préparer les travaux du Comité a adopté son avis le 29 janvier 2003 (rapporteur: M. Wolf).

Le Comité économique et social européen a, lors de sa 397^e session plénière des 26 et 27 février 2003 (séance du 26 février), adopté l'avis suivant avec 72 voix pour, 7 voix contre et 4 abstentions.

1. Résumé

- Le Comité accueille favorablement la Communication de la Commission à l'examen et appuie les objectifs qu'elle poursuit.
- Le Comité réaffirme une fois encore l'importance d'un espace européen de la recherche. Il apprécie les progrès déjà accomplis vers la réalisation de cet objectif et d'un «marché intérieur de la recherche».
- D'une manière générale, le Comité approuve les différentes mesures proposées.
- Le Comité recommande néanmoins d'adapter les nouvelles mesures de promotion de la recherche, de coordination, de mise en réseau ou d'intégration, et leur calendrier aux conditions délicates de fonctionnement de la science et de la recherche d'excellence.
- Le Comité souligne l'importance fondamentale que revêt la mobilité des acteurs de la science et de la recherche en tant que vecteur de l'information et de catalyseur des réseaux; dans cet esprit, il soutient les propositions de la Commission et recommande de prendre en considération et de compenser, dans les mesures de promotion et les dispositifs réglementaires, les charges éventuelles liées à la mobilité de manière à ce qu'il n'en résulte pas de désavantages mais au contraire suffisamment d'incitants.
- Le Comité soutient explicitement la création d'un «brevet communautaire».
- Pour ce qui est de la coordination des politiques de recherche des États membres préconisée par la Commission, le Comité recommande d'opter pour une approche différenciée. Il appuie toutes les mesures qui tendent à promouvoir une autocoordination des instituts de recherche et de leurs acteurs, également au niveau européen. Quant à une coordination par la Commission, elle devrait se concentrer sur les objectifs thématiques et se limiter aux besoins concrets (grands équipements, infrastructures) pour lesquels une telle coordination, qui aille au-delà des différents États membres, s'avère effectivement utile et nécessaire.

- Le Comité soutient par conséquent les efforts déployés par la Commission en vue de créer une infrastructure scientifique européenne incluant les grands équipements nécessaires.
- Le Comité appuie la Commission dans son intention d'accorder, via le fonds régional, un soutien prioritaire et renforcé à la coopération technico-scientifique entre régions inégalement avancées au plan technologique.
- S'agissant des questions importantes sous le titre «Science et société», le Comité renvoie à un avis adopté récemment.
- Quant au thème «Renforcement de l'investissement privé dans la recherche», il fait pour l'instant l'objet d'un avis du Comité.

2. Historique

2.1. Le concept de Programme européen de la recherche ainsi que les mesures proposées pour sa réalisation ont été présentées par la Commission au début de l'an 2000⁽¹⁾. Le Conseil européen de Lisbonne en mars 2000 les a aussitôt confirmés et soulignés. Par la suite, ce concept a connu d'autres développements dans le cadre de la proposition de la Commission sur le 6^e programme-cadre⁽²⁾ et dans les propositions⁽³⁾ sur ce qu'on appelle les «règles de participation».

2.2. Le Comité a émis plusieurs avis⁽⁴⁾ détaillés sur ces propositions. Il a accordé son soutien sans réserve à la création d'un espace européen de la recherche et souligné l'importance

⁽¹⁾ COM(2000) 6 final.

⁽²⁾ COM(2001) 94 final — 2001/0053 (COD) et 2001/0054 (CNS).

⁽³⁾ COM(2001) 500 final modifié par COM(2001) 822 final — 2001/0202 (COD) et COM(2001) 823 final/2 — 2001/0327 (CNS).

⁽⁴⁾ JO C 204 du 18.7.2001; JO C 260 du 17.9.2002; JO C 241 du 7.10.2002; JO C 221 du 7.8.2001 et JO C 94 du 18.4.2002.

fondamentale de la science, de la recherche et du développement en tant que base et moteur de prospérité et de compétitivité. Il a en outre fait observer que la plupart des conquêtes scientifiques et techniques réalisées à ce jour sont le produit d'une culture européenne commune qui fait apparaître clairement l'importance historique d'un espace européen de la recherche et contribue largement à l'intégration européenne.

2.3. En analysant de près les différentes propositions de la Commission mentionnées ci-dessus, le Comité a émis l'une ou l'autre réserve et formulé dans certains cas des recommandations visant à modifier ou à approfondir l'un ou l'autre aspect. Pour l'essentiel, son souci a toujours été de garantir l'existence de conditions de fonctionnement optimales pour assurer le succès de la recherche et du développement et de veiller à un soutien équilibré des trois piliers «recherche de base — recherche appliquée — développement», compte tenu de leur interaction. Certaines des recommandations et considérations formulées précédemment par le Comité restent valables pour la communication de la Commission à l'examen et il y sera fait à nouveau référence ci-après.

3. Communication de la Commission

3.1. À titre d'introduction de sa communication, la Commission constate que les initiatives et les actions réalisées à ce jour par la Commission ont contribué à modifier le paysage de la politique de la recherche en Europe. Leur mise en œuvre a déclenché une prise de conscience, dans les États membres, de la dimension européenne de la recherche; elle a stimulé le rapprochement des acteurs et des opérateurs de la recherche en Europe et le lancement d'initiatives nouvelles de coopération; elle a conduit à la définition et à l'adoption d'un programme-cadre de recherche substantiellement redéfini dans cette perspective. En dépit des progrès réalisés sur ces différents plans, le projet se heurte cependant à une implication trop peu importante des États membres, ce qui réduit la portée des actions entreprises et compromet les chances d'aboutir à la création d'un «vrai marché intérieur de la recherche».

3.2. Sur la base d'un bilan des actions engagées, la communication de la Commission s'emploie à identifier les actions à entreprendre pour donner au projet un nouvel élan.

3.3. La communication aborde et traite les thèmes suivants, qui font l'objet de propositions:

- l'étalonnage («Benchmarking») des politiques de recherche,
- la cartographie de l'excellence,
- la mobilité des chercheurs,
- les infrastructures de recherche,
- la mise en réseau des programmes nationaux de recherche,

- le renforcement de l'investissement privé dans la recherche,
- la propriété intellectuelle,
- un réseau électronique transeuropéen pour la recherche,
- la dimension internationale de l'espace européen de la recherche,
- la dimension régionale de l'espace européen de la recherche,
- les questions «science et société»,
- la mise en place des conditions d'une véritable coordination des politiques de recherche,
- l'utilisation accrue des instruments légaux,
- l'optimisation de l'impact des initiatives de coopération européenne,
- l'implication à part entière des pays candidats.

4. Observations générales

4.1. Le Comité accueille favorablement la communication de la Commission à l'examen et en soutient les objectifs. Il réaffirme une fois encore l'importance d'un espace européen de la recherche. Sauf avis contraire ci-après, le Comité approuve également les différentes mesures proposées.

4.1.1. Le Comité est cependant d'avis que la Commission sous-estime les progrès considérables déjà réalisés lorsqu'elle remet en question, de manière générale, la création d'un «marché intérieur de la recherche». En effet, le Comité approuve et soutient sans réserve l'objectif visant à créer un «marché intérieur de la recherche» et à stimuler et à promouvoir à l'échelon européen la recherche de pointe. Pour sa réalisation, cet objectif exige toutefois un long processus de développement et un échéancier adéquat. Cela concerne aussi bien la clarification des questions de compétence ainsi que la coopération et le partage des tâches — soit l'application et l'interprétation du principe de subsidiarité — entre la Commission et les gouvernements nationaux, que le processus d'adaptation auquel devront se soumettre les différents instituts de recherche et leurs acteurs (cf. également à cet égard l'annexe ci-jointe).

4.1.2. Certes, il reste beaucoup à faire et beaucoup à améliorer; le point 5 du présent avis abordera un certain nombre de points à cet égard.

4.1.3. Il est particulièrement important de conserver l'élan politique nécessaire pour poursuivre et parachever le développement du cadre législatif du marché intérieur communautaire dans son ensemble. Les mesures qui en découlent permettront en effet dans le même temps de créer la base sur laquelle concevoir et développer l'«Espace européen de la recherche» et le «Marché intérieur de la recherche».

4.1.4. Pour devenir compétents, compétitifs ou pour occuper une position de pointe dans une branche scientifique précise, les personnes et les groupes professionnels concernés doivent d'abord opérer un travail d'adaptation exigeant, qui demande souvent plusieurs années, et c'est un élément à prendre en considération. De plus, il est souvent nécessaire de mettre en place des équipements techniques de haute qualité et de créer un milieu stimulant par la mise en place de structures de recherche. C'est un investissement précieux et coûteux dans le «capital humain» et dans l'infrastructure de recherche.

4.1.4.1. Par conséquent, une bonne politique de recherche, pour qu'elle soit couronnée de succès, ne peut pas être lancée, arrêtée ou réorientée au gré des cycles conjoncturels ou des tendances politiques du moment: une continuité et une fiabilité suffisante sont indispensables⁽¹⁾. Cela vaut également pour le rythme de mise en œuvre des nouvelles mesures ou attitudes attendues ou souhaitées par la Commission. Sans quoi, on court le risque que des actions en principe judicieuses et lancées dans une bonne intention par la Commission n'engendrent que des réactions de rejets et de déceptions parmi les institutions et les acteurs concernés.

4.1.4.2. Dans ce contexte, le Comité constate avec satisfaction que la Commission a suivi, malheureusement en partie seulement, les recommandations formulées dans le passé par le Comité, à savoir d'offrir aux candidats dans ses appels d'offres d'utiliser les instruments proposés par la Commission pour le 6^e programme-cadre de recherche ainsi que ceux déjà introduits avec le 5^e programme-cadre. Il serait néanmoins souhaitable, lors d'un appel d'offres pour un ensemble spécifique de recherches, de ne pas prescrire l'instrument à utiliser mais de laisser aux candidats l'initiative et la liberté de choisir l'instrument qui leur semble le plus approprié.

4.2. Pour ce qui est de la thématique extrêmement complexe et à multiples facettes sous le titre «science et société», le Comité y a déjà consacré un avis très complet⁽¹⁾ dont les déclarations restent d'actualité, également en référence aux aspects abordés ici par la Commission. Certaines des observations formulées alors seront reprises ci-après, sous forme d'extraits ou abrégés en référence aux questions abordées dans le présent contexte.

4.2.1. La présence d'un environnement économique, politique, social et culturel dans lequel la créativité et l'esprit d'invention peuvent se développer au mieux et qui permette de gagner les meilleurs scientifiques et ingénieurs pour l'Espace européen de la recherche et de les conserver, revêt une importance prioritaire. Juste après viennent les mesures permettant le maintien ou la création des meilleures conditions possibles de fonctionnement pour la science, à savoir:

- Renforcer la corrélation entre recherche fondamentale/recherche appliquée/développement dans un système scientifique pluraliste et multipolaire;

- Garantir l'indépendance des chercheurs et la liberté scientifique, dans le respect des considérations éthiques et du droit;
- Défendre et renforcer l'auto-organisation et l'autogestion de la science dans le cadre politique défini;
- Analyser les effets, le coût et l'efficacité des diverses procédures de demandes de recherche et d'expertise;
- Prendre en compte la pluralité des objectifs et des intérêts de la société;
- Promouvoir et préserver également le savoir qui n'intéresse justement pas la «société».

4.2.2. La science et la recherche vivent de la concurrence pour les meilleures idées, les meilleures procédures et les meilleurs résultats, et de la reproduction (ou contradiction) indépendante — et donc «certification» — de nouvelles connaissances, ainsi que de leur diffusion, approfondissement et développement. La «double recherche» est une composante essentielle des connaissances et du progrès scientifiques.

4.2.3. C'est la raison pour laquelle il faut permettre et entretenir des approches, des procédures d'évaluation et des structures pluralistes et interdisciplinaires en matière de recherche, afin de stimuler et d'utiliser la concurrence pour les meilleures idées et les meilleures pratiques qui en résulte.

4.2.4. C'est pourquoi toute politique de recherche devrait avoir pour principe: «le plus possible du bas vers le haut, le strict nécessaire du haut vers le bas», le plus de décentralisation possible, la centralisation réduite au strict nécessaire. Le CESE estime que ce principe n'est pas en contradiction avec les objectifs de l'espace européen de recherche, mais signifie au contraire qu'au sein de la Commission également et dans le cadre de la politique de recherche qu'elle poursuit, il y a lieu de déléguer le plus possible la compétence, le pouvoir de décision et d'initiative, etc.

4.3. Pour ce qui est du renforcement de l'investissement privé dans la recherche, la Commission a consacré à ce sujet une communication⁽²⁾ sur laquelle le Comité a émis des recommandations en adoptant un avis ad hoc; dans cet avis, il accueille favorablement les propositions de la Commission. Aussi ce thème ne sera-t-il pas abordé dans le présent contexte.

5. Observations particulières

5.1. Mobilité

Transfert des connaissances, contacts et mise en réseau sont le fait de l'action de l'homme. C'est pourquoi la mobilité est la clé de la mise en place d'un marché européen de la recherche. Le Comité renvoie à son avis émis précédemment sur cette matière⁽³⁾.

⁽¹⁾ COM(2002) 499 final.

⁽²⁾ JO C 204 du 18.7.2000, paragraphe 8.

⁽¹⁾ JO C 221 du 7.8.2001, point 4.3.

5.1.1. Par contre, le thème de la mobilité des scientifiques et des techniciens touche bien d'autres aspects et catégories, à savoir notamment:

- la mobilité réciproque entre l'université et l'industrie,
- la mobilité entre les États membres de l'Union européenne,
- la mobilité entre l'UE et les pays tiers,
- la promotion du retour dans l'UE de chercheurs établis dans des pays tiers,
- l'encouragement de la mobilité par exemple par la Commission à l'aide d'incitants financiers ou de subventions,
- les obstacles à la mobilité (pour les différentes catégories mentionnées ci-dessus) et leur élimination.

Certains de ces aspects sont abordés dans la communication de la Commission. Ainsi, des mesures sont notamment proposées pour améliorer les incitants et mieux informer les candidats potentiels. Le Comité soutient sans réserve ces propositions.

5.1.2. Outre les obstacles à la mobilité cités par la Commission, le Comité attire l'attention sur les problèmes ci-après, qui font également obstacle à la mobilité des scientifiques et ingénieurs:

- Les répercussions de la mobilité sur l'intégrité des familles ou des partenaires familiaux. Sur ce point des solutions doivent être trouvées qui prennent en compte et satisfont également les souhaits professionnels des partenaires familiaux et la formation scolaire des enfants. Il s'agit même là d'un aspect important de la politique familiale.
- Les coûts parfois considérables liés aux changements d'habitation (courtage immobilier, taxes, notaire, rénovation, etc.). Sur ce plan également, il faut trouver des solutions afin qu'il n'en résulte pas de désavantages pour les personnes concernées, donc pas d'obstacles insurmontables à la mobilité.
- La compatibilité insuffisante et par conséquent la difficulté de transposer les systèmes sociaux et les assurances (droits à la pension et à l'incapacité de travail/temps de maturation des droits, assurance maladie, etc.).

5.1.3. Les problèmes mentionnés sous 5.1.2 ne se limitent toutefois pas à la mobilité des scientifiques, ils concernent en fin de compte également d'autres catégories professionnelles et, partant, le marché intérieur dans son ensemble. Cela rend la recherche d'une solution d'autant plus urgente.

5.1.4. Mais il importe aussi de prévoir des incitations et des mécanismes d'aide suffisants pour la mobilité des scientifiques afin de faciliter et d'encourager la participation des petites et moyennes entreprises (PME) au programme de recherche et

développement et surmonter ainsi les obstacles qui subsistent en ce domaine. Cette nécessité ainsi que la problématique qui en découle ont déjà été abordées en détails par le CESE dans son avis antérieur⁽¹⁾ sur l'Espace européen de la recherche.

5.2. Propriété intellectuelle

Le Comité soutient la Commission dans ses efforts constants — et malheureusement peu fructueux à ce jour à cause des résistances de la part des États membres — en vue de développer un brevet communautaire européen. Le Comité recommande à nouveau une simplification, un raccourcissement et une réduction du coût des procédures pour acquérir et maintenir un «brevet communautaire», dans la mesure où cela constituerait une mesure d'une portée économique considérable. Il rappelle en particulier ses déclarations précédentes à propos du régime linguistique, du rôle des offices nationaux des brevets et de la protection juridique de ce rôle. Il conviendrait en outre d'introduire un délai de prépublication anticipé (à l'instar de ce qui est prévu aux États-Unis) afin de ne pas exclure a priori de la brevetabilité les résultats éventuellement publiés antérieurement par un inventeur.

5.3. Coordination des politiques de recherche

Comme l'affirme la Commission, la coordination des politiques nationales de recherche constitue un élément central du projet d'espace européen de la recherche.

5.3.1. Le Comité soutient les propositions de la Commission qui visent à encourager et à promouvoir au niveau européen l'autocoordination⁽²⁾ des politiques et des projets de recherche par les États membres ainsi que par les institutions et les acteurs qui participent à la recherche et au développement.

5.3.2. Une coordination d'en haut, dirigée par la Commission elle-même, devrait par contre se concentrer sur les objectifs thématiques et se limiter aux besoins en appareils (grands équipements, infrastructures) pour lesquels une telle coordination, qui aille au-delà des différents États membres, s'avère véritablement utile et nécessaire.

5.3.3. Il s'agit ici d'une question délicate, qui doit être considérée de façon nuancée et qui touche au problème central de la subsidiarité. À cet égard, le Comité renvoie à son premier avis sur l'espace européen de la recherche⁽³⁾ dont le paragraphe 9 porte le titre «La dimension européenne: subsidiarité, concentration et diversité, concurrence et ordre». Étant donné l'importance fondamentale de ces questions, le paragraphe en question est partiellement repris en annexe (du point 9 au point 9.8.5 plus exactement); il complète le présent avis.

⁽¹⁾ JO C 204 du 18.7.2000, par. 7.7, 7.8, 8.2.2 et 11.7.5.

⁽²⁾ Appelée aussi «méthode ouverte de coordination» par la Commission.

⁽³⁾ JO C 204 du 18.7.2000.

5.4. *Infrastructures et grands équipements*

5.4.1. Dans ce contexte, un thème particulièrement important et prioritaire est constitué par les infrastructures et les grands équipements très coûteux dont le coût et le potentiel d'utilisation dépassent généralement les possibilités mais aussi les besoins des États membres pris individuellement. Aussi paraît-il presque naturel que le traitement des besoins, le choix d'un lieu d'implantation optimal, les nouvelles constructions, l'utilisation et le développement des infrastructures, etc. soient considérées comme une tâche européenne à promouvoir et à coordonner par la Commission. Ces grands appareils sont des accélérateurs de particules, des sources de rayonnement et de neutrons, des stations d'observation astronomique, des satellites, des installations expérimentales de recherche énergétique (ITER), des installations expérimentales de navigation aérienne et spatiale, etc. Il est tout aussi évident que les procédés à mettre en œuvre et les travaux scientifiques complémentaires nécessaires à leur utilisation, etc. doivent être influencés, coordonnés et soutenus (notamment par la promotion de la mobilité) par la Commission. Aussi le Comité soutient-il sans réserve les efforts déployés en ce sens par la Commission.

5.4.2. Le Comité approuve la proposition visant à mettre en place, au sein du Forum européen sur les infrastructures,

des mécanismes formels de concertation et d'avis aux États membres. Il se réserve le droit d'émettre un avis spécifique sur les propositions concrètes qui seront faites en la matière.

5.5. *La dimension régionale de l'Espace européen de la recherche*

Le développement de l'Espace européen de la recherche révèle deux approches basées sur des critères différents.

5.5.1. D'une part, il s'agit de mettre l'accent sur la participation en réseau, en respectant les règles du programme cadre, des meilleurs chercheurs et instituts de recherche aux divers programmes thématiques de recherche et de développement à l'échelle européenne.

5.5.2. D'autre part, il s'agit de favoriser la coopération scientifique et technique entre les régions de différents niveaux techniques, et donc d'intégrer les régions isolées.

Le Comité se félicite de l'intention de la Commission, à qui il apporte son soutien, de poursuivre également les deux objectifs cités ci-dessus par divers programmes d'aide. Si la promotion de l'excellence selon le paragraphe 5.5.1 relève essentiellement du programme cadre de R&D, l'aspect régional évoqué au paragraphe 5.5.2 devrait principalement et de manière accrue être couvert par le Fonds régional.

Bruxelles, le 26 février 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 plus du quart des suffrages exprimés, ont été rejetés au cours des débats:

Paragraph 5.3.1

Modifier comme suit:

«Le Comité soutient les propositions de la Commission qui visent à encourager et à promouvoir au niveau européen la **autocoordination** des politiques et des projets de recherche par les États membres ainsi que par les institutions et les acteurs qui participent à la recherche et au développement.»

Exposé des motifs

La notion d'autocoordination n'est pas compréhensible, et si l'on entend faire allusion à un processus «du bas vers le haut», elle ne convient en tout cas pas lorsqu'il est question de politiques de recherche, et elle est réductrice lorsque l'on parle de programmes de recherche.

Pour ces raisons, on ne saurait partager la limitation dont est assortie l'intervention de la Commission.

La référence faite au précédent avis du CESE, publié au JOCE, est suffisante, et il n'est pas nécessaire de faire figurer celui-ci en annexe, d'autant plus que son contenu ne correspond pas exactement à celui du texte qu'il est proposé de supprimer (aux paragraphes 5.3.2 et 5.3.3 actuels).

Résultat du vote

Voix pour: 20; voix contre: 25; abstentions: 33.

Paragraph 5.3.2

Modifier comme suit:

«La Commission devrait en particulier s'employer à parvenir à l'objectif de devenir d'ici 2010 l'économie de la connaissance la plus compétitive au monde, en fixant des objectifs généraux et des lignes directrices au niveau de l'Union, à partir desquels les différents États membres tireront des objectifs particuliers et des mesures politiques spécifiques. Une coordination d'en haut, dirigée par la Commission elle-même, devrait par contre se concentrer sur les objectifs thématiques et se limiter aux besoins en appareils (grands équipements, infrastructures) pour lesquels une telle coordination, qui aille au-delà des différents États membres, s'avère véritablement utile et nécessaire.»

Exposé des motifs

Voir l'exposé des motifs pour le paragraphe 5.3.1.

Résultat du vote

Voix pour: 26; voix contre: 45; abstentions: 7.

Avis du Comité économique et social européen sur «La stratégie de Lisbonne et le développement durable»

(2003/C 95/14)

Le 24 octobre 2002, le Comité économique et social européen a décidé, conformément aux dispositions des articles 19 (paragraphe 1) et 29 (paragraphe 2) de son règlement Intérieur, d'élaborer un avis sur le thème: «La stratégie de Lisbonne et le développement durable».

Le sous-comité «Développement durable», chargé des travaux préparatoires, a adopté son avis le 5 février 2003 (rapporteur: M. Ehnmark, corapporteur: M. Ribbe).

Lors de sa 397^e session plénière des 26 et 27 février 2003 (séance du 27 février), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 98 voix pour, 2 voix contre et 4 abstentions.

1. Résumé

1.1. Le développement durable a été dès l'origine l'une des toutes premières priorités de l'Union européenne. Ces dernières années, le développement durable est devenu un domaine politique qui se caractérise de plus en plus par l'urgence de préserver une création équilibrée de croissance économique, de bien-être, de justice sociale et de connaissance écologique. Il convient que les décisions politiques de l'Union traduisent clairement cette urgence. À l'heure actuelle, toutefois, cela n'est pas le cas. Le développement durable reste encore une notion abstraite très générale, et non pas un instrument de travail intégré.

1.2. Le monde qui nous entoure nous oblige à affronter des changements plus rapides que ce que l'on avait pu prévoir. Les changements climatiques, les préoccupations relatives à l'approvisionnement en énergie et aux capacités de transport à long terme, les défis de l'exclusion sociale, les modes de production et de consommation non durables: un certain nombre d'éléments sont autant de défis à relever si l'on veut maintenir le bien-être futur de l'UE elle-même. Ces questions appellent des décisions ayant l'appui des citoyens et dont la mise en œuvre doit être conduite de façon motivante au niveau politique.

1.3. Après la décision initiale du Sommet européen de Göteborg, au mois de juin 2001, l'objectif du développement durable n'a pas, pour le moment, figuré de façon très visible comme principe directeur dans les considérations politiques de l'UE. Au lieu de le promouvoir vigoureusement, comme cela avait été décidé au Sommet de Göteborg, l'on fait trop souvent du développement durable une question ayant trait principalement à l'environnement, que l'on n'intègre pas dans une combinaison politique globale de questions économiques, sociales et environnementales. Il reste encore beaucoup de chemin à parcourir pour que le développement durable constitue la nouvelle approche politique imaginée.

1.4. Le CESE déplore le fait que le développement durable ne soit pas encore entièrement intégré dans la stratégie de Lisbonne et qu'il ne soit pas reconnu comme l'un des défis les plus importants et les plus vastes de l'UE, qui nous amènera à faire des choix difficiles.

1.5. C'est pourquoi le CESE invite le Sommet du printemps, qui va se tenir au mois de mars 2003, à remettre fermement le développement durable au nombre des objectifs primordiaux de l'Union européenne. Le CESE invite le Sommet à donner l'impulsion nécessaire pour intégrer pleinement le développement durable dans la stratégie de Lisbonne. Le CESE invite les Présidences grecque et italienne de l'Union à mettre en train au plan opérationnel cette intégration du développement durable.

1.6. Il est temps de préciser la perspective du développement durable en tant qu'objectif de première importance de l'Union européenne. Cela implique de parvenir à un consensus sur ce que pourrait être le développement durable et sur les mesures politiques à prendre. Les politiques de développement durable auront des conséquences pour la vie quotidienne des citoyens. Par conséquent, il est d'autant plus important de garantir un dialogue permanent entre les citoyens européens et les responsables politiques.

1.7. Le temps est également venu de déclarer clairement que le développement durable devrait se trouver au cœur du débat sur l'avenir de l'Europe. Il conviendra d'affirmer clairement cette perspective dans le nouveau traité.

1.8. La stratégie de Lisbonne se trouve en difficulté, les résultats obtenus étant insuffisants par rapport aux actions et aux objectifs ambitieux qui avaient été énoncés en 2000. Il faut redynamiser cette stratégie. Le CESE propose que l'on consacre des efforts particuliers à réexaminer cette stratégie au cours de l'année 2003, dans le but de fournir une base aux conclusions qui devront être tirées par le Sommet de printemps, au mois de mars 2004. Le CESE est prêt à apporter sa contribution à un tel réexamen.

1.9. Le CESE souhaite indiquer quelles sont les questions qui, dans la stratégie de Lisbonne, devraient intégrer les considérations en matière de développement durable et pour lesquelles les considérations économiques, sociales et environnementales sont associées et non pas dissociées.

1.10. Le CESE souligne tout particulièrement trois questions qui rentrent dans cette catégorie: un soutien plus vigoureux aux investissements privés et publics dans les technologies et les matériels nouveaux et propres, des efforts renouvelés pour améliorer la qualité du travail et une vaste consultation sur la fixation des prix de l'utilisation des ressources naturelles.

1.11. Une série de problèmes majeurs en matière de développement durable découlent de l'utilisation de ressources non renouvelables, tels que les combustibles fossiles, pour la production d'énergie et le transport. Bien que certaines démarches aient été accomplies dans ces domaines, le CESE propose que le Sommet européen du printemps marque le lancement d'une action cohérente visant à réduire notre dépendance vis-à-vis des combustibles fossiles.

1.12. Le développement durable est une perspective qui comporte des conséquences bien claires pour la gouvernance, pour les responsables politiques et pour la cohérence des politiques, au niveau tant national que de l'UE. Le dialogue avec les citoyens ne peut pas consister en initiatives sans lendemain; il doit être fait d'efforts permanents. L'accord récent sur la participation des citoyens à l'élaboration des politiques de l'environnement constitue un élément positif à cet égard. La nécessité d'établir une cohérence politique va représenter un défi pour les institutions de l'UE, ainsi que pour les gouvernements nationaux. La Commission et le Parlement européen devraient tous deux prendre des mesures supplémentaires afin de garantir une cohérence politique.

1.13. Les nouveaux États membres de l'UE deviendront automatiquement partenaires de la stratégie de Lisbonne et de la stratégie de développement durable. Ces questions n'ont pas été abordées lors des négociations d'adhésion car elles ne font pas partie de l'acquis communautaire. Il sera essentiel de pouvoir proposer aux nouveaux États membres une aide appropriée, en particulier pour la mise en œuvre de la stratégie de développement durable.

1.14. La démarche à laquelle a adhéré l'UE au Sommet mondial de Johannesburg en 2002 constitue pour l'UE une chance unique et historique de donner l'exemple et de se placer au premier rang mondial en termes de création de politiques concrètes destinées à mettre en œuvre le développement durable. Outre le fait qu'elle fait avancer à grands pas sa stratégie de développement durable, l'UE devrait agir avec fermeté afin de garantir la participation d'autres pays et régions, notamment dans le cadre de partenariats.

1.15. Le CESE participe activement au développement de la stratégie de développement durable, que ce soit par le biais d'avis ou de consultations des parties concernées. Le CESE entend poursuivre ces activités.

1.16. Compte tenu de la situation politique et économique actuelle, il n'en est que plus important pour l'UE de faire entendre un message bien clair sur l'intérêt qu'il y a à faire progresser la situation du point de vue du développement durable. Cette perspective n'apporte pas la réponse à tous les problèmes. Elle ne s'inscrit pas encore non plus dans un cadre

politique bien apparent. Mais il s'agit d'une perspective qui peut servir de repère, qui est de nature à susciter une forte adhésion, et qui met en évidence des aspects essentiels de notre future qualité de vie, laquelle nous est commune et sera d'un niveau élevé, en termes économiques, sociaux et environnementaux. Le développement durable ne doit pas être considéré comme une limitation de la croissance économique et de l'emploi, mais plutôt comme une stratégie d'investissement attrayante visant à assurer prospérité, bien-être et justice sociale.

2. Une stratégie en difficulté

2.1. La stratégie de Lisbonne, qui est une stratégie de renouveau économique, social et environnemental, compte parmi les projets les plus ambitieux dans lesquels se soit jamais engagée l'Union européenne. Toutefois, trois ans après le début de sa mise en œuvre, cette stratégie est en difficulté. L'objectif de devenir l'économie la plus compétitive et la plus dynamique du monde, économie fondée sur la connaissance et capable d'une croissance économique durable, avec une croissance quantitative et qualitative de l'emploi et un renforcement de la cohésion sociale, est un objectif qui garde toute son actualité, mais la stratégie accuse un sérieux retard, en termes de résultats et en termes d'application. Dans son rapport 2003 adressé au Conseil européen du printemps, la Commission européenne rend compte des déficiences dont souffre la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne.

2.2. Il est particulièrement regrettable qu'avec la situation problématique de la stratégie de Lisbonne, les mesures relatives au développement durable prennent aussi du retard en termes de planification et en termes de résultats. Le rapport du printemps ne fournit pas de synthèse cohérente de l'état d'avancement des travaux en matière de développement durable, en particulier dans les domaines qualifiés de prioritaires par le Conseil européen de Göteborg. Le rapport de printemps n'évoque qu'indirectement les questions de développement durable. La Commission retombe ainsi dans l'erreur fréquemment commise qui consiste à voir essentiellement dans le développement durable un problème d'environnement. Le Comité économique et social européen aurait souhaité une analyse plus complète de l'état d'avancement des travaux et des déficiences constatées en ce qui concerne la mise en œuvre d'une politique de développement durable en tant que toute première priorité.

2.3. Au mois de juin 2001, l'accord s'est réalisé au Sommet européen de Göteborg sur une stratégie de développement durable qui ajoutait à la stratégie de Lisbonne une troisième dimension à caractère environnemental, en donnant aux questions d'environnement la même priorité politique qu'aux questions économiques et sociales. L'importance réelle de cette décision était qu'elle créait, vis-à-vis de la décision politique au niveau de l'UE, une nouvelle démarche en vertu de laquelle les conséquences économiques, sociales et environnementales de toutes les politiques devaient être examinées de façon coordonnée et prises en compte dans la décision. Cela supposait que toutes les actions de l'UE fussent soumises à une évaluation d'impact, au plan du développement durable, qui envisagerait leurs conséquences possibles d'ordre économique, social et environnemental.

2.4. Le fait que le développement durable ne figure pas parmi les sujets de réflexion de la Convention sur l'avenir de l'Europe montre encore une fois que le travail d'intégration de la notion de développement durable parmi les dominantes de la pensée et de la décision politiques reste encore à faire.

2.5. Le développement durable n'a joué de rôle significatif dans aucun des 31 chapitres qui ont servi de base aux négociations avec les nouveaux États membres. Il sera essentiel de soutenir les nouveaux États membres dans l'intégration de la stratégie communautaire pour le développement durable et de leur adaptation à cette dernière et ce, afin d'éviter les développements non durables. À titre d'exemple, mentionnons le secteur des transports, déjà cité plusieurs fois par le CESE. Le Comité aurait espéré que la Commission, dans son rapport de printemps, lance le débat sur la manière d'introduire les critères de durabilité lors de la mise en œuvre de l'aide financière communautaire au sein de l'Union européenne élargie.

2.6. L'UE a joué un rôle majeur lors du Sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg en 2002: elle y a prôné des actions et engagements visant à mettre en œuvre le développement durable qui étaient plus ambitieux. L'UE ne doit pas laisser passer l'occasion de devenir un chef de file mondial dans ces matières. Elle devrait agir avec fermeté afin de garantir la participation d'autres pays et régions, notamment dans le cadre de partenariats.

3. Les défis politiques de la perspective de Göteborg

3.1. L'importance des décisions prises par le Conseil européen de Göteborg ne réside pas dans le détail de ces décisions, mais dans le fait qu'elles ont instauré une nouvelle démarche globale vis-à-vis de la décision politique: l'on a fait du développement durable le critère d'évaluation de l'impact, à l'aune duquel il conviendrait de mesurer toutes les grandes propositions politiques. La mise en pratique de cette décision s'est avérée difficile. Jusqu'à présent, seul un petit nombre de propositions de la Commission a fait l'objet de cette évaluation d'impact. Il convient de développer davantage l'ensemble des critères utilisés, notamment en ce qui concerne l'environnement. Les nouveaux indicateurs pourraient inclure les limites d'utilisation des terrains inexploités à des fins immobilières, les contraintes environnementales liées à l'urbanisation, la proportion de zones naturelles protégées et la mise en œuvre de politiques de protection.

3.2. Durant la période qui a précédé le Sommet, la Commission a lancé un bref processus de consultation sur le développement durable, processus qui a comporté notamment une audition organisée conjointement avec le CESE, afin d'associer les citoyens à la prise de décision. Deux Forums des acteurs concernés ont depuis lors été organisés conjointement avec le CESE.

3.3. Le Forum des acteurs concernés a examiné l'état d'avancement des travaux et les priorités futures de la stratégie de développement durable de l'UE, et a clairement indiqué trois préoccupations majeures:

- il y a lieu d'approfondir davantage la notion de développement durable, en particulier dans une perspective à long terme. La signification du développement durable donne encore lieu à des interprétations contradictoires, aussi bien dans l'UE que dans les pays tiers;
- le développement durable doit se définir en termes concrets, de telle sorte que l'on puisse communiquer aux citoyens une perception de la notion et des conséquences qu'elle comporte pour les générations actuelles et futures;
- il existe en cette matière un manque de prise de responsabilité politique, et le développement durable n'est pas encore intégré dans une démarche cohérente vis-à-vis de la décision politique au niveau de l'UE. Il faut établir des liens permettant de concilier les considérations économiques, sociales et environnementales, de manière à faire naître des situations qui soient gagnantes pour tous les intéressés et qui fassent partie intégrante de la stratégie de développement durable; cela est préférable à une démarche cloisonnée. Cette stratégie pourrait faire bénéficier l'UE d'une chance unique d'élaborer une démarche nouvelle par rapport à son développement économique, démarche fondée sur des modes plus durables de production et de consommation et impliquant de nouveaux modes d'innovation en ce qui concerne le développement technologique. Il faut transformer le développement durable en une stratégie séduisante d'investissement en faveur de l'environnement et de la prospérité, stratégie fondée sur la compétitivité, l'emploi et la lutte contre l'exclusion sociale.

4. Accord sur une conception commune du développement durable

4.1. En tant que perspective et que priorité générale pour l'Union, le développement durable souffre d'une faiblesse évidente: il n'a jamais fait l'objet, de façon complète et systématique, de larges consultations avec les gouvernements des États membres et des pays candidats ou avec la société civile organisée. En conséquence, ce concept reste parfois difficile à cerner.

4.2. Le rapport de printemps de 2003, ainsi que les résultats des débats qui ont eu lieu lors du Forum des acteurs concernés, amènent à conclure qu'il reste encore à dégager un consensus général sur la signification de l'expression «développement durable», sur les ajustements nécessaires et sur la manière dont ce concept peut devenir réalité. Il est relativement aisé de s'entendre verbalement sur la nécessité du développement durable. Toutefois, la difficulté s'accroît lorsqu'il s'agit de mettre en place et d'appliquer des mesures concrètes qui, dans certains cas, risquent même de nécessiter des interventions lourdes de conséquences sur la manière dont nous vivons actuellement au sein de la société, a fortiori si aucun objectif commun n'a encore été défini. Cela est apparu clairement au cours des derniers mois dans les discussions politiques relatives à des questions telles que de la politique de la pêche et la réforme de la politique agricole.

4.3. Il apparaît donc de plus en plus clairement que tout le monde ne donne pas le même sens à l'expression de «développement durable». Mais tant que l'on ne sera pas parvenu à concilier des conceptions parfois diamétralement opposées, il sera difficile de progresser dans ce domaine.

4.4. Le développement durable repose sur un système de trois piliers. Pour certains, cela signifie qu'il faut mettre sur un pied d'égalité les aspects économiques, sociaux et environnementaux. D'autres sont au contraire d'avis qu'il ne s'agit pas de traiter de manière équivalente, mais d'assurer une «prise en compte équilibrée» des aspects économiques, sociaux et environnementaux, et que des transferts entre les piliers sont tout à fait possibles. Ces deux approches supposent des décisions politiques difficiles.

4.5. L'ignorance est largement répandue quant aux conséquences futures des tendances actuelles qui ne sont pas durables. Certains entrevoient ces conséquences, mais craignent davantage les incidences à court et à moyen terme d'un changement que les effets à long terme de l'actuel système non durable (qui n'interviendront pas de leur vivant). Les décisions politiques nécessaires pour inverser toutes les tendances non durables en cours dans les pays industrialisés n'ont pas encore été prises, et la situation est pire encore en ce qui concerne notre disponibilité à assumer l'impact du développement industriel dans d'autres parties du monde.

4.6. Il ne fait aucun doute qu'il y a lieu de préserver de manière générale la compétitivité économique. Il faut procéder avec circonspection avant d'entreprendre tout aménagement. Mais il existe aujourd'hui des secteurs économiques qui sont durables mais non compétitifs (tels que les énergies renouvelables), tandis que dans la situation actuelle, ce sont des secteurs non durables qui sont aujourd'hui à la base de l'économie. C'est à ce niveau qu'il faut agir.

4.7. Il convient ainsi de redéfinir les conditions générales dans lesquelles doivent se développer les nouveaux marchés et emplois. Il est nécessaire de renforcer sensiblement la compétitivité afin de mettre en place une économie compétitive, socialement juste et durable. Cela ira nécessairement de pair avec la remise en question de certaines des activités actuelles et nécessitera l'ouverture d'un large débat public. Les groupes concernés doivent pouvoir disposer d'une enceinte pour l'arbitrage des conflits, afin d'amener les décideurs politiques à prendre des décisions difficiles, nécessaires pour le bien de l'humanité et des générations futures mais qui pourraient aller à l'encontre des intérêts à court terme d'individus, de groupes ou de régions entières.

4.8. Sur cette base, le CESE propose d'aborder le développement durable selon une démarche en trois volets:

— la Commission doit contribuer à l'établissement d'un consensus sur la signification concrète du développement durable;

— une perspective à court terme pour la période allant jusqu'à 2010 devrait se caractériser par des efforts visant à concevoir des actions concrètes pour assurer le suivi des décisions du Conseil européen de Göteborg (notamment en ce qui concerne les priorités données à la lutte contre le changement climatique, à la recherche de modes de transport durables, au traitement des menaces qui pèsent sur la santé publique, à une gestion plus responsable des ressources naturelles, ainsi qu'à l'intégration de l'environnement dans les politiques communautaires) et pour intégrer la notion de développement durable dans la stratégie de Lisbonne;

— une perspective à long terme pour les 25 à 30 années à venir devrait se donner pour but de déterminer les questions qu'il faut traiter si nous voulons que notre génération laisse aux générations suivantes suffisamment de latitude pour maintenir et développer un niveau de vie élevé. Dans ce contexte, il conviendrait de privilégier avant tout les efforts visant à dissocier la croissance économique de l'utilisation des ressources et à réduire la dépendance vis-à-vis des combustibles fossiles.

5. L'intégration de la stratégie de Lisbonne dans la perspective du développement durable

5.1. Il a été convenu que le développement durable fait partie intégrante de la stratégie de Lisbonne. Avec cet élément supplémentaire, la stratégie devrait intégrer les aspects économiques, sociaux et environnementaux dans toutes les décisions politiques. Ainsi, la stratégie de Lisbonne constitue une chance de porter au plan opérationnel le développement durable dans les perspectives à court et à moyen terme. Toutefois, l'on n'a pas, jusqu'à présent, exploité cette chance de façon manifeste. Si on le compare au rapport de printemps de l'année dernière, le rapport de printemps 2003 de la Commission européenne marque un progrès, mais il ne répond toujours pas aux attentes qui sont, en dernière analyse, inhérentes aux décisions du Conseil européen de Göteborg.

5.2. Il convient toutefois de souligner qu'à long terme, le développement durable doit constituer davantage la priorité absolue dans tous les domaines politiques de l'UE. En termes politiques, cela signifie que la stratégie de Lisbonne doit être intégrée dans la perspective du développement durable et que les actions de la stratégie de Lisbonne, ainsi que d'autres actions et programmes communautaires, devraient faire l'objet d'évaluations d'impact sur le développement durable, comme l'a décidé le Conseil européen de Göteborg.

5.3. Il s'est parfois avéré difficile de rendre la stratégie de Lisbonne opérationnelle et compatible avec le développement durable. Dans un certain nombre d'avis sur la question, le CESE demande que les objectifs de la stratégie de Lisbonne soient rendus plus concrets afin de montrer comment faire coïncider les objectifs stratégiques et de développement durable. Selon le CESE, il est crucial de traduire les théories du développement durable en politiques concrètes, sinon le développement durable restera une perspective indéfinie à long terme.

5.4. Le CESE souhaite évoquer quelques questions pour lesquelles il est essentiel d'adopter une approche cohérente et intégrée: tout d'abord, la nécessité de promouvoir et soutenir les investissements dans les technologies et les matériels nouveaux et propres qui renforceraient également la compétitivité de l'UE à plus long terme; ensuite, la qualité du travail, pour laquelle il n'existe toujours pas de mesures concrètes; et enfin, la nécessité de lancer une large consultation du public sur la question des modes de production et de consommation non durables.

5.5. Le CESE se limite à ces trois exemples. Ces exemples, ainsi que d'autres, devraient également être abordés dans le cadre d'une révision majeure de la stratégie de Lisbonne, trois ans après son lancement. La stratégie a été élaborée dans un climat économique particulier et des événements ultérieurs ont modifié le contexte. Le CESE propose que la stratégie de Lisbonne soit révisée au cours de l'année 2003 afin de permettre au Conseil européen du printemps 2004 de prendre les décisions requises pour la poursuite de la mise en œuvre de la stratégie.

6. Des décisions politiques cohérentes pour un développement durable

6.1. Le choix des indicateurs qui permettent d'évaluer la durabilité des nouveaux programmes et actions communautaires revêt une importance fondamentale au plan de la nécessité d'établir une cohérence politique et de créer des situations où tous les acteurs soient gagnants. À l'heure actuelle, la plupart des indicateurs n'envisagent que l'une ou l'autre des trois dimensions, au lieu d'évaluer systématiquement les rapports mutuels et la progression vers un développement durable global. Le CESE recommande que les indicateurs choisis pour le rapport de printemps 2003 soient affinés en vue du rapport qui sera présenté au Sommet européen de printemps, en 2004.

6.2. La mise en place de dispositifs institutionnels appropriés joue un rôle essentiel dans la recherche de la cohérence en matière de développement durable. À maintes reprises, le CESE a souligné qu'il est essentiel que les institutions de l'UE, et en particulier la Commission, prennent des mesures pour instaurer des mécanismes de coordination interne efficace et de cohérence politique dans le domaine du développement durable. Il faut que le Président de la Commission s'impose encore plus fermement en tête de l'action pour le développement durable en garantissant le retour à une convergence des objectifs politiques qui sont cloisonnés et concurrents.

6.3. Le Conseil européen de Göteborg a confié au Conseil «Affaires générales» la responsabilité globale de coordonner les travaux préparatoires horizontaux concernant la stratégie de développement durable. L'une des initiatives prises par le Conseil «Affaires générales» a consisté à demander à toutes les autres formations du Conseil de rendre compte, pour la fin de l'année 2002, des progrès réalisés dans le domaine du développement durable. Même si dans de nombreux cas, les

rapports ont été passablement sommaires, ils constituent un pas important dans le sens de la cohérence politique. En approuvant sans réserves cette initiative, le CESE propose que le Conseil «Affaires générales» assure un suivi de ces rapports en s'attachant à de nouvelles questions précises en vue des préparatifs du Conseil de printemps 2004.

6.4. L'obtention d'une cohérence politique en matière de développement durable constituera un défi tant pour les institutions européennes que pour les gouvernements nationaux. La Commission et le Parlement doivent tous deux prendre d'autres mesures afin de garantir une cohérence politique interne.

6.5. Plusieurs États membres ont présenté des plans nationaux de développement durable dans le cadre des Nations unies, ainsi que des stratégies nationales de développement durable suite à la décision prise par le Conseil européen de Göteborg en la matière. Le CESE recommande que le Conseil européen invite les États membres à présenter annuellement un rapport sur leur stratégie de développement durable, dans le cadre des préparatifs du Conseil européen de printemps.

6.6. Compte tenu de la décision prise par le Conseil européen de Göteborg d'ajouter à la stratégie de Lisbonne une dimension environnementale, le CESE estime que l'on peut s'attendre à ce que soit élaboré, pour le Conseil européen de printemps, un rapport annuel sur la politique de développement durable, en plus du rapport sur les orientations de politique économique et les lignes directrices pour les politiques de l'emploi, lesquels devraient eux-mêmes évoquer comme il se doit l'intégration du développement durable.

7. Le rôle du CESE

7.1. Le CESE accorde un très haut degré de priorité à la nécessité de reconnaître au développement durable toute l'importance qui lui est due, surtout compte tenu des conséquences profondes que les mesures prises en ce domaine entraîneront pour l'existence quotidienne de la société européenne. Un certain nombre d'avis d'initiative du CESE et toute une série de réunions différentes d'acteurs concernés illustrent l'importance que le CESE accorde aux discussions qui portent sur ces questions.

7.2. Le CESE se tient prêt à apporter son assistance à l'élaboration future de la stratégie de l'UE en matière de développement durable. Il est disposé à assumer de nouvelles tâches dans cette élaboration, en vue de faire en sorte que le développement durable soit pleinement intégré dans la stratégie de Lisbonne.

7.3. Le CESE invite la Commission à produire, chaque année ou tous les deux ans, un tableau de bord des progrès réalisés dans le domaine du développement durable, en liaison

avec le Forum des acteurs concernés, qu'il est envisagé d'organiser chaque année ou tous les deux ans, en coopération entre la Commission et le CESE.

Bruxelles, le 27 février 2003.

*Le Président
du Comité économique et social européen
Roger BRIESCH*

Résolution du Comité économique et social européen pour le «Conseil européen du printemps du 21 mars 2003»

(2003/C 95/15)

Lors de sa 397^e session plénière des 26 et 27 février 2003 (séance du 27 février), le Comité économique et social européen a adopté la présente Résolution par 126 voix pour et 1 abstention. La stratégie de Lisbonne se trouve en difficulté.

Le rapport de la Commission pour le Conseil européen de printemps sur la stratégie de Lisbonne, stratégie de renouveau économique, social et environnemental, met en évidence le fait que, même si certains progrès ont été réalisés, la mise en œuvre de la stratégie a pris un sérieux retard. Les difficultés que rencontre la stratégie de Lisbonne (et l'objectif qu'elle fixe à l'Union européenne de devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale) retardent également la stratégie communautaire de développement durable fondée sur l'interdépendance des considérations d'ordre économique, social et environnemental. Le rapport fait état de disparités croissantes entre États membres dans la mise en œuvre de la stratégie dans son ensemble.

Le CESE demande que la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne (telle que complétée par le Conseil européen de Göteborg) fasse l'objet d'efforts comparables à ceux fournis en vue d'instaurer le marché unique et la monnaie unique. Le Comité invite les États membres, mais également les institutions européennes, les régions, les partenaires sociaux et la société civile dans son ensemble à s'engager davantage à œuvrer en faveur des objectifs de Lisbonne, notamment en présentant des rapports détaillés d'avancement des travaux.

Le CESE est tout à fait convaincu que les objectifs de Lisbonne sont nécessaires et toujours d'actualité. Il convient de faire des

efforts pour rebâtir la confiance chez les citoyens européens et créer une vision positive pour l'avenir basée sur la participation des citoyens, afin de garantir une répartition plus équilibrée de la richesse et des surplus produits par la technologie moderne.

Le sommet européen de Göteborg a fixé une nouvelle approche de la politique, en stipulant que les effets économiques, sociaux et environnementaux de toutes les politiques doivent être examinés de façon coordonnée et qu'il faut en tenir compte lors de la prise de décisions. L'intégration du développement durable à la stratégie de Lisbonne constitue un défi particulier que les institutions européennes et les États membres n'ont pas encore relevé.

Le CESE considère que, dans le climat politique et économique actuel, il est capital que l'UE renforce son message sur l'importance de faire avancer les objectifs de Lisbonne et le développement durable.

Les futurs États membres seront automatiquement partenaires de la stratégie de Lisbonne et de la stratégie de développement durable de l'UE, même si aucune n'a été incluse dans les discussions sur l'acquis communautaire. Le CESE considère qu'il est essentiel de soutenir les efforts déployés par les pays candidats pour accélérer la mise en œuvre de la stratégie.

La situation économique

La situation économique s'est dégradée au cours des deux dernières années et les tensions internationales actuelles ne sont pas favorables à un revirement de situation. En l'absence d'une croissance économique soutenue et durable, il sera difficile d'atteindre les autres objectifs fixés à Lisbonne. Le CESE recommande donc:

- de mieux cibler, étant donné les circonstances actuelles, les grandes orientations des politiques économiques et l'application du pacte de stabilité et de croissance, en insistant sur l'aspect «croissance» afin de promouvoir une activité économique durable et la préservation du pouvoir d'achat individuel, ainsi que l'emploi;
- d'assurer en particulier une coordination plus efficace au sein de l'eurogroupe et, sur cette base, de renforcer le rôle de ce dernier dans les instances et les institutions européennes;
- d'équilibrer le système fiscal et les dépenses de sécurité sociale afin de garantir à la fois de meilleurs investissements et une protection sociale adéquate et durable;
- de relancer le marché unique dans des secteurs clés tels que le brevet communautaire, de simplifier la réglementation et d'en améliorer la qualité;
- d'encourager l'innovation des entreprises, la compétitivité et l'esprit d'entreprise, et notamment une utilisation optimale des possibilités offertes par le sixième programme-cadre de recherche.

Emploi

Le CESE soutient les trois objectifs (plein emploi, qualité et productivité du travail, cohésion et marché du travail favorisant l'insertion) définis dans la proposition sur l'avenir de la stratégie européenne pour l'emploi et des lignes directrices pour l'emploi moins nombreuses, plus stables et mieux ciblées. Le Comité réitere sa demande en faveur d'une amélioration de la coordination entre les orientations des politiques économiques et la stratégie pour l'emploi, afin de réaliser ces trois objectifs.

Le CESE demande aux États membres de faire participer les partenaires sociaux et les autres organisations de la société civile à la définition de mesures et d'objectifs plus précis aux niveaux national et régional, qui devraient contribuer à la réalisation des objectifs communautaires et être repris par la

Commission européenne. Les mesures prises dans le cadre de la stratégie pour l'emploi doivent être adaptées aux besoins des particuliers et des entreprises et modulées à cet effet, ce qui suppose des partenariats entre acteurs des différents niveaux.

Le CESE souhaite souligner l'importance des actions visant à mettre en œuvre les lignes directrices dans les domaines suivants:

- enseignement fondamental et formation tout au long de la vie;
- esprit d'entreprise;
- gestion des flux migratoires;
- société favorisant l'insertion des personnes handicapées et autres groupes de population défavorisés;
- équilibre homme/femme.

Développement durable

Le CESE regrette que le développement durable ne soit ni encore pleinement intégré à la stratégie de Lisbonne, ni reconnu comme étant l'un des défis les plus importants et les plus vastes de l'UE.

Le CESE demande au Conseil européen de printemps de replacer clairement le développement durable parmi les toutes premières priorités de l'Union européenne en insistant sur l'interdépendance entre le développement durable, la croissance économique et l'emploi, aspect mis en exergue dans les conclusions du sommet de Göteborg. Il insiste sur le rôle crucial de la recherche-développement dans le développement durable et dans la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne.

Le CESE souligne qu'il est extrêmement important que le développement durable soit intégré concrètement et dans la pratique à la stratégie de Lisbonne. Il souligne certaines questions pour lesquelles cette intégration est essentielle: renforcement du soutien aux investissements privés et publics dans les nouvelles technologies et les nouveaux équipements respectueux de l'environnement, efforts en vue d'améliorer la qualité du travail et nouvelle grande consultation sur la fixation des prix pour l'utilisation des ressources naturelles.

Dans une perspective à plus long terme, l'UE devra trouver de nouvelles stratégies pour son approvisionnement énergétique et la réalisation d'économies dans ce domaine. Le CESE souhaite que le Conseil européen marque le début d'une action cohérente visant à rendre l'UE moins dépendante des combustibles fossiles.

Le CESE rappelle pour conclure que le sommet de Lisbonne demandait aux entreprises, aux partenaires sociaux et à la société civile en général de participer activement à la mise en

œuvre de la stratégie de Lisbonne. Le CESE veillera tout particulièrement à ce que cela soit le cas.

Bruxelles, le 27 février 2003.

*Le Président
du Comité économique et social européen
Roger BRIESCH*
