

# Journal officiel

de l'Union européenne

ISSN 1725-2431

C 10

47<sup>e</sup> année

14 janvier 2004

Édition de langue française

## Communications et informations

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire	Page
	I <i>Communications</i>	
	.....	
	II <i>Actes préparatoires</i>	
	<b>Comité économique et social</b>	
	<b>402<sup>e</sup> session plénière des 24 et 25 septembre 2003</b>	
2004/C 10/01	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Défense européenne — Questions liées à l'industrie et au marché Vers une politique de l'Union européenne en matière d'équipements de défense» (COM(2003) 113 final) .....	1
2004/C 10/02	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au matériel électrique destiné à être employé dans certaines limites de tension» (COM(2003) 252 final — 2003/0094 (COD)) .....	6
2004/C 10/03	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux actions en cessation en matière de protection des intérêts des consommateurs (version codifiée)» (COM(2003) 241 final — 2003/0099 (COD)) .....	7

Prix: 22,00 EUR



(Suite au verso)

2004/C 10/04	Avis du Comité économique et social européen sur: — la «Proposition de décision du Parlement et du Conseil modifiant la décision n° 163/2001/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 janvier 2001 portant sur la mise en œuvre d'un programme de formation pour les professionnels de l'industrie européenne des programmes audiovisuels ( <i>Media-formation</i> ) (2001-2005)» (COM(2003) 188 final — 2003/0064 (COD)) — la «Proposition de décision du Parlement et du Conseil modifiant la décision n° 2000/821/CE du Conseil, du 20 décembre 2000, portant sur la mise en œuvre d'un programme d'encouragement au développement, à la distribution et à la promotion des œuvres audiovisuelles européennes ( <i>Media Plus — Développement, Distribution et Promotion</i> )» (COM(2003) 191 final — 2003/0067 (COD))	8
2004/C 10/05	Avis du Comité économique et social européen sur «L'application concrète de la directive sur les Comités d'entreprise européens (94/45/CE) ainsi que sur les aspects qui éventuellement nécessiteraient une révision»	11
2004/C 10/06	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant un programme d'action communautaire pour la promotion des organismes actifs au niveau européen dans le domaine de la jeunesse» (COM(2003) 272 final — 2003/0113 (COD))	18
2004/C 10/07	Avis du Comité économique et social européen sur le «Partenariat pour la mise en œuvre des fonds structurels»	21
2004/C 10/08	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Conseil instituant un comité des statistiques monétaires, financières et de balance des paiements (version codifiée)» (COM(2003) 298 final — 2003/0103 (CNS))	27
2004/C 10/09	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Conseil instituant le Fonds de cohésion (version codifiée)» (COM(2003) 352 final — 2003/0129 (AVC))	28
2004/C 10/10	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Conseil relatif au contrôle des concentrations entre entreprises» («Le règlement CE sur les concentrations») (COM(2002) 711 final — 2002/0296 (CNS))	29
2004/C 10/11	Avis du Comité économique et social européen sur le «Projet de communication de la Commission sur l'appréciation des concentrations horizontales au regard du règlement du Conseil relatif au contrôle des opérations de concentration entre entreprises»	37
2004/C 10/12	Avis du Comité économique et social européen à l'intention de la «Conférence intergouvernementale 2003»	43

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire ( <i>suite</i> )	Page
2004/C 10/13	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Vers un régime paneuropéen de la navigation fluviale» .....	49
2004/C 10/14	Avis du Comité économique et social européen sur le «Livre vert — L'esprit d'entreprise en Europe» (COM(2003) 27 final) .....	58
2004/C 10/15	Avis du Comité économique et social européen sur la «Révision de la liste des projets réseaux transeuropéens (RTE) à l'horizon 2004» .....	70
2004/C 10/16	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: Politique de l'innovation: mise à jour de l'approche de l'Union dans le contexte de la stratégie de Lisbonne» (COM(2003) 112 final) .....	78
2004/C 10/17	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1655/2000 concernant un instrument financier pour l'environnement (LIFE)» (COM(2003) 402 final — 2003/0148 (COD)) .....	85
2004/C 10/18	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 2596/97 prolongeant la période prévue à l'article 149, paragraphe 1, de l'acte d'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède» (COM(2003) 372 final — 2003/0144 (CNS)) .....	87
2004/C 10/19	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Cohésion économique et sociale: compétitivité des régions, gouvernance et coopération» .....	88
2004/C 10/20	Avis du Comité économique et social européen sur «La mise en œuvre de la contribution des autres politiques communautaires à la cohésion économique et sociale» .....	92
2004/C 10/21	Avis du Comité économique et social européen sur «Les mutations industrielles: bilan et perspectives — Une approche d'ensemble» .....	105

## II

(Actes préparatoires)

## COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

402<sup>e</sup> SESSION PLÉNIÈRE DES 24 ET 25 SEPTEMBRE 2003

### **Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Défense européenne — Questions liées à l'industrie et au marché Vers une politique de l'Union européenne en matière d'équipements de défense»**

(COM(2003) 113 final)

(2004/C 10/01)

Le 12 mars 2003, 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 élaboré son avis le 3 septembre 2003 (rapporteur: M. Wilkinson).

Lors de sa 402<sup>e</sup> session plénière des 24 et 25 septembre 2003 (séance du 24 septembre), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 117 voix pour, 3 voix contre et 5 abstentions.

#### 1. Introduction

1.1. Dans sa communication <sup>(1)</sup>, la Commission suggère qu'il est temps désormais de s'efforcer de mieux coordonner la politique communautaire en matière d'équipements de défense pour venir compléter les politiques nationales dans ce domaine. Cette communication fait suite à deux communications précédentes sur les industries liées à la défense <sup>(2)</sup>, dont les résultats ont été très limités.

1.2. Chercher à améliorer la qualité du cadre réglementaire régissant le traitement des armements en Europe est l'une des principales contributions que la Commission estime pouvoir apporter dans ce domaine, en permettant donc la survie d'une base industrielle de défense européenne fonctionnelle.

1.3. Les observations et propositions de la Commission sont formulées sur la base de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) et dans le contexte de l'élaboration

d'une politique étrangère et de sécurité commune (PESC), sans pourtant dépendre de ces politiques.

1.4. Les mesures proposées visent à encourager la restructuration et la consolidation de l'industrie, à promouvoir l'établissement d'un marché européen des équipements de défense et à renforcer la compétitivité de l'industrie européenne. Il s'agit d'un défi important dans le développement de la PESD. Ces mesures visent également à atteindre des objectifs socio-économiques plus étendus.

1.5. La communication reconnaît que des actions sont susceptibles d'avoir une valeur ajoutée dans le domaine du marché de l'équipement de la défense et dans celui de la recherche liée à la défense.

1.6. Au cours de sa réunion du 16 juin dernier à Luxembourg, le Conseil «Affaires générales et relations extérieures» a appuyé certaines des activités contenues dans la communication.

<sup>(1)</sup> COM(2003) 113 final.

<sup>(2)</sup> COM(96) 10 final et COM(97) 583 final.

## 2. Observations générales

2.1. Le Comité se félicite de la communication, qu'il estime venir à point nommé et se montre d'accord avec la plupart des actions qui y sont proposées; l'objectif principal de tout changement convenu doit être de doter les États membres des capacités de défense dont ils ont besoin de la manière la plus efficace et la plus rentable possible, dans la limite des ressources disponibles.

2.2. La défense est une question politique très sensible et l'un des domaines sur lesquels les États membres ne sont pas tous d'accord sur le rôle de l'UE. Il convient d'étudier ces propositions dans ce contexte politique. Cependant, chacun s'accorde pour dire que les capacités de l'UE en matière de défense sont encore insuffisantes pour assumer toutes les tâches envisagées à l'heure actuelle (mission de Petersberg), sans parler des tâches qui pourraient être envisagées à l'avenir. En clair, l'UE doit disposer de capacités militaires lui permettant de satisfaire les besoins des politiques convenues en matière de défense et de politique extérieure, pour la crédibilité de ces dernières. Bien qu'il n'existe encore aucun consensus général parmi les États membres sur la nécessité pour l'UE de développer ses capacités militaires, le Comité considère les actions en ce sens comme un élément clé d'une future PESD fonctionnelle.

2.3. La défense est également une question très complexe; la grande diversité des tâches (au niveau national, de l'OTAN, de l'UE et autres) et des équipements nécessaires à cet égard, ainsi que des accords qui existent (qui se recoupent souvent et aboutissent à une duplication des interventions), fait obstacle à une démarche véritablement rationnelle. Néanmoins, il serait très utile d'aplanir un peu les différences.

2.4. C'est dans cet esprit que l'UE doit tirer le meilleur parti des ressources déjà affectées aux capacités dans ce domaine. Les chiffres sont parlants puisque les dépenses combinées de l'UE en matière de défense représentent environ 40 % de celles des États-Unis, mais seulement 10 % pour ce qui concerne les capacités opérationnelles produites. Il est évident que les pays de l'UE valorisent moins les ressources investies qu'ils ne le pourraient.

2.5. En l'absence de réelles améliorations dans le développement des nouvelles technologies liées à la défense, les industries européennes vont continuer à perdre du terrain dans la production des capacités opérationnelles, ce qui est contraire à la stratégie de Lisbonne et négatif pour les perspectives d'emploi. La méthode ouverte de coordination pourrait être utile en ce qui concerne l'interaction des politiques industrielles nationales à l'échelon de l'UE. En outre, les consultations, l'évaluation et l'étalonnage au niveau de l'UE qu'elle permettrait, pourraient aider à avancer vers la rationalisation des industries concernées.

2.6. S'il est toujours bon d'exploiter au mieux les ressources disponibles, il n'est pas toujours très judicieux de le faire isolément. Il faut que les États membres fassent preuve de volonté politique pour débloquer les fonds nécessaires pour assurer les tâches présentes et à venir (paragraphe 2.3 précédent). En outre, si les forces militaires ne disposent pas d'un équipement avancé sur le plan technologique, elles n'ont aucune chance de réussir à assurer les tâches les plus exigeantes.

2.7. Le Comité note qu'il est bien peu question de l'accès aux technologies et de leurs transferts, ainsi que de l'information entre les États membres dans le secteur de la défense. Le Comité indique cependant que cela a son importance pour les équipements les plus avancés sur le plan technologique.

2.8. La majorité des États membres actuels de l'UE et un nombre significatif de pays candidats à l'adhésion sont membres de l'OTAN. En outre, l'UE a négocié un accès garanti à certaines capacités de l'OTAN pour certaines opérations communautaires. Il paraît donc indispensable que tous systèmes et normes communautaires mis en place tiennent pleinement compte des mécanismes équivalents qui existent au sein de l'OTAN. De même, pour l'équipement, l'interopérabilité entre les forces de l'UE et celles de l'OTAN restera essentielle et continuera à l'emporter sur la standardisation (même s'il faut continuer à l'encourager lorsque cela est possible).

2.9. Plus important encore, étant donné la situation très variable des industries et des équipements liés à la défense <sup>(1)</sup> dans les États membres, il convient de se montrer souple et d'adopter une approche à plusieurs vitesses. Le Comité se félicite donc que la Commission ait décidé de mener des actions dans ce domaine «quand et où c'est possible», tout en étant conscient que les progrès d'ensemble et les bénéfices qui en découleront seront beaucoup plus lents qu'il ne le faudrait. Le Comité espère que, au fur et à mesure de l'introduction des changements, l'on assistera à une réduction progressive des disparités dans les performances des équipements de défense entre les plus petits et les plus grands des États membres.

2.10. Pour les États membres désireux d'y participer, les procédures à l'échelon de l'UE établies pour harmoniser les politiques d'équipement de défense pourraient conduire progressivement à plus d'efficacité, de meilleurs résultats, une baisse des coûts et un effet positif sur les dépenses de RDT.

2.11. Le Comité appuie les propositions contenues dans la communication, sauf mention contraire dans les paragraphes suivants.

---

(1) Le Plan d'action européen sur les capacités (PAEC) a identifié les insuffisances de capacité de l'UE devant être corrigées avant d'entreprendre les tâches convenues au niveau de l'UE.

### 3. L'industrie de la défense de l'UE

3.1. Le Comité estime lui aussi qu'il est nécessaire de maintenir une base industrielle de défense européenne fonctionnelle capable d'affronter le marché mondial. À défaut, les États membres dépendront de pays tiers (notamment des États-Unis) pour l'approvisionnement d'une grande partie de leurs équipements liés à la défense. Il est important de développer un «marché de la défense communautaire» afin d'encourager les achats par des acteurs européens.

3.2. On a déjà assisté à de nombreux regroupements dans le secteur des industries de la défense au niveau communautaire, comme d'ailleurs au niveau mondial. Étant donné qu'il s'agit d'un marché mondial, la plupart des grandes entreprises communautaires qui exercent leurs activités dans ce domaine ont des liens (liens d'appartenance, de partenariat, contractuels ou autre) avec des entreprises tierces, ce qui leur permet d'opérer véritablement au niveau mondial. Il s'agit également d'un marché limité, ce qui a conduit les entreprises à rationaliser et à coopérer afin de pouvoir préserver leur compétitivité. La tendance se poursuit et s'accroîtra même dans certains pays candidats, qui ont jusqu'ici peu progressé dans ce domaine.

3.3. Comme l'indique la communication, une grande partie des contributions apportées aux systèmes de sécurité et de défense vient désormais d'entreprises qui conçoivent leurs produits et services également pour des usages civils. Cette tendance devrait s'accroître.

3.4. L'implication des États dans les industries de la défense est inévitable étant donné qu'ils en sont les seuls clients légitimes pour nombre de leurs produits; mais il convient autant que faire se peut d'empêcher que les États membres ne détiennent de telles industries si l'on veut donner tout son sens au jeu de la libre concurrence. Il est évident que les États resteront impliqués dans certains domaines particulièrement sensibles (le nucléaire et la cryptographie, par exemple) et que les aides publiques à la RDT sont souvent nécessaires pour que les forces armées restent à la pointe du progrès technologique.

3.5. Le Comité accepte le fait que la restructuration doit relever essentiellement des industries concernées eu égard aux réalités du marché. Il note également que de nombreux pays candidats ont des défis particuliers à relever en ce qui concerne la restructuration de leur secteur de la défense<sup>(1)</sup>, ce qui rend vitale leur pleine participation à ce sujet, le plus tôt possible.

3.6. Les restructurations impliquent inévitablement que des États membres perdent certaines capacités industrielles nationales, de telle sorte qu'ils puissent se concentrer sur d'autres, processus qui est déjà en marche. Il s'agira de garantir qu'à eux tous, les États membres couvrent toute la gamme des capacités industrielles, afin de satisfaire les besoins de l'UE en matière de défense.

### 4. La régulation du marché

4.1. Le Comité se félicite de la révision du cadre réglementaire régissant les industries de la défense communautaire. Il souhaite cependant formuler des observations sur trois aspects des propositions dans ce domaine.

4.2. *Contrôle.* La communication suggère qu'il est nécessaire d'établir puis de contrôler, au niveau de l'UE, la situation économique de la base industrielle de défense, et notamment sa capacité à respecter les prescriptions de la PESD en matière d'approvisionnement, les niveaux de compétitivité et de compétences spécifiques, l'investissement en matière de recherche et développement, etc. De l'avis du Comité, il est peu réaliste et inutile d'assurer un tel niveau de contrôle (par exemple en raison des facteurs énoncés aux paragraphes 3.2 et 3.3 ci-dessus). En outre, les droits de la propriété intellectuelle et la confidentialité commerciale constitueraient un obstacle de taille dans certains cas. Les États membres devraient être invités à fournir toute information utile ainsi qu'une estimation du nombre de salariés en fonction de leurs compétences.

4.3. *Passation de marchés dans le domaine de la défense.* La communication suggère que l'UE devrait elle-même s'impliquer directement dans l'acquisition d'équipements de défense. Le Comité, tout en admettant que la centralisation de certains aspects de cette activité peut présenter des avantages, voudrait comprendre quelle serait la valeur ajoutée d'un tel rôle de l'UE avant d'accepter cette proposition. Le Comité convient que dans la mesure du possible, l'objectif final devrait être d'arrêter un ensemble unique de règles pour l'acquisition d'équipements de défense en Europe; mais il faudra encore longtemps avant de parvenir à une telle uniformisation, étant donné les différentes règles qui prévalent actuellement dans les États membres, et on devra toujours permettre l'acquisition d'équipements dans des pays tiers, dans lesquels les règles et procédures sont différentes. Il est prévu de donner à la future Agence (voir paragraphe 6.1 ci-dessous) un rôle important dans la formulation de ces règles.

(1) Nombre d'entre eux possédaient des forces armées et un secteur de la défense intégrés à un système qui ne correspondait pas à celui des États membres actuels.

4.4. *Politique de concurrence.* Le Comité soutient pleinement la position générale de la Commission, tout en soulignant que la portée de l'article 296 ne peut être réduite pour limiter la capacité des États membres dans la protection des intérêts essentiels de leur sécurité. Il répète également qu'en raison de l'implication et des intérêts des États membres en tant que seuls clients légitimes de bon nombre d'équipements de défense, il sera toujours difficile d'assurer le même niveau de concurrence que pour d'autres produits.

## 5. Un effort plus cohérent de l'UE en faveur de la recherche avancée en matière de sécurité

5.1. On constate à l'heure actuelle un sous-investissement énorme en matière de recherche et de développements technologiques (RDT) liés à la défense et l'organisation (OAEO) <sup>(1)</sup> chargée de gérer les programmes de recherche en coopération dans le domaine de la défense ne gère que 2,5 % des investissements européens en la matière. Si possible, il paraît judicieux, tout en obtenant une valeur ajoutée, de coordonner au niveau de l'UE les activités nationales correspondantes en matière de recherche, comme le montrent les résultats obtenus par l'Espace européen de la recherche. La RDT deviendra un secteur clé si l'UE veut satisfaire les objectifs attendus de la politique de l'Union européenne en matière d'équipements de défense.

5.2. Il convient de définir des «technologies stratégiques communautaires» <sup>(2)</sup>, qui ouvriraient la voie à des accords entre États membres sur un agenda communautaire de la recherche avancée. Les projets sélectionnés doivent être en mesure d'avoir un impact direct sur l'amélioration des capacités en matière de sécurité dans les domaines concernés. Il faudra également convenir de la manière de trouver les fonds nécessaires et de ventiler les bénéfices qui en résulteront, mais il est clairement nécessaire d'accroître les dépenses liées à la défense dans la plupart des États membres afin de parvenir à une augmentation significative de la RDT. L'Agence proposée pourrait servir principalement à consulter, conserver et partager les informations et, si besoin, à promouvoir la production et les projets communs.

5.3. Plus généralement, il convient d'identifier et de définir un maximum d'exigences communes. Cela permettrait au secteur de recommander les schémas de développement et de production (ou d'approvisionnement) les plus rentables, faciliterait l'interopérabilité et conduirait à des volumes de fabrication intéressants. Il sera également nécessaire de comprendre les besoins de la RDT nationale et d'améliorer la coordination de l'évolution des technologies et du financement nécessaire.

## 6. Pistes de réflexion

6.1. *Agence européenne des équipements de défense.* Par le passé, nombreux sont ceux qui ont appelé à mettre en place une sorte d'agence; la communication de la Commission y fait allusion sous le terme «d'agence des équipements de défense». Le rapport du Parlement européen sur la nouvelle architecture européenne de sécurité et de défense parle d'une «Agence des armements et de la recherche» et un récent projet de la Convention sur l'avenir de l'Europe cite une «Agence européenne de l'armement, de la recherche et des capacités militaires». Les rôles que l'on suggère pour cette agence varient plus ou moins, en fonction des appellations suggérées. Une décision politique a néanmoins été prise lors de la réunion du 16 juin 2003 du Conseil «Affaires générales et relations extérieures» afin de créer une «Agence dans le domaine des capacités de défense». Les détails à propos de son rôle exact sont en cours de discussion.

6.2. Le Comité se félicite du fait que la Commission admette qu'il importe que l'agence (ou les agences) ainsi créée(s) reflète(nt) le choix politique formulé par les États membres, à savoir qu'une grande partie de la RDT et des acquisitions continuent d'être effectuées hors de l'actuel traité CE, ainsi que leur volonté de se baser sur les accords existants <sup>(3)</sup> pour les travaux de l'agence. Étant donné que tous les États membres ne prendront pas nécessairement part aux travaux de l'agence, il convient de définir une base de contributions pour son financement qui tiendra compte de la participation et de la contribution de chacun. Le Comité s'efforcera de formuler des observations détaillées une fois qu'il aura été établi clairement ce que devra être le rôle de cette agence et quelle sera sa valeur ajoutée.

6.3. *La sécurité de l'approvisionnement.* Étant donné que peu d'États membres, pour ne pas dire aucun, restreindront leurs exportations d'équipements de défense au Marché intérieur, les accords bilatéraux continueront de s'imposer en matière d'approvisionnement et de sécurité d'approvisionnement. Le Comité considère que dans ces conditions, la responsabilité de la sécurité de l'approvisionnement doit rester au niveau des États membres, qui pourront alors choisir d'avoir recours à tout mécanisme communautaire (telle l'agence dont on propose la création) ou de conclure leurs propres accords bilatéraux ou multilatéraux.

(1) Organisation de l'armement de l'Europe occidentale.

(2) Définies ici comme étant les technologies vitales aux capacités identifiées comme nécessaires aux tâches convenues de l'UE.

(3) Tels que l'OCCAR (Organisme conjoint de coopération en matière d'armement) et le Mémorandum d'entente EUROPA (dans le cadre de l'OAEO).

6.4. *Questions commerciales.* Le Comité formulera ses commentaires sur cet aspect important de la problématique lorsque la Commission aura présenté des propositions détaillées mais il est d'accord sur le fait qu'il serait déjà utile d'effectuer des contrôles à l'exportation sur les biens à double usage afin de garantir une concurrence loyale.

## 7. Conclusions

7.1. Le CESE se félicite du lancement du processus visant à mettre en place une politique communautaire mieux coordonnée en matière d'équipements de défense et à en faire un élément clé d'une véritable politique européenne de sécurité et de défense (PESD), en se concentrant sur la réalisation des capacités nécessaires à la satisfaction des exigences convenues de l'UE en matière de PESD, dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Les procédures convenues au niveau de l'UE pourraient déboucher sur une augmentation du rendement et une baisse des coûts pour les États membres participants.

7.2. Le Comité reconnaît que l'élément clé sera l'indispensable volonté politique, notamment en ce qui concerne l'augmentation des financements.

7.3. C'est à la fois dans l'intérêt politique et économique de l'UE de posséder un secteur de la défense capable d'affronter la

concurrence sur le marché mondial et le Comité remarque que les restructurations sont déjà dues, en grande partie, aux pressions du marché.

7.4. Ce sont les États membres qui pourront le mieux relever et suivre les données pertinentes sur le secteur. Ces données devraient comporter les chiffres de l'emploi en fonction des compétences.

7.5. Le CESE met en doute la valeur ajoutée du rôle direct de l'UE proposé pour l'acquisition d'équipements de défense.

7.6. Il est indispensable pour l'avenir que l'UE consente un effort cohérent en faveur de la recherche avancée en matière de sécurité et la définition des «technologies stratégiques communautaires» nécessaires pour résoudre les problèmes de capacité en constitue un élément clé.

7.7. Le Comité attend avec impatience de pouvoir formuler des observations détaillées sur l'agence de l'UE dans le domaine des capacités de défense, une fois qu'il aura été convenu de son rôle et d'autres détails.

7.8. La sécurité des approvisionnements doit rester du ressort des États membres dans un avenir proche, même si l'Agence pourrait jouer un rôle utile.

Bruxelles, le 24 septembre 2003.

*Le Président*

*du Comité économique et social européen*

Roger BRIESCH

---



**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au matériel électrique destiné à être employé dans certaines limites de tension»**

(COM(2003) 252 *final* — 2003/0094 (COD))

(2004/C 10/02)

Le 26 mai 2003, le Conseil de l'Union européenne, conformément à l'article 308 du traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée d'élaborer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 3 septembre 2003 (rapporteur: M. Bo Green).

Lors de sa 402<sup>e</sup> session plénière des 24 et 25 septembre 2003 (séance du 24 septembre), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 119 voix pour, 1 voix contre et 3 abstentions.

## 1. Historique

1.1. Le 1<sup>er</sup> avril 1987, la Commission européenne a donné à ses services l'instruction de procéder à la codification de tous les actes législatifs au plus tard après leur dixième modification, tout en soulignant qu'il s'agissait là d'une règle minimale, dans l'intérêt de la clarté et de la bonne compréhension de la législation communautaire.

1.2. Comme aucune modification de substance ne peut être introduite dans les actes qui font l'objet de la codification, le Parlement européen, le Conseil et la Commission ont convenu, par un accord interinstitutionnel du 20 décembre 1994, qu'une procédure accélérée pourrait être utilisée en vue de l'adoption rapide des actes codifiés.

## 2. La proposition de la Commission

2.1. L'objet de la proposition à l'examen est de procéder à la codification de la directive 73/23/CEE. La nouvelle directive se substituera aux divers actes qui y sont incorporés <sup>(1)</sup>; elle en préserve totalement la substance et se borne à les regrouper en y apportant les seules modifications formelles requises par l'opération même de codification.

2.2. On entend par matériel électrique au sens de la directive 73/23/CEE tout matériel électrique destiné à être employé à une tension nominale comprise entre 50 et 1 000 V pour le

(1) Annexe V, partie A, de la présente proposition.

courant alternatif et 75 et 1 500 V pour le courant continu. La directive couvre également une bonne partie des produits électriques destinés à l'usage tant professionnel que privé. La directive 73/23/CEE fixe des exigences relatives à l'apposition du marquage «CE» et à l'élaboration d'une déclaration CE de conformité.

## 3. Observations générales

3.1. Le CESE approuve dans les grandes lignes la proposition de la Commission qui a pour objet de rendre la législation communautaire plus claire et plus compréhensible.

## 4. Observations particulières

4.1. Le CESE suggère de modifier comme suit l'article 5, paragraphe 2:

«Les normes sont considérées comme harmonisées dès lors que, établies par un organisme de normalisation reconnu, elles ont été publiées dans le cadre des procédures nationales. Elles sont mises à jour en fonction du progrès technologique et de l'évolution des règles de l'art en matière de sécurité.»

La formulation actuelle ne concerne pas les organismes dont il est question à l'article 11 de la proposition de directive. Il s'agit en fait de normes élaborées dans le cadre du CENELEC <sup>(2)</sup>.

(2) Comité européen de normalisation électrotechnique.

Bruxelles, le 24 septembre 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 aux actions en cessation en matière de protection des intérêts des consommateurs (version codifiée)»**

(COM(2003) 241 *final* — 2003/0099 (COD))

(2004/C 10/03)

Le 6 juin 2003, le Conseil a décidé, conformément à l'article 95 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 3 septembre 2003 (rapporteur: M. Burani).

Lors de sa 402<sup>e</sup> session plénière des 24 et 25 septembre 2003 (séance du 24 septembre), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 124 voix pour et 1 voix contre.

1. L'objet de la proposition est de procéder à la codification de la directive 98/27/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 1998 relative aux actions en cessation en matière de protection des intérêts des consommateurs. La nouvelle directive se substituera aux divers actes qui y sont incorporés; elle en préserve totalement la substance et se borne à les regrouper en y apportant les seules modifications formelles requises par l'opération même de codification.

2. La codification générale des dispositions communautaires entreprise par la Commission sur la base de la décision adoptée le 1<sup>er</sup> avril 1987 <sup>(1)</sup> ne peut qu'être approuvée par le Comité. En conséquence, il émet un avis favorable sur la

proposition de directive, comme il l'a déjà fait en d'autres occasions à propos d'initiatives similaires.

3. Le Comité relève que conformément à l'accord interinstitutionnel du 20 décembre 1994, conclu entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission, aucune modification substantielle ne peut être apportée lors de la codification, condition dont la Commission garantit le respect dans le texte de la proposition de directive. Une attitude responsable de la part du Comité implique par ailleurs qu'il vérifie les modifications apportées avant d'approuver le document, ce dont le rapporteur s'est acquitté sans relever aucun motif d'exprimer des critiques ou des observations particulières. Le Comité recommande qu'à l'avenir, pour des raisons pratiques et afin d'économiser du temps, les propositions de directive soient assorties en annexe, dans tous les cas similaires, d'une liste détaillée des différences éventuelles — même minimales — entre le texte original et le texte codifié.

<sup>(1)</sup> COM(87) 868 PV.

Bruxelles, le 24 septembre 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 et du Conseil modifiant la décision n° 163/2001/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 janvier 2001 portant sur la mise en œuvre d'un programme de formation pour les professionnels de l'industrie européenne des programmes audiovisuels (*Media-formation*) (2001-2005)**»

(COM(2003) 188 final — 2003/0064 (COD))

- la «**Proposition de décision du Parlement et du Conseil modifiant la décision n° 2000/821/CE du Conseil, du 20 décembre 2000, portant sur la mise en œuvre d'un programme d'encouragement au développement, à la distribution et à la promotion des œuvres audiovisuelles européennes (*Media Plus — Développement, Distribution et Promotion*)**»

(COM(2003) 191 final — 2003/0067 (COD))

(2004/C 10/04)

Le 5 mai 2003, le Conseil a décidé, conformément aux articles 150, 4 et 157 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur les propositions susmentionnées.

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 4 septembre 2003 (rapporteur: M. Braghin).

Lors de sa 402<sup>e</sup> session plénière des 24 et 25 septembre 2003 (séance du 24 septembre), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 127 voix pour, 1 voix contre et 1 abstention.

## 1. Introduction

1.1. Le programme *Media-formation* vise à développer les compétences professionnelles dans le secteur audiovisuel à travers une formation professionnelle continue fournissant aux professionnels de l'industrie les connaissances et les compétences nécessaires pour leur permettre de tirer pleinement parti de la dimension européenne et internationale du marché et de l'utilisation des nouvelles technologies.

1.2. Le programme *Media Plus* vise à renforcer la compétitivité de l'industrie audiovisuelle européenne grâce à une série de mesures de soutien portant sur le développement de projets et de sociétés de production ainsi que sur la distribution et la promotion des œuvres cinématographiques et des programmes audiovisuels.

1.3. Les programmes arriveront à leur terme à un moment où des transformations majeures interviendront dans la structure et le fonctionnement de l'Union européenne: élargissement, conférence intergouvernementale, renouveau du Parlement et de la Commission européenne.

1.4. Il convient de mettre en place une base juridique permettant de prolonger les programmes *Media-formation* et *Media Plus* jusqu'à l'adoption des nouveaux programmes, afin d'assurer la continuité de l'aide communautaire au secteur

audiovisuel européen et d'éviter toute perturbation des dispositifs qui soutiennent les objectifs communautaires définis dans le traité.

1.5. Sur le plan financier, la Commission propose de porter le budget global du programme *Media-formation* à 57,40 millions d'EUR et celui du programme *Media Plus* à 435,6 millions d'EUR.

## 2. Observations générales

2.1. Le CESE estime qu'il aurait été plus opportun pour la Commission, en temps utile, de créer les conditions et d'adopter les mesures nécessaires pour anticiper la discussion et la présentation des nouveaux programmes pluriannuels dans les secteurs couverts par les actuels programmes *Media-formation* et *Media Plus*, plutôt que de se contenter de prolonger leur durée d'un an. De cette manière, elle aurait pu faire face aux diverses exigences et aux nouvelles réalités du secteur, répondre aux critiques constructives suscitées par l'application des programmes et revoir la conception et la structure de ceux-ci afin de permettre notamment de relever les nouveaux défis de l'élargissement.

2.2. Le CESE formule l'espoir que le processus d'évaluation à mi-parcours tienne compte en particulier des suggestions et des propositions contenues dans le présent et dans ses précédents avis.

2.3. Le montant des crédits prévus pour 2006 est substantiellement le même que celui des cinq années précédentes, voire moindre dans le cas de *Media-formation*. Même s'il faut ajouter à cela les crédits correspondant à l'impact de l'élargissement, en tout état de cause, ce montant est insuffisant pour répondre aux exigences liées à l'accroissement du nombre d'utilisateurs potentiels et à la multiplication des possibilités de coopération.

2.3.1. Le CESE souhaite donc que, lors de la préparation du budget général de l'UE pour 2006-2012, les fonds actuellement prévus pour les projets *Media* soient augmentés, en particulier en matière de formation, et qu'il soient mieux ventilés en fonction des nouveaux besoins liés à l'état de développement moins avancé du secteur audiovisuel dans les nouveaux États membres.

2.3.2. Outre le soutien prévu par le programme, il convient également que les différentes possibilités de financement, en ce y compris les mécanismes de financement privés et les soutiens de la BEI, soient renforcées et mieux adaptées au soutien des PME, en particulier des nombreuses microentreprises du secteur, sur le modèle de l'initiative i2i audiovisuel «Croissance et audiovisuel».

2.3.3. Une attention particulière doit être portée aux mécanismes d'exonération fiscale et de création d'un marché des capitaux à risque, lesquels doivent être adaptés aux caractéristiques propres de ce secteur qui est appelé à traverser une période marquée par de grandes innovations compte tenu du passage au numérique.

### 3. Observations particulières

3.1. Les *Media desks*, qui assurent l'interface avec les bénéficiaires du programme au niveau national sont un instrument fondamental pour atteindre les objectifs du programme. Il conviendra de prêter une attention particulière à la mise en place actuelle des *Media desks* dans les nouveaux États membres et à leur bon fonctionnement, afin que les utilisateurs de ces pays puissent disposer d'informations et de services adéquats. Ces bureaux d'information pourraient avoir une incidence positive pour la recherche de partenaires pour les coproductions et la diffusion au niveau européen.

3.2. La promotion des films européens, en Europe comme en dehors de celle-ci, se fait également par le soutien des festivals européens de films, de documentaires et d'animation. Ce soutien pourrait être utilement complété par une activité systématique d'information relative aux festivals mêmes, en vue de faciliter la participation d'auteurs et de petits producteurs indépendants, ainsi que par une activité de promotion de leur production au niveau européen et international.

3.2.1. En effet, les festivals sont un instrument important pour la valorisation de la production non exclusivement commerciale, qui présente souvent des contenus intéressants en termes de culture et de connaissance de l'histoire et des traditions régionales. Lorsque leur promotion est assurée comme il convient, ils peuvent devenir un instrument de

valorisation des spécificités culturelles et de la production audiovisuelle des régions jusqu'à présent exclues ou en marge des circuits internationaux. Cette nécessité sera assurément accentuée par l'élargissement de l'UE à de nouveaux pays aux traditions et à la culture différentes de ceux qui composent aujourd'hui l'UE.

3.3. Le CESE souscrit à l'idée de remplacer le bureau d'assistance technique actuel par une agence d'exécution qui permette davantage de flexibilité et de transparence dans la gestion des fonds, et il encourage la Commission à poursuivre l'étude entreprise à ce sujet.

### 4. Conclusions

4.1. Le CESE souhaite que l'évaluation à mi-parcours à laquelle il est actuellement procédé soit suivie d'un vaste débat, voire d'une consultation des acteurs concernés, non seulement pour préparer au mieux le prochain programme *Media*, mais aussi pour revoir dès à présent, le cas échéant, la répartition des ressources.

4.2. Le problème du financement du secteur audiovisuel, dans la perspective de l'élargissement de l'UE, ne saurait être résolu par une simple projection des financements actuellement prévus à une Europe élargie, avec près de 70 millions de citoyens supplémentaires et un accroissement de la différence existant entre États membres en termes de développement du secteur audiovisuel. Le Comité invite donc la Commission à prendre cet élément en considération dans la préparation en cours des propositions relatives au budget futur de l'UE, tant en ce qui concerne le montant des financements que pour ce qui est de leur adéquation aux besoins des destinataires.

4.3. Le CESE réitère et confirme plusieurs considérations stratégiques déjà formulées dans son précédent avis du 27 avril 2000 <sup>(1)</sup> sur la proposition des programmes *Media-formation* et *Media Plus*, et plaide en particulier pour que les aspects suivants soient dûment pris en considération dans le processus d'évaluation et dans la préparation du futur programme *Media*:

- garantir la complémentarité et la cohérence avec les autres actions communautaires en les intégrant dans une stratégie commune, en particulier en favorisant la participation de l'industrie audiovisuelle à des programmes tels que, par exemple, le programme *Culture 2000*;

<sup>(1)</sup> Avis du CESE sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil portant sur la mise en œuvre d'un programme de formation pour les professionnels de l'industrie européenne des programmes audiovisuels (*Media-formation*) (2001-2005)» et sur la «Proposition de décision du Conseil portant sur la mise en œuvre d'un programme d'encouragement au développement, à la distribution et à la promotion des œuvres audiovisuelles européennes (*Media Plus — Développement, Distribution et Promotion*) (2001-2005)» (JO C 168 du 16.6.2000).

- fournir un soutien durant les stades de la chaîne audiovisuelle où cette intervention présente la plus grande valeur ajoutée (essentiellement en amont et en aval du processus de production), en particulier en favorisant l'accès pour les PME, par des mécanismes moins rigides à des modalités comme le «slate funding» (propositions de développement de catalogues de projets);
  - accorder la priorité aux produits présentant un cycle d'exploitation commerciale plus long sur les différents marchés, en intervenant notamment sur la durée de cession des droits des productions qui pénalisent de manière particulière les producteurs indépendants;
  - accorder la priorité au développement technologique et à l'innovation, ainsi qu'à la circulation transnationale (en particulier avec les nouveaux États membres);
  - concevoir un système d'information et de suivi des nouveaux besoins et des développements du marché de l'audiovisuel;
  - améliorer l'accès du public au patrimoine audiovisuel
- européen à travers sa numérisation et sa mise en réseau au niveau européen, essentiellement dans l'intérêt de l'éducation et à des fins pédagogiques;
- procéder à une évaluation adéquate et systématique des aides, afin d'optimiser les ressources financières à disposition et de satisfaire au mieux les exigences de l'industrie audiovisuelle;
  - réaliser des projets pilotes, jusqu'à présent peu utilisés, peut-être en raison de leur nature hautement technologique, en les axant également sur les contenus.
- 4.4. Dans le domaine de la formation, le principal obstacle est constitué par des règlements d'application trop rigides, outre le caractère insuffisant, déjà dénoncé, des investissements prévus. Comme proposé dans le précédent avis, cité plus haut, il conviendrait également d'encourager l'enseignement à distance au moyen des nouvelles technologies, ainsi que la coordination entre les centres techniques de formation appliquée et les centres universitaires de formation de base, afin d'éviter le risque d'une atomisation excessive des aides.

Bruxelles, le 24 septembre 2003.

*Le Président*

*du Comité économique et social européen*

Roger BRIESCH

---

**Avis du Comité économique et social européen sur «L'application concrète de la directive sur les Comités d'entreprise européens (94/45/CE) ainsi que sur les aspects qui éventuellement nécessiteraient une révision»**

(2004/C 10/05)

Le 26 novembre 2002, par une lettre de la Vice-présidente, Mme Loyola de Palacio, la Commission européenne a demandé au Comité économique et social européen d'élaborer, au titre de l'article 262 du Traité instituant la Communauté européenne, un avis sur «l'application concrète de la directive sur les Comités d'entreprise européens (94/45/CE) ainsi que sur les aspects qui éventuellement nécessiteraient une révision».

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée d'élaborer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 10 septembre 2003 (rapporteur: M. Piette).

Lors de sa 402<sup>e</sup> session plénière des 24 et 25 septembre 2003 (séance du 24 septembre), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 122 voix pour, 1 voix contre et 6 abstentions.

**OBJET DE L'AVIS**

Afin de donner suite aux demandes du CESE d'une plus grande implication dans l'action de l'Union sur le plan social, et dans l'esprit de l'accord cadre entre la Commission et le CESE, la Commission a saisi le Comité d'une demande d'avis exploratoire sur l'application concrète de la directive concernant l'institution d'un comité d'entreprise européen ou d'une procédure dans les entreprises de dimension communautaire et groupes d'entreprises de dimension communautaire en vue d'informer et de consulter les travailleurs, ainsi que sur les aspects qui éventuellement nécessiteraient une révision. Cet avis pourra s'avérer très utile pour la Commission afin de prendre, au courant de l'année 2003 une décision fondée sur la suite à donner à la demande exprimée par certains acteurs, et très particulièrement le Parlement européen, sur la révision de la directive 94/45/CE. Les partenaires sociaux, sans préjudice de leur autonomie et de leur décision dans ce dossier, pourront trouver dans cet avis le support d'un constat et d'éléments objectifs partagés.

Ainsi donc, le présent document se veut avant tout un corpus informatif et a pour objet de faire le point sur l'expérience acquise suite à la mise en œuvre de la directive.

**1. Le cadre général de la directive 94/45/CE et de son réexamen**

1.1. L'adoption par le Conseil des ministres, le 22 septembre 1994, de la directive concernant l'institution d'un comité d'entreprise européen ou d'une procédure en vue d'informer et de consulter les travailleurs, étendue au Royaume-Uni par la directive 97/74/CE du Conseil du 17 décembre 1997, a constitué une avancée décisive dans le développement d'un dialogue social véritablement européen au niveau de l'entreprise, en phase avec la structure transnationale des entreprises et des groupes d'entreprises.

Ce nouvel instrument, de nature réellement transnationale a

contribué très fortement au développement de la dimension européenne des relations sociales.

1.2. Les États membres devaient avoir transposé la directive en législation nationale pour le 22 septembre 1996 (15 décembre 1999 pour la directive 97/74/CE) <sup>(1)</sup>. La direction centrale des entreprises et les représentants des travailleurs ont reçu le même délai pour la négociation d'accords volontaires, aux termes de l'article 13 de la directive. Du fait de la complexité et du caractère très novateur de cette directive en ce qu'elle articule des dimensions spécifiquement européennes et des dimensions nationales, la coordination de la transposition dans les législations nationales s'est révélée essentielle dans l'aboutissement de dispositions fortement convergentes en ce qui concerne le contenu.

1.3. Aux termes de l'article 15 de la directive 94/45/CE, la Commission était tenue de réexaminer, au plus tard le 22 septembre 1999, les modalités d'application de la directive, en vue de proposer au Conseil, en tant que de besoin, les modifications nécessaires.

1.4. À cette date, les négociations et le travail réalisé dans les comités d'entreprise européens devaient avoir livré suffisamment d'expériences concrètes pour rendre le réexamen possible, tout en tenant compte du fait qu'il s'agit d'un processus tout à fait novateur.

1.5. Ce réexamen devait être réalisé par la Commission «en consultation avec les États membres et les partenaires sociaux au niveau européen».

1.6. Ce réexamen devait porter sur les modalités d'application de la directive, donc sur tous les aspects liés à la mise sur pied et au fonctionnement des Comités d'entreprise européens, ainsi que sur l'adéquation des seuils d'effectifs.

<sup>(1)</sup> Les textes des transpositions en législation nationale de la directive 94/45/CE sont disponibles sur le site web [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/soc-dial/labour/directive9445/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-dial/labour/directive9445/index_en.htm).

1.7. C'est à la suite de cet examen et d'une Conférence tenue en avril 1999 avec les partenaires sociaux que la Commission a rendu son rapport sur l'application de la directive au Parlement et au Conseil le 4 avril 2000. Le rapport de la Commission porte pour l'essentiel sur l'évaluation des mesures de transposition prises par les États, mais contient également une évaluation de la mise en œuvre de la directive. Quelle que soit la qualité des transpositions, la Commission souligne qu'il reste des points d'interprétation de la directive. Le rapport indique en outre que la résolution de ces questions passe soit par les parties concernées, soit relève du domaine judiciaire. La Commission n'a donc pas conclu au besoin de proposer une modification de la directive à ce stade.

1.8. La Présidente du Parlement européen a ensuite renvoyé ce rapport, pour examen, à la commission de l'emploi et des affaires sociales et, pour avis, à la commission juridique et du marché intérieur, ainsi qu'à la commission de l'industrie, du commerce extérieur, de la recherche et de l'énergie. La Résolution du Parlement sur le rapport a été déposée le 17 juillet 2001; le Parlement y invite la Commission à présenter rapidement une proposition de modification de la directive comportant une série d'améliorations <sup>(1)</sup>.

1.9. Près de trois ans après son rapport, avec une plus longue période d'application, la Commission estime qu'il est opportun de procéder à un nouvel examen sur l'application pratique de la directive, d'autant plus que l'Agenda pour la politique sociale de Nice de décembre 2000 évoque cette question.

1.10. Depuis la publication du rapport de la Commission en avril 2000, le marché de l'emploi en Europe a subi des modifications considérables. L'accélération et le changement de nature des restructurations transnationales comme mode plus permanent de la vie des entreprises constituent des défis pour les comités d'entreprise européens aujourd'hui.

1.11. Le champ d'application de la directive 94/45/CE inclura les nouveaux pays membres de l'Union européenne dès leur accession, prévue pour dix d'entre eux au 1<sup>er</sup> mai 2004. L'élargissement aura un impact important, tant sur certains des comités existants, qui devront intégrer des représentants des salariés de ces pays, que sur l'entrée de nouveaux groupes d'entreprises dans le champ de la directive, ce qui posera certainement de nouveaux défis à relever. Les réflexions et les actions relatives aux comités d'entreprise européens devront tenir compte dans les prochaines années de la spécificité des nouvelles entreprises entrant dans le champ d'application de la

directive ainsi que des caractéristiques propres aux systèmes de relations sociales en vigueur dans ces nouveaux pays membres. Ainsi que l'ont souligné les partenaires sociaux lors de la conférence «Comités d'entreprise européens. Pratiques et développements» d'avril 1999, un processus d'apprentissage sera nécessaire afin de permettre aux acteurs d'articuler des éléments et des données provenant de cultures, de pratiques et de réalités différentes et de surmonter les obstacles liés aux différences sociales, économiques et culturelles.

1.12. Par ailleurs, le contexte législatif a également changé. De nouvelles dispositions communautaires ont vu le jour dans le champ de l'information et de la consultation des travailleurs, à savoir, la directive du 8 octobre 2001 sur l'implication des travailleurs dans la Société européenne (Directive 2001/86/CE) et la directive du 11 mars 2002 établissant un cadre général relatif à l'information et à la consultation des travailleurs dans la Communauté européenne (Directive 2002/14/CE).

## 2. Le constat

### 2.1. Une expérience déjà consistante

2.1.1. Sur 1.865 entreprises ou groupes employant 17 millions de salariés, entrant dans le champ de la directive sur les comités d'entreprise européens, 639, employant 11 millions de salariés, disposent d'un tel comité fin 2002. 72 % de ces accords, soit 400, ont été conclus par anticipation, selon l'article 13 de la directive, et 28 % selon l'article 6. Les accords d'anticipation, le cas échéant reconduits ou amendés, constituent ainsi la base encore très largement majoritaire des comités européens fonctionnant aujourd'hui. Sept accords mettant en place des procédures d'information et de consultation sans formation de comité d'entreprise européen ont aussi été répertoriés <sup>(2)</sup>.

2.1.2. Plus de la moitié des accords ont été conclus dans la seule année 1996. Depuis lors, une quarantaine d'accords sont conclus annuellement. Sur l'ensemble des entreprises et groupes entrant actuellement dans le champ de la directive, 1 200 employant 6 millions de salariés sont encore susceptibles de mettre en place un comité d'entreprise européen ou une procédure d'information et de consultation des travailleurs. Ces entreprises ou groupes, sont souvent de taille plus restreinte, et connaissent une intégration transnationale moins forte mais des activités transfrontalières déjà non négligeables.

(1) Rapport final du Parlement européen A5-0282/2001, 17 juillet 2001 sur le rapport de la commission sur l'état d'application de la directive du Conseil 94/45/CE — Commission de l'emploi et des affaires sociales.

(2) Base de données Infopoint de la CES.

2.1.3. Un quart des accords tombent sous le champ d'application de la loi allemande, 12-13 % sous les lois française, belge ou britannique, 4 à 7 % sous les lois néerlandaise, suédoise, italienne, irlandaise ou finlandaise et moins de 20 accords tombent respectivement sous le champ d'application des lois autrichienne, norvégienne, danoise, luxembourgeoise, suisse, espagnole, ou grecque.

2.1.4. L'élargissement est déjà effectif pour environ 30 % des comités d'entreprise européens existants<sup>(1)</sup> qui intègrent des membres ou observateurs issus des pays qui accéderont à l'Union européenne au 1<sup>er</sup> mai 2004. Les pays candidats ont commencé à transposer la directive 94/45/CE dans leur droit interne, notamment la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie, la Slovénie et la Hongrie.

2.1.5. Plus de 10 000 représentants des travailleurs sont aujourd'hui directement impliqués dans le fonctionnement des comités européens et mettent en œuvre des échanges et des pratiques interculturels, ce qui représente un des phénomènes les plus visibles et les plus substantiels de l'Europe sociale.

## 2.2. La négociation des accords

2.2.1. Le bien-fondé du principe de la directive, à savoir que les interlocuteurs sociaux au niveau de l'entreprise devaient prendre l'initiative des négociations, s'est vu confirmé par le nombre d'accords signés sur base des articles 6 ou 13. Le rôle des partenaires sociaux n'a certes pas toujours été facile compte tenu de la nature complexe et intrinsèquement européenne de ce nouvel instrument, mais d'une manière générale, les études indiquent que les partenaires sociaux tirent nettement parti de leurs expériences mutuelles en matière de comité d'entreprise européen.

2.2.2. Les accords conclus sont très divers, qu'il s'agisse des accords d'anticipation qui en représentent le plus grand nombre ou des accords conclus après l'entrée en vigueur de la directive. Dans la plupart des cas, ces accords comportent des dispositions relatives à l'information et à la consultation transnationales des travailleurs, en respect des droits portés par la directive. Huit accords seulement se limitent à l'information. Par ailleurs un certain nombre d'accords ne comportent pas seulement des mécanismes centraux d'information et de consultation, mais envisagent également des procédures décentralisées au niveau national sur certains aspects de l'information et de la consultation.

2.2.3. Le dialogue social ainsi que le rôle des interlocuteurs sociaux de l'entreprise se sont vus renforcés par le seul fait de la négociation entre la direction centrale et le groupe spécial de négociation sur l'institution d'un comité d'entreprise européen. Les différentes études d'accords ont montré que les

Fédérations syndicales européennes ont joué un rôle important de coordination dans plus de trois quarts des négociations volontaires, et ont été cosignataires des accords. Aux fins des négociations, les membres du groupe spécial de négociation ont souvent demandé à être assisté dans leur tâche par des experts de leur choix, notamment des représentants des organisations des travailleurs appropriées au niveau communautaire.

2.2.4. Le mode de négociation d'un nouvel accord est fixé par la directive 94/45/CE. Néanmoins, lorsque rien n'est prévu dans l'accord à ce sujet, l'aménagement du fonctionnement ou la renégociation des accords existants peut poser de manière délicate la question des négociateurs et signataires.

2.2.5. La question des informations sur la structure de l'entreprise ou du groupe d'entreprises en Europe, les effectifs et les interlocuteurs dans les différents pays est habituellement la première qui se pose aux travailleurs des 1 200 entreprises ou groupes d'entreprises éventuellement désireux d'initier le processus de négociation d'un nouveau comité européen ou de mettre en place une procédure en vue d'informer et de consulter les travailleurs. Trois affaires portées à titre préjudiciel devant la Cour de justice des Communautés européennes<sup>(2)</sup> posent le principe selon lequel toutes les informations indispensables à l'ouverture de négociations sur la mise en place d'un comité d'entreprise européen, particulièrement les informations sur la structure du groupe et les effectifs, doivent être transmises par les directions des sociétés concernées dans l'espace économique européen aux représentants des salariés, quels que soient le lieu du siège du groupe ou l'avis de la direction du groupe sur l'applicabilité de la directive.

2.2.6. La création des conditions et moyens de mise en place de la négociation est sous la responsabilité de la direction centrale qui doit faire face aux différentes facettes de l'organisation pratique des réunions: déplacements, hébergement, interprétariat, imputation des temps, et à leur coût. Cette question est particulièrement cruciale pour les groupes européens de dimension moyenne qui constituent la plus grande partie des entreprises encore susceptibles d'ouvrir des négociations. Une réflexion sur les modalités d'un appui particulier à l'établissement du dialogue social transnational dans ces entreprises, par exemple au travers des lignes budgétaires ouvertes dans ce domaine, pourrait s'avérer utile.

(1) Institut syndical européen «European Works councils — facts and figures», Bruxelles, novembre 2002.

(2) C-62/99 Bofrost, Arrêt du 29 mars 2001; C-440/00 Kühne & Nagel, Conclusions présentées le 11 juillet 2002. C-349/01 ADS Anker GmbH, Conclusions présentées le 27 février 2003.



2.2.7. La négociation, qui doit être engagée dans les six mois de la demande ou de l'initiative, peut durer trois ans. Les négociations se déroulent généralement sur une période plus courte. Les conditions dans lesquelles se déroule cette négociation sont souvent déterminantes dans les premiers temps de fonctionnement des comités européens.

2.2.8. De nombreuses entreprises adaptent ou renégocient leur(s) comité(s) européen(s) en raison de fusions, cessions ou modifications importantes de périmètre. Les questions de l'adaptation adéquate de la composition des structures de représentation en cas de changements dans le périmètre de l'entreprise ou du groupe, de leur maintien effectif pendant les périodes de transition, sont essentielles à la capacité de traitement des restructurations par le ou les comités. La moitié des accords intègrent les questions de restructuration dans les domaines de compétence des comités européens: 51 % des accords font référence aux fusions, 47 % aux fermetures d'établissements et 53 % aux délocalisations<sup>(1)</sup>. Les changements de périmètre ont posé des questions dans la plupart des comités.

### 2.3. Le fonctionnement des Comités d'entreprise européens

2.3.1. Les rapports publiés conjointement par la Commission européenne (DG Emploi et affaires sociales) et la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail ont établi une distinction entre les accords instaurant des comités d'entreprise européens dont le potentiel semble se limiter à une existence formelle ou symbolique, sur la base d'une réunion annuelle, et des accords établissant des comités capables de développer un rôle dynamique, avec des représentants du personnel qui demeurent actifs entre les réunions et entretiennent des contacts permanents avec la direction<sup>(2)</sup>.

2.3.2. Toutefois, les comités d'entreprise européens existants sont en évolution constante et se développent selon les lignes d'un processus constructif interne, si bien que pour déterminer dans quelle mesure les accords offrent aux comités de réelles possibilités de jouer un rôle actif, l'accent doit être mis non seulement sur les dispositions de l'accord, mais aussi sur l'étude d'expériences concrètes.

2.3.3. Les résultats de différentes études (notamment Lecher<sup>(3)</sup>), explicitent le fait que la conclusion d'un accord constitue davantage un point de départ que l'aboutissement de l'évolution du comité d'entreprise européen en tant qu'organe.

2.3.4. Les études ayant analysé le fonctionnement des comités d'entreprise européens sur la base de monographies, d'enquêtes ou d'échanges de pratiques, révèlent qu'on assiste en effet à un processus dynamique de développement par étapes successives. Si au départ, certaines réticences pouvaient se manifester par rapport à des initiatives de demande de mise en place de comités d'entreprise européens, on constate qu'aujourd'hui, nombreux sont ceux qui reconnaissent leur rôle positif dans l'amélioration du dialogue social et de l'information-consultation au sein de l'entreprise.

2.3.5. Un document publié par l'organisation des employeurs des Pays-Bas, mettant en lumière les tâches et le rôle des comités d'entreprise européens de 17 entreprises ayant leur siège central aux Pays-Bas, révèle que la plupart des employeurs estiment que le comité apporte ou peut apporter une plus-value, particulièrement dans le cadre de restructurations<sup>(4)</sup>. Certains employeurs estiment néanmoins que les comités européens n'ont pas contribué à améliorer le dialogue social dans l'entreprise. Une recherche conduite auprès de multinationales japonaises<sup>(5)</sup> conclut de même à une évaluation positive des comités d'entreprise européens par une large majorité des seniors managers interrogés. Une enquête récente menée par une structure de conseil américaine auprès de responsables de 24 grandes multinationales, majoritairement américaines, apporte également une évaluation positive de l'expérience des comités d'entreprise européens<sup>(6)</sup>. Dans la majorité des cas, la pratique a dépassé les dispositions prévues par l'accord, les directions sont aujourd'hui plus ouvertes à l'examen de questions dans leur dimension transnationale que dans la période initiale, la confidentialité pose très peu de problèmes, la contribution des experts est appréciée et la consultation sur les restructurations est vue comme positive. Globalement, et même si ces structures requièrent beaucoup de temps et de moyens, trois quarts des responsables interrogés considèrent que les comités d'entreprise européens représentent une valeur ajoutée pour l'entreprise. Plusieurs responsables notent même des bénéfices inattendus liés aux comités d'entreprise européens à travers l'amélioration induite de la discipline et la coordination managériales dans le processus de décision.

(1) Base de données des accords, Infopoint — CES.

(2) Comités d'entreprise européens. Une étude comparative entre les accords visés à l'article 6 et à l'article 13. Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, Mark Carley — Paul Marginson, 2000.

(3) Lecher W., Nagel B. & Platzer H.W. (1999), The establishment of European works Councils. From information committee to social actor, Ashgate Publishing, Aldershot.

(4) The added value of European Works Councils, J. Lamers, AWWN, Haarlem 1998.

(5) S. Nakano in European journal of industrial relations, vol. 5 n° 3, pp. 307-326.

(6) Organization Resources Conselors Inc. ORC European Works Council Survey 2002, résumé in EIROOnline 01/2003.

2.3.6. Parallèlement aux différentes étapes de leur développement, les comités d'entreprise européens sont aussi souvent répartis selon leur type de fonctionnement (Lecher): certains se révèlent être une extension de structures nationales de représentation du pays du siège central, ils représentent alors une source d'information additionnelle à usage national; d'autres sont conduits par les représentants du pays dominant, la qualité transnationale étant alors perceptible mais peu développée; d'autres encore ont développé une réelle «identité collective supranationale», avec une égalité entre les membres, et le développement de positions communes.

2.3.7. Les questions du moment, du contenu et de l'incidence de l'information et de la consultation transnationales constituent des éléments déterminants du fonctionnement des comités d'entreprise européens, en particulier:

- la qualité de l'information régulière et spécifique par la direction et par les membres à leurs collègues ainsi que son accessibilité concrète à l'ensemble des intéressés, sont considérées comme essentielles à la qualité du dialogue pouvant s'instaurer dans le comité européen et dans sa capacité à jouer un rôle actif. Certains comités se sont ainsi accordés sur l'établissement de tableaux de bord et types d'informations nécessaires, ainsi que sur leur analyse;
- la clause de confidentialité figure dans 87 % des accords et fait souvent l'objet de discussions dans la pratique, essentiellement dans les cas de restructurations. Néanmoins, l'instauration d'un climat de confiance semble avoir permis d'atténuer le problème grâce aux mécanismes de dialogue mis en place.

2.3.8. L'expérience a révélé que l'émergence d'une intervention précoce du comité d'entreprise européen dans tous les processus de décision, pouvait contribuer à favoriser une gestion responsable et préventive notamment en cas de restructurations.

2.3.9. La notion de transnationalité des questions abordées au comité européen est souvent l'objet de débats concrets, notamment dans les cas de décisions qui de fait, ne concernent qu'un seul pays, mais qui dans la pratique ont des implications stratégiques qui dépassent le niveau national. La directive sur l'implication des travailleurs dans la SE, même s'il s'agit d'un domaine différent, notamment du fait du caractère purement optionnel de la SE, prévoit que «l'information communiquée à l'organe de représentation des travailleurs, concerne les ques-

tions relatives à la SE elle-même, et toute filiale ou établissement situé dans un autre État membre ou sur les questions qui excèdent les pouvoirs des instances de décision d'un État membre».

2.3.10. Les recherches menées par la Fondation européenne auprès de 12 entreprises ou groupes d'entreprises ayant conclu des textes communs transnationaux <sup>(1)</sup> ainsi que les banques de données des accords <sup>(2)</sup> établissent que certains comités d'entreprise européens commencent à dépasser leur rôle d'information et de consultation en élaborant des avis communs, codes de conduite, chartes, programmes d'action et accords au niveau européen, notamment en matière de santé, de sécurité et d'environnement, de droits fondamentaux, de mobilité, de formation, de pensions complémentaires et de fusion, fermetures, délocalisations, restructurations.

2.3.11. La pratique révèle également que l'instauration d'un dialogue social réel et fructueux au sein du CEE est lié au mode de fonctionnement de l'instance, en raison du mode de circulation de l'information, des capacités de coordination et de la réactivité déterminés par ce fonctionnement.

- Le comité restreint, ou bureau, ou secrétariat, présent dans trois quarts des comités, sa composition, sa fréquence de réunion, son lien avec les instances nationales de représentation, sa possibilité de contact avec les différents sites, ses moyens en traduction, sont considérés comme essentiels dans le fonctionnement des comités.
- Les moyens et capacités des membres varient selon les comités européens: la formation est d'ores et déjà prévue dans 42 % des accords et répond à des besoins spécifiques liés à l'exercice des fonctions de représentation au niveau européen; la possibilité de recours aux experts est prévue dans la majorité des accords (57 % des accords prévoient une expertise dans les réunions plénières et préparatoires), l'expertise reste néanmoins un sujet de débat compte tenu des spécificités et des pratiques habituelles des instances nationales, certains pays intégrant des permanents syndicaux; les moyens de communication, incluant la capacité d'être en lien avec les différents sites représentés, la traduction et l'interprétariat en fonction des besoins sont essentiels; la fréquence de réunion ordinaire du comité pose également question dans la pratique (83 % des accords limitent explicitement le nombre de réunions à une seule ou à une réunion ordinaire avec possibilité d'une réunion extraordinaire; 14 % des accords prévoient deux réunions ordinaires).

<sup>(1)</sup> Joint texts negotiated by European Works Councils, M. Carley, EFMWC, Dublin, 2001.

<sup>(2)</sup> Banque de données Infopoint de la CES.

- Le processus d'information et de consultation touche essentiellement les thèmes prévus par la directive et s'avère particulièrement important en cas de restructuration. Néanmoins, certains comités élargissent ce processus aux mesures programmées par la direction, notamment dans les domaines suivants: formation continue, environnement, santé-sécurité, égalité des chances, éventuelles participations financières des travailleurs et même si les cas actuels sont encore très minoritaires, activités culturelles et sociales.

Le comité d'entreprise européen se révèle être un lieu d'échanges pour la concrétisation d'objectifs tels que ceux initiés à Lisbonne, dont un élément clé a trait à l'éducation et à la formation tout au long de la vie.

2.3.12. La capacité d'adaptation et d'évolution du comité d'entreprise européen en fonction des changements dans le groupe ou en vue d'en améliorer le fonctionnement (processus dynamique) revêt également toute son importance dans la pratique. L'accord belge de transposition de la directive fait référence dans ses prescriptions subsidiaires aux changements de structure ou de dimension de l'entreprise ou du groupe et prévoit des règles applicables dans ce cas. Ces règles peuvent être prévues dans un protocole de collaboration.

2.3.13. Certains accords traitent de façon particulière les différentes activités ou divisions dans un groupe. Si certains Comités européens constituent une instance unique malgré l'extrême variété de leurs activités, l'organisation par métiers au sein d'un même comité d'entreprise européen est déjà effective pour plus d'un comité d'entreprise européen sur dix (étude Fondation européenne de Dublin — 2000). La plupart des entreprises concernées ont également formalisé des mécanismes relatifs à la circulation de l'information et à l'articulation entre les différents niveaux et instances de dialogue.

2.3.14. La représentation plus que déséquilibrée des hommes et des femmes au sein des groupes spéciaux de négociations et des comités d'entreprise européens est une constante et reflète certainement un déséquilibre existant également dans les organes de représentation au niveau national. Une réflexion sur les voies de réduction volontariste de ce déséquilibre paraît opportune compte tenu notamment de la place des comités d'entreprise européens dans le modèle social européen.

2.3.15. Certains accords et certaines dispositions nationales de transposition prévoient en outre une représentation équilibrée des différentes catégories de travailleurs dans le comité d'entreprise européen.

2.3.16. La question de la personnalité des comités d'entreprise européens, de leur capacité à ester en justice, à gérer un patrimoine et à conclure des accords, est posée de manière différenciée selon les États membres.

2.3.17. En cas de non-respect de la directive, tous les pays ont prévu un système de sanctions qui s'applique en cas de violation des obligations instaurées par la directive, tant en ce qui concerne les obligations de mettre en place une instance de négociation que sur le plan du respect des obligations liées au fonctionnement du comité. Des problèmes d'accessibilité au droit peuvent cependant se poser dans certains cas, notamment lorsqu'un groupe extra européen a désigné son siège central européen dans un État n'ayant pas de représentants des travailleurs au comité d'entreprise européen. Les représentants peuvent être confrontés à des difficultés pratiques et manquements du droit sur les possibilités de recourir aux tribunaux compétents dans le pays du siège central (cas de la Belgique par exemple, où le droit prévoit la possibilité pour les organisations représentatives des travailleurs, d'introduire un recours auprès des juridictions du travail).

#### 2.4. *L'articulation entre le dialogue social national et européen*

2.4.1. Le principe de subsidiarité a été largement respecté par la directive 94/45/CE, du fait de la prise en compte des différentes formes de représentation, d'information et de consultation des travailleurs en entreprise. Le mode d'élection ou de désignation des représentants des travailleurs est déterminé au niveau des États membres.

2.4.2. L'interaction entre le niveau local et européen a, dans certains cas, contribué à l'amélioration des pratiques nationales.

2.4.3. Ainsi, dans la foulée du comité d'entreprise européen, certaines entreprises ont instauré, parfois par voie d'accord, des comités de groupe (intersièges) au niveau national. Selon une enquête menée auprès des représentants belges de la CSC-ACV (Confédération des syndicats chrétiens/Algemeen Christelijk Vakverbond), le comité européen a donné lieu à la constitution de réseaux de communications intersièges sur le plan national dans 35 % des cas. Selon la même enquête, 67 % des représentants considèrent que le comité européen a joué un rôle dans l'amélioration du fonctionnement du comité d'entreprise local <sup>(1)</sup>.

2.4.4. Ainsi, dans certaines entreprises, le comité d'entreprise européen a aussi contribué à l'élimination des obstacles à l'information, à la consultation et à la communication avec le personnel, vu le point 5 de l'annexe de la directive relatif à l'information par les membres du comité d'entreprise européen des représentants des travailleurs ou à défaut de représentants de l'ensemble des travailleurs.

(1) Le CENE est-il sur la bonne voie? CSC et Hoger Instituut voor de arbeid, Veerle Cortebeek, Joris Van Ruysseveldt, Leuven, 2002.

2.4.5. Ainsi, en vue de renforcer la cohérence entre directions locales, certains groupes ont également initié des réunions transnationales de directions conjointement à la constitution des comités d'entreprise européens.

2.4.6. Les comités d'entreprise européens ont favorisé l'émergence d'une conscience européenne du dialogue social à travers l'information et la consultation, mais aussi à travers l'opportunité culturelle extraordinaire de développer les échanges sur le plan transnational. Dans le cadre de la construction de l'Europe, compte tenu de la diversité des modes de représentation, les échanges de connaissances, d'influences réciproques, tout comme la mise en synergie des intérêts des travailleurs et des employeurs au sein d'un même groupe, présentent une réelle avancée culturelle.

### 3. Conclusions

3.1. Les différents rapports et études sur les accords et sur les pratiques des comités d'entreprise européens confirment que les expériences acquises aujourd'hui permettent de tirer un certain nombre de conclusions quant à la manière dont un processus de négociation portant sur la mise en place d'un comité d'entreprise européen ou d'une procédure en vue d'informer et de consulter les travailleurs, peut être organisé pour être simple, démocratique et efficace. En ce qui concerne l'essence de la directive, à savoir la manière dont le droit des travailleuses et des travailleurs à l'information et à la consultation peut être mis en œuvre, les expériences abondent également.

3.2. De par sa composition, le CESE a certainement pu apporter un éclairage particulier sur le processus dynamique de la pratique de dialogue social qui est en cours au sein des entreprises et groupes d'entreprises. Le CEE est une instance encore très jeune, mais en constante évolution. La proportion d'accords renégociés chaque année en témoigne.

3.3. L'information et la consultation au niveau du comité d'entreprise européen, la dynamique de son rôle et de ses pratiques peuvent certainement être utiles à l'ensemble des acteurs concernés, y compris le citoyen. Les réponses apportées dans le cadre de la mondialisation des entreprises et des restructurations ont des effets sur les conditions de vie et de travail, mais également sur le climat social au-delà des portes de l'entreprise.

3.4. Une série de constats sur l'application concrète de la directive et le fonctionnement des comités d'entreprise européens ont pu être partagés et permettre ainsi au Comité économique et social européen d'identifier les apports des

comités d'entreprise européens au dialogue social et au développement européen. Cependant, des questions fondamentales restent ouvertes. Elles portent essentiellement sur les aspects suivants:

- les notions d'«effet utile» et de «temps utile» pour l'information et la consultation des travailleurs;
- le champ d'application de la directive 94/45/CE, par exemple concernant les joint venture, l'exclusion possible de la marine marchande et la notion d'entreprise, en raison de la diversité des formes d'entreprendre, diversité qui va encore s'étendre au niveau européen de par l'entrée d'entreprises associatives, coopératives et mutualistes, ayant des activités économiques de plus en plus importantes et de plus en plus transfrontalières. Les entreprises publiques sont néanmoins mentionnées explicitement dans les transpositions nationales de deux États, la Suède et l'Espagne;
- la question de la représentation et de la proportionnalité de la représentation au sein des comités européens, question non couverte par des règles transnationales;
- la question de l'impact des comités d'entreprise européens sur le dialogue social dans l'entreprise au niveau national;
- la question de la possibilité pour les représentants des comités d'entreprise européens de pouvoir se rendre sur les sites dont ils représentent les travailleurs et de pouvoir communiquer avec les représentants et travailleurs de ces sites;
- la question de la relation entre le comité d'entreprise européen et les autorités de régulation en matière de concurrence. Le règlement (CEE) n° 4064/89 du Conseil sur le contrôle communautaire des concentrations, prévoit que «les représentants reconnus des travailleurs» peuvent être entendus comme «personnes physiques ou morales justifiant d'un intérêt suffisant» dans le cadre de l'examen d'une opération de concentration soumise au contrôle communautaire. Actuellement, les représentants des travailleurs n'ont cependant pas de garantie de pouvoir accéder au dossier, même à une version «non confidentielle» de celui-ci. Cette question s'adresse prioritairement aux autorités communautaires dans le cadre d'une meilleure articulation entre politique sociale et politique de concurrence.

3.5. Les points de vue divergent également au sein du Comité quant à la portée des constats et des réflexions sur l'application de la Directive et le fonctionnement des comités européens. Certains membres considèrent que le présent avis exploratoire doit se limiter à un corpus informatif sans intention d'influencer d'éventuelles discussions futures entre partenaires sociaux sur la révision de la directive 94/45/CE, la

Commission ayant marqué dans son programme de travail l'intention de consulter les partenaires sociaux dès l'automne 2003. D'autres membres sont d'avis que les constats faits au sein du Comité sur l'application de la directive et sur le fonctionnement des comités européens devraient pouvoir servir de base à l'examen des aspects nécessitant éventuellement une révision de la directive 94/45/CE.

Bruxelles, le 24 septembre 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 d'action communautaire pour la promotion des organismes actifs au niveau européen dans le domaine de la jeunesse»**

(COM(2003) 272 final — 2003/0113 (COD))

(2004/C 10/06)

Le 24 juin 2003, le Conseil, conformément à l'article 149 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 10 septembre 2003 (rapporteuse: Mme van Turnhout, corapporteurs: MM. Soares et Pezzini).

Lors de sa 402<sup>e</sup> session plénière des 24 et 25 septembre 2003 (séance du 24 septembre), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 128 voix pour et 1 voix contre.

## 1. Synthèse

1.1. Le Comité économique et social européen se félicite de cette mesure, qui garantit la continuité des principaux financements pour les organismes actifs au niveau européen dans le domaine de la jeunesse.

1.2. Le CESE émet cependant des réserves quant à la proposition visant à réduire le financement de 2,5 % par an après la troisième année. Dans le présent avis, nous soulignons les répercussions probables de cette proposition. En outre, nous estimons que le financement de ces organismes devrait être régi par l'article 162 du règlement (CE, Euratom) n° 2342/2002<sup>(1)</sup> de la Commission. En effet, il s'agit d'organismes qui

poursuivent un but d'intérêt général européen<sup>(2)</sup> et qui ne devraient donc pas dépendre de l'article 113(2) du règlement (CE, Euratom) du Conseil n° 1605/2002.

1.3. Le CESE se félicite du fait que cette mesure va procurer un financement stable au Forum européen de la jeunesse, ce qui lui permettra de poursuivre sa croissance et de se consolider.

---

<sup>(2)</sup> Article 162 du règlement (CE, Euratom) n° 2342/2002 de la Commission:

- «Un organisme poursuivant un but d'intérêt général européen est
- soit un organisme européen à vocation d'éducation, de formation, d'information ou de recherche et d'étude sur les politiques européennes ou un organisme européen de normalisation,
  - soit un réseau européen représentatif d'organismes à but non lucratif actifs dans les États membres ou des pays tiers candidats et promouvant des principes et politiques s'inscrivant dans les objectifs des traités.»

---

<sup>(1)</sup> Article 108 du règlement financier.

1.4. Le CESE remarque avec inquiétude que la tendance de ces dernières années est à la réduction progressive des financements destinés à certaines organisations internationales actives dans le domaine de la jeunesse. Le CESE demande au Parlement européen, au Conseil et à la Commission européenne d'œuvrer activement à l'accroissement de cette ligne budgétaire. En effet, il convient de reconnaître que la croissance et le développement de ces ONG sont essentiels pour le développement et l'avenir de l'Europe.

1.5. Le CESE note que cette proposition couvre la période 2004-2006 et invite la Commission à débiter des consultations aussi larges que possible sur la gestion du financement après 2006.

1.6. Le CESE demande la mise en œuvre immédiate des principales recommandations contenues dans le rapport d'évaluation sur le soutien aux organisations internationales non gouvernementales de jeunesse publié par la Commission <sup>(1)</sup>.

1.7. Le CESE remarque que cette proposition n'est pas la seule à avoir été soumise par la Commission pour des programmes d'action et des mesures communautaires dans de nombreux domaines. Le CESE préconise fortement que la Commission adopte une approche cohérente dans ces domaines, notamment en matière d'éligibilité au financement.

## 2. Historique

2.1. Le Comité économique et social européen se félicite de l'instauration d'un Programme d'action communautaire pour la promotion des organismes actifs au niveau européen dans le domaine de la jeunesse. Cette proposition servira de base à l'octroi de subventions de fonctionnement aux organismes actifs au niveau européen dans le domaine de la jeunesse, pour une période de trois ans (2004-2006).

2.2. Depuis plusieurs années, ce soutien est octroyé sans base juridique, au travers de lignes budgétaires inscrites parmi les dépenses de fonctionnement administratif de la Commission:

- la ligne A-3023 cofinance les frais de fonctionnement du Forum Jeunesse de l'Union européenne;
- la ligne A-3029 soutient des organisations internationales non gouvernementales de jeunesse.

2.3. Ce soutien a constitué la principale source de financement du Forum européen de la jeunesse, via le Forum Jeunesse de l'Union européenne. En ce qui concerne les ONG internationales actives dans le domaine de la jeunesse, ce soutien leur a fourni un financement indispensable pour faire face à leurs frais de gestion et de secrétariat. Il n'existe pas d'autre financement au niveau européen.

<sup>(1)</sup> SEC(2003) 934. Document de travail des services de la Commission, Soutien aux organisations internationales non gouvernementales de jeunesse (rapport d'évaluation).

2.4. Pour la rédaction de cet avis, le CESE a consulté le Forum européen de la jeunesse et ses organisations membres, aussi bien les ONG internationales de jeunesse que les conseils nationaux de la jeunesse, soit plus de 90 organisations au total.

## 3. Forum européen de la jeunesse

3.1. Le CESE se félicite du fait que cette mesure va procurer un financement stable au Forum européen de la jeunesse, ce qui lui permettra de poursuivre sa croissance et de se consolider. À l'heure actuelle, le financement du Forum doit transiter par le Forum Jeunesse de l'Union européenne dont certains membres du Forum européen de la jeunesse ne sont pas membres à part entière (conseils nationaux de la jeunesse hors UE, par exemple). À première vue, il s'agit simplement de la suppression d'une barrière technique, mais le CESE souligne également à quel point il est important, sur le plan politique, de disposer d'un organisme de jeunesse unique au niveau paneuropéen.

3.2. Le CESE se félicite de la reconnaissance, en annexe 2.1, de l'indépendance et de l'autonomie du Forum européen de la jeunesse, mais la proposition fait également référence au principe de l'«association la plus large possible aux activités du Forum européen de la Jeunesse des organisations de jeunesse non membres et des jeunes qui ne font pas partie d'organisations». Le CESE estime que cela ne doit pas être considéré comme un critère pour le financement, le Forum européen de la jeunesse s'évertuant à accroître le nombre de ses membres au niveau européen, à l'instar de l'UNICE et de la Confédération européenne des syndicats.

## 4. ONG internationales actives dans le domaine de la jeunesse

4.1. Durant de nombreuses années, la Commission européenne a fourni à ces ONG un financement indispensable pour faire face à leurs frais de gestion et de secrétariat, seul financement disponible au niveau européen. Dans l'UE, la majorité des conseils nationaux de la jeunesse bénéficient d'une disposition similaire pour le financement de la part de leur gouvernement au niveau national.

4.2. Pour que cette proposition puisse atteindre son objectif, il est nécessaire de définir plus clairement et de mieux comprendre le travail des ONG internationales actives dans le domaine de la jeunesse. Le CESE apprécierait la définition de critères garantissant que ces ONG sont gérées par et pour des jeunes, ont une structure véritablement démocratique, permettent la participation des jeunes aux niveaux local, régional, national et européen, sont sans but lucratif et fonctionnent sur la base du volontariat. Il convient de tenir compte de ces paramètres pour s'assurer que seules peuvent bénéficier d'un financement les ONG de jeunesse qui satisfont à ces critères.

4.3. Le CESE est fermement opposé à la proposition présentée en annexe 5.6, qui vise à réduire le financement de 2,5 % par an après la troisième année.

- L'absence d'un soutien continu aux ONG actives dans le domaine de la jeunesse ne pourrait que gaspiller l'expérience et les connaissances que ces organisations ont accumulées au fil des ans. Du point de vue du contribuable, cela revient à annuler le bénéfice des fonds publics alloués auparavant.
- Pour les ONG de jeunesse, la viabilité de leur structure est une question cruciale, leurs membres (personnel administratif et bénévoles) ayant un taux de rotation élevé, du fait de la nature même de ce type d'organisations. En outre, plus que toute autre organisation basée sur le bénévolat, ces ONG font appel à des bénévoles peu expérimentés lorsqu'ils entrent dans l'organisation.
- Les ONG de jeunesse concernent un secteur de la société ayant peu de revenus propres, ce qui limite leur possibilité à trouver des financements à la base.

4.4. En outre, la proposition visant à réduire les financements après 3 ans risque d'encourager les organisations à se scinder pour pouvoir se regrouper puis postuler à nouveau sous une nouvelle forme. L'objectif devrait être, au contraire, de les inciter à croître et à se consolider. Si le financement des

ONG ne cesse de diminuer d'année en année, le CESE comprend que des organisations puissent se scinder en plusieurs parties qui postulent ensuite chacune de leur côté pour un financement. Il convient de prendre des mesures pour limiter ce risque.

4.5. Le CESE souligne l'importance d'inclure des mesures pour encourager la création de nouvelles organisations, notamment si elles représentent des groupes de jeunes traditionnellement non représentés ou sous-représentés. Dans le cadre de l'Année européenne des personnes handicapées, le CESE estime que des efforts particuliers doivent être faits pour garantir le développement d'organisations impliquant et aidant les jeunes handicapés.

4.6. Le CESE souligne également l'importance de la participation de la Commission au processus de sélection pour le financement. Il comprend le souhait de la Commission d'externaliser une partie de cette tâche, mais estime néanmoins que la décision politique et le suivi doivent rester de la responsabilité de la Commission.

4.7. Le CESE remarque que la version anglaise du document figurant en annexe 1 fait référence à l'éducation informelle au lieu de l'éducation non formelle. Les autres versions linguistiques traitent de l'éducation non formelle, ce qui correspond au sens que donne le CESE à ces termes.

Bruxelles, le 24 septembre 2003.

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

---

## Avis du Comité économique et social européen sur le «Partenariat pour la mise en œuvre des fonds structurels»

(2004/C 10/07)

En date du 18 février 2003, M. Michel Barnier, membre de la Commission européenne, chargé de la politique régionale, a sollicité au nom de la Commission, un avis du Comité économique et social européen sur le «Partenariat pour la mise en œuvre des fonds structurels».

La section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a émis son avis sur la base du rapport introductif du rapporteur P. Barros Vale et du corapporteur B. Di Odoardo, le 11 septembre 2003.

Lors de sa 402<sup>e</sup> session plénière des 24 et 25 septembre 2003 (séance du 24 septembre), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant à l'unanimité.

### 1. Introduction

1.1. Le Comité économique et social européen (CESE) a depuis toujours accordé une attention particulière aux formes d'articulation et de concertation des politiques publiques, au niveau européen et de chacun des États membres, entre les autorités élues et leurs représentants et la société civile organisée.

1.2. En conséquence, le CESE a inscrit dans son programme de travail pour l'an 2003 un avis d'initiative en vue d'étudier la question du partenariat pour la mise en œuvre des fonds structurels et de se prononcer en la matière. La Commission européenne a également voulu demander au CESE un avis exploratoire sur la question, ce qui témoigne de la pertinence et de l'actualité d'une question qui doit être développée et approfondie, en particulier dans la perspective de la révision future des règlements relatifs aux fonds structurels et implicitement de l'élargissement prochain de l'Union européenne à un nombre important d'États.

1.3. Le «partenariat» est l'un des principes visés dans l'encadrement légal de la politique structurelle (comme il ressort clairement du règlement (CE) n° 1260/1999 du Conseil, du 21 juin 1999, aux termes duquel il est devenu incontournable), et il a pris de plus en plus d'intérêt et d'importance à la faveur des réformes successives.

1.4. La généralisation du partenariat s'est produite pendant la période 1994-1999, mais on peut constater sur la période de 2000-2006 un élargissement<sup>(1)</sup> de celui-ci aux autorités locales, aux partenaires économiques et sociaux et à certaines organisations non gouvernementales (ONG).

1.5. Parallèlement à cet élargissement constaté pour ce qui est des instances potentiellement partenaires, un approfondis-

sement de la participation de celles-ci, qui couvre aujourd'hui les phases allant de la conception, à l'évaluation ex post en passant par le suivi<sup>(2)</sup>, a également eu lieu.

1.6. L'intérêt accru porté à la question du partenariat résulte essentiellement de deux facteurs, à savoir:

- la volonté manifestée par les partenaires sociaux de vouloir renforcer le rôle de ce partenariat;
- et les résultats d'études qui mettent en évidence l'existence de bons partenariats (élargis et intégrés) comme facteur de réussite des programmes car:
  - a) la participation des partenaires dès le début du processus permet des interventions en connaissance de cause et fondées;
  - b) étant élargi et intégré, le partenariat permet aussi une meilleure coordination dans l'organisation des programmes et
  - c) tant grâce à une meilleure sélection des projets qu'en raison d'une meilleure information des bénéficiaires potentiels et de ceux qui les cofinancent, l'on parvient à une meilleure utilisation des dotations;
  - d) enfin, cela permet également une plus grande transparence, grâce à une visibilité plus grande et meilleure des actions communautaires.

### 2. Concept de partenariat

2.1. La nécessité de mieux définir d'entrée de jeu ce qu'est exactement le partenariat, en renforçant le rôle très important qu'il joue dans la bonne exécution des fonds structurels en tant qu'instrument d'équité sociale et non en tant qu'instrument politique.

<sup>(1)</sup> Article 8 du règlement mentionné au paragraphe 1.

<sup>(2)</sup> Article 15 du même règlement.



2.2. Le partenariat tel que défini dans le règlement (CE) n° 1260/1999 du Conseil, établissant les dispositions générales sur les fonds structurels<sup>(1)</sup>, concerne essentiellement deux catégories de partenaires (dont les différences de fonctions mériteraient d'être mieux clarifiées dans le cadre du règlement précité):

- les partenaires «institutionnels» et, en particulier, les autorités régionales et locales;
- les forces économiques et sociales.

2.3. Cet avis du CESE aborde le «partenariat» sous un angle général mais accorde bien évidemment une attention particulière à l'optique des partenaires économique et sociaux en la matière.

### 3. La situation actuelle

3.1. La première forme de partenariat qui existe dans le cadre des fonds structurels est celle qui est mise en oeuvre au niveau européen, avant le partenariat au niveau des États membres. En effet, les actions communautaires doivent se baser, dès la phase de programmation générale, sur la concertation entre la Commission, les États membres et les partenaires économiques et sociaux.

3.2. Le règlement précité concernant les fonds structurels prévoit, à son article 8, que «Chaque année, la Commission consulte les organisations représentant les partenaires économiques et sociaux au niveau européen, sur la politique structurelle de la Communauté».

3.3. Le CESE reconnaît certes que le «partenariat» peut jouer un rôle de démonstration et même multiplicateur au niveau des États membres, mais dans la pratique, cette consultation au niveau européen s'est limitée ces dernières années à l'organisation de réunions de quelques heures, à l'occasion de laquelle la participation des partenaires s'est ramenée à l'écoute d'un rapport succinct sur le fonctionnement des fonds structurels, sans possibilité concrète de présenter des propositions d'orientation ou des évaluations motivées.

3.4. Le partenariat au niveau européen s'est limité à «la fourniture d'informations», ce qui est différent de la «concertation» sur les politiques structurelles de la Communauté, même si l'on reconnaît également en la matière aux partenaires sociaux européens un droit d'initiative et la fonction d'accompagner activement le processus institutionnel pour la mise en oeuvre des fonds structurels.

3.5. Il est nécessaire que la Commission revoie les formes de consultation des partenaires économiques et sociaux, en multipliant les possibilités de réunion et en encourageant la tenue de vrais débats et une concertation effective avec les partenaires permanents et sectoriels.

3.6. Il est également souhaitable que, dans le cadre d'une révision générale des règlements relatifs aux fonds structurels, l'on établisse de manière plus explicite, que la Commission, surtout lors de la phase de définition des objectifs généraux des politiques structurelles, devra toujours consulter, non seulement les États membres mais également les partenaires sociaux et économiques au niveau européen. (À cet égard, la formulation actuelle de l'article 10 du règlement est significative: «... après consultation de tous les États membres, la Commission publie, pour chacun des objectifs visés à l'article 1er, des orientations indicatives générales fondées sur les politiques communautaires pertinentes convenues ...», aucune référence n'est faite à la consultation des partenaires économiques et sociaux).

3.7. Dessiner un cadre d'analyse des différentes formes de partenariat existant dans les États membres dans le contexte de la programmation des fonds structurels pour la période de 2000-2006 est extrêmement difficile. Lorsque l'on étudie les plans de développement, les cadres communautaires d'appui, les programmes opérationnels ou les documents uniques de programmation, l'on constate que dans la plupart des cas, ils ne contiennent que des allusions très générales aux modalités de participation des partenaires économiques et sociaux et des indications très variables et sommaires quant à leur participation dans les comités de suivi.

3.8. Il est par conséquent nécessaire d'établir des lignes directrices communautaires susceptibles de mieux définir le contenu des rapports des États membres sur les dispositions adoptées en matière de consultation des partenaires. Il serait ainsi possible d'obtenir des informations plus détaillées sur les modalités de partenariat et de procéder à des analyses utiles sur les meilleures pratiques.

3.9. L'élargissement de la participation aux comités de suivi à d'autres entités permet aussi une amélioration de la gestion et de la mise en oeuvre des fonds structurels, dans la mesure où l'expérience concrète de chacune d'entre elles ainsi que sa connaissance de la réalité socio-économique et de la zone géographique dans laquelle elle intervient sont ainsi mises à profit, apportant une amélioration qualitative tout au long du processus.

3.10. Le renforcement du partenariat et du rôle des partenaires semble être un objectif important auquel il n'est pas toujours donné corps dans la pratique de la consultation et de la concertation. Les exemples suivants le prouvent:

- a) pour l'approbation des plans présentés par les États membres, la consultation des partenaires économiques et sociaux au moment de la conception de ceux-ci est une condition essentielle. Les modalités selon lesquelles cette consultation est effectuée ne sont pas toujours les meilleures, à savoir qu'elles ne sont pas de nature à garantir un soutien et une participation effective des partenaires;

(1) JO L 161 du 26.6.1999.

- b) pour parvenir au plan définitif, le renforcement du partenariat fait partie des négociations entre la Commission et les États membres. Mais la situation de ce partenariat dépend de plus en plus de l'État membre, en raison d'un manque de clarté quant au seuil minimal acceptable pour la participation des partenaires;
- c) le partenariat est l'un des critères figurant dans les spécifications pour l'évaluation d'étape de tous les programmes et documents uniques de programmation. À nouveau, il importera de clarifier sous quelle forme le partenariat est envisagé et comment il influencera cette évaluation;
- d) la Commission a encouragé la transposition pour l'intégration des expériences de partenariat promues pendant la période antérieure, par exemple, les pactes territoriaux pour l'emploi mais, dans certains cas, à cause des uns et des autres (autorités et partenaires) le résultat obtenu n'a pas été brillant;
- e) la Commission a lancé une évaluation thématique des pactes territoriaux pour l'emploi qu'elle a soutenus pendant la période antérieure et des études de cas qui devront servir à établir une liste de bonnes pratiques à propos desquelles le CESE souhaiterait se prononcer.
- 3.11. Les partenaires potentiels ont également un rôle fondamental à jouer dans le renforcement du partenariat, compte tenu notamment de la diversité des partenaires existants, avec des visions différentes de la réalité, raison pour laquelle ils doivent défendre activement auprès des autorités de leur État membre leur intégration dans les comités de suivi, et devraient pouvoir recourir effectivement à des actions d'assistance technique et de formation spécialisée, dans le but de mettre en oeuvre les bonnes pratiques observées.
- 3.12. Pour la période actuelle de programmation (2000-2006), et pendant ces premières années, nous pouvons constater ce qui suit:
- a) sur plus d'une centaine de programmes et de documents uniques de programmation relevant de l'objectif 1, 60 de l'objectif 2 et 59 relatifs à *Interreg III* que la Commission a déjà reçus et examinés, on peut constater que les dispositions réglementaires relatives au partenariat ont été respectées, ce qui est une condition d'éligibilité;
- b) la Commission a également pu constater que les différents plans, programmes et documents uniques de programmation ont été soumis aux partenaires économiques et sociaux pour consultation, prévoyant leur participation dans les comités de suivi;
- c) à noter toutefois la qualité très variable de l'information apportée par les États membres concernant cette question. De nombreux pays font juste référence à la consultation des partenaires sans plus de détails et de précisions. Il existe des exceptions à cela, à savoir la publication des programmes en ligne pour l'information du public, pratique dont le Comité estime qu'elle devrait être encouragée par la Commission;
- d) très variable également l'information concernant la participation dans les comités de suivi. Dans certains cas, on ne trouve qu'une indication sur l'association des partenaires. Lors des auditions sur cette question réalisées par le CESE, l'on a pu constater une grande frustration chez les partenaires quant au résultat obtenu, contrairement à l'appréciation positive faite par les différentes administrations;
- e) de plus, dans les documents présentés, on peut constater une utilisation hétérogène du terme «partenaires», qui varie souvent d'un programme à l'autre, dans un même pays, conséquence de la subsidiarité prévue à l'article 8 du règlement (CE) n° 1260/1999;
- f) en ce qui concerne les droits reconnus aux partenaires économiques et sociaux dans les comités de suivi, une certaine hétérogénéité règne également. En effet, même s'ils participent à ces comités, ils ont souvent un statut différent de celui des autres membres, soit qu'ils n'ont pas le droit de vote soit que ce droit est restreint, souvent parce qu'ils n'ont dans ce comité qu'une fonction consultative ou d'information;
- g) malgré certaines difficultés constatées, le CESE estime que l'on obtiendra des résultats à moyen terme, point de vue que la Commission semble partager. Comme l'on sait, pour la période actuelle de programmation (2000-2006), les comités de suivi ont une fonction plus importante qu'auparavant et ils doivent notamment approuver les critères de sélection des projets. À l'occasion de la prochaine évaluation d'étape, il sera déjà possible de tirer des conclusions plus affinées dès lors que l'impact du partenariat sera l'un des éléments à apprécier;
- h) les alinéas précédents témoignent de l'importance potentielle du partenariat, et de l'importance que celui-ci revêt dans l'exécution des fonds structurels. Toutefois, en raison de la diversité des procédures et du mode d'intervention des partenaires, on peut déplorer l'absence d'un encadrement clair des modalités de participation de ces derniers aux différentes phases du processus en termes de procédure et de manières de concrétiser le partenariat, cette question devant faire l'objet d'une attention particulière. L'hétérogénéité constatée quant au rôle que jouent les partenaires et à leur mode d'intervention, y compris lorsqu'il s'agit d'un même État membre, rend nécessaire un encadrement plus complet et plus détaillé de cette question.

3.13. Mais il reste encore beaucoup à faire dans ce domaine, la Commission ayant un rôle essentiel à jouer. Le Comité estime que la demande d'avis qui lui a été adressée est une initiative très méritoire et qu'il existe un réel effet multiplicateur et créateur d'un nouvel espace pour un nouveau mode de relations entre les partenaires sociaux et les administrations publiques des États membres. Le caractère avant-gardiste de ces nouvelles formules de développement de la société civile et, en particulier des partenaires économiques et sociaux de la mise en oeuvre des programmes publics, a une fonction de responsabilisation de la Commission européenne qui devra amener les administrations à agir de manière irréprochable.

#### 4. Les différents niveaux et stades de partenariat et les questions de procédures y relatives

4.1. L'étude de 1999 intitulée: «The thematic evaluation of the partnership principle» (Évolution thématique du principe de partenariat), commandée par la Commission européenne et réalisée par le Tavistock Institute — Evaluation Development and Review Unit, de Londres, met en évidence des différences significatives en ce qui concerne la participation des partenaires aux différentes phases des programmes. Cette participation, dans la plupart des cas, s'est avérée importante lors de la phase de programmation générale (avant la négociation), mais totalement insuffisante dans les phases de suivi et d'évaluation. L'étude mentionne que dans ces dernières phases et dans de nombreux États membres, la participation des partenaires n'est qu'une «illusion de participation».

4.2. Ces observations doivent conduire à une réflexion sur les comités de suivi prévus à l'article 35 du règlement relatif aux fonds structurels. Les fonctions nouvelles et importantes qui ont été attribuées à ces organes rendent indispensables une révision des mécanismes de participation des partenaires sociaux.

4.3. Le rapport précité de l'Institut Tavistock fait valoir que, pour les partenaires, les comités de suivi ont été avant tout un moyen d'obtenir des informations sur le fonctionnement des fonds, plus qu'une instance de participation aux options.

4.4. Il est avant tout nécessaire que la participation des partenaires aux comités de suivi devienne obligatoire et soit valorisée via l'attribution à ceux-ci du droit de vote, qui rendrait plus claire la position de ceux-ci concernant des questions débattues au sein de cette instance.

4.4.1. Le fait de rendre compte de la position des partenaires en consignait simplement dans un procès-verbal leurs opinions sur les questions débattues ne permet, ni aux autorités nationales ou régionales, ni aux institutions européennes, d'avoir une vision claire du sentiment de la majorité des instances représentées dans les Comités de suivi, ni même de la force relative des positions différentes éventuelles confrontées. Ce n'est que par le vote que l'on peut atteindre cet objectif de clarté.

4.5. Il importe que les partenaires économiques et sociaux puissent apporter leur contribution au sein des comités de suivi. Il faut pour cela:

- que les ordres du jour des réunions ne soient pas exclusivement centrés, comme cela arrive souvent, sur les solutions aux problèmes administratifs et bureaucratiques se posant dans le cadre des relations entre les autorités de gestion et la Commission; les réunions du comité doivent être axées effectivement sur la vérification de «l'efficacité et de la qualité d'exécution» des interventions;
- créer ou rendre opérationnel un secrétariat technique des comités de suivi capable d'apporter le soutien nécessaire, afin que les partenaires économiques et sociaux puissent remplir leur mission comme il convient, en préparant de manière appropriée l'information nécessaire à la prise de position;
- que la qualité du partenariat obtenu lors des différentes interventions constitue l'un des indicateurs de suivi qui reflète l'efficacité des programmes et un critère important dans l'attribution de «la réserve de performance», prévue à l'article 44 du règlement, à laquelle les États membres peuvent avoir accès en milieu de programme opérationnel.

4.6. La Commission devrait commander l'élaboration d'une étude actualisée des différents modèles de participation qui ont été utilisés aux niveaux national et régional, ce qui permettrait d'évaluer et de diffuser une série de pratiques moins connues mais présentant un grand intérêt pour l'avenir.

4.7. Le CESE estime qu'il est indispensable de garantir l'indépendance de l'instance qui évalue un programme donné par rapport à l'autorité nationale responsable de son exécution et que là aussi, les partenaires institutionnels et les partenaires économiques et sociaux pourront jouer un rôle accru grâce à la connaissance qu'ils ont acquise avec les résultats pratiques obtenus à l'occasion des différentes interventions.

#### 5. Critères de sélection des partenaires

5.1. La sélection des partenaires et la transparence quant à leurs fonctions et à leurs responsabilités est de l'avis du CESE d'une importance primordiale.

5.2. L'éventuelle incompatibilité entre le fait que les partenaires participent effectivement à différentes phases de la mise en oeuvre des programmes et celui qu'ils soient en même temps promoteurs de projets rend nécessaire l'établissement de règles devant présider à la sélection des partenaires afin de ne pas associer au partenariat des instances qui dépendent de l'État et dont l'indépendance d'action serait par conséquent limitée en termes fonctionnels comme structurels.

5.3. Le CESE estime qu'il faut évaluer le nombre souhaitable de partenaires associés, pour chaque phase des programmes, afin de ne pas compromettre l'efficacité des processus par une bureaucratie accrue et une déresponsabilisation individuelle généralisée, avec pour résultat des comités pléthoriques qui ne sont parfois rien d'autre que des forums formels d'information.

5.4. Le CESE préconise l'existence de réseaux crédibles (et ayant les compétences appropriées) de partenaires aux différents niveaux, qui permette une participation effective de ceux-ci et non une participation purement formelle.

5.5. Outre les entités qui constituent traditionnellement les partenaires économiques et sociaux (syndicats de travailleurs, associations d'industries, agriculteurs, artisans et commerçants, troisième secteur, coopératives, etc.), il importe de renforcer la participation des dénommés «organismes fonctionnellement autonomes», tels que les Chambres de commerce, les universités et les organismes promoteurs de logements sociaux, etc., aux politiques structurelles communautaires.

## 6. Conflits d'intérêts

6.1. La composition du partenariat et l'éventuelle inefficacité des processus en raison d'un cumul de fonctions incompatibles avec la transparence et l'indépendance des décisions; par exemple, la participation aux phases de programmation/accompagnement/évaluation, des mêmes personnes qui sont d'ailleurs souvent également les bénéficiaires des programmes, peut être préjudiciable.

6.2. Il semblerait qu'il y a souvent incompatibilité entre le fait d'être décideur et celui d'être bénéficiaire des fonds structurels en même temps, cette situation pouvant également provoquer des conflits d'intérêts.

6.3. Il faut clairement préciser quelles sont les phases du processus auxquelles les partenaires doivent être associés, ainsi que leur pouvoir. Les partenaires devront donc jouer un rôle consultatif et n'auront pas de pouvoir de décision. Accorder aux partenaires économiques et sociaux un tel pouvoir se traduirait par un affaiblissement de la démocratie représentative dans le cadre de laquelle des organes spécifiques sont élus pour la prise de décision. De l'avis du CESE, le droit de vote aux partenaires doit se limiter aux organes de préparation, de suivi et d'évaluation et ne jamais s'appliquer aux organes de gestion et de décision concernant les projets, quoique les partenaires doivent siéger au sein de ceux-ci ou y être représentés. Il s'agit d'appliquer les principes de la démocratie participative sans compromettre les principes de la démocratie représentative.

6.4. Le CESE estime qu'il faut établir des règles claires pour chacune des catégories d'intervenants: programmeurs, responsables du suivi, évaluateurs afin d'éviter d'éventuels conflits d'intérêts, qui seraient incompatibles avec les principes d'éthique générale et les principes du droit.

## 7. Autres types de partenariat

7.1. En matière de mise en œuvre des fonds, le CESE est d'avis qu'il faut aller de plus en plus vers de nouvelles formes de participation des partenaires institutionnels et économiques et sociaux, bien au-delà d'une participation aux organes de planification, de gestion, de contrôle et d'évaluation.

7.2. La concrétisation des processus de subvention globale est dans cette perspective une voie à creuser, en imposant aux États membres d'adopter ce modèle, tout du moins pour une partie limitée des CCA, en raison des avantages qui en découleront probablement, à savoir: moindre bureaucratization, rapidité et absence d'effort budgétaire de la part des États membres, compte tenu des contraintes généralisées que connaissent les finances publiques à l'heure actuelle.

7.3. Le CESE n'est pas d'avis que les mécanismes de subvention globale doivent rester inchangés, tels qu'ils ont été appliqués jusqu'à présent, mais il estime qu'il est indispensable de pouvoir, après une évaluation des expériences antérieures, apporter des améliorations quant à leurs règles, de manière à permettre une participation accrue d'opérateurs crédibles, qui ne soient pas uniquement étatiques, à la gestion des fonds communautaires, processus qui n'a malheureusement pas été suivi par nombre des États membres.

## 8. Financement et assistance technique

8.1. Le CESE estime que les partenaires économiques et sociaux devront avoir accès à un financement et à une formation afin de pouvoir remplir la fonction qui leur est confiée de manière satisfaisante, cette pratique étant rare, voire pratiquement inexistante pour l'heure.

8.2. La faible participation des partenaires est due dans certains cas au fait qu'ils n'ont pas suffisamment de personnel spécialisé ni les habilitations suffisantes pour participer de manière active aux forums liés aux fonds communautaire, auxquels ils pourraient et devraient participer.

## 9. Élargissement

9.1. Le prochain élargissement de l'Union est un motif supplémentaire de préoccupation pour le CESE, connaissant la fragilité de la société civile dans certains de ces futurs États membres. Le partenariat dans ces pays ne pourra devenir effectif que si un soin particulier est apporté au renforcement technique et financier des organisations économiques et sociales, dans l'objectif de les doter des conditions minimales pour que leur association à la dynamique du partenariat s'avère efficace.

## 10. Autres questions

10.1. Le CESE estime que les États membres doivent être particulièrement attentifs à tout le processus bureaucratique, et en limiter autant que faire se peut la lourdeur. Souvent, c'est une complexité administrative exagérée et disproportionnée qui compromet le principe même du partenariat, en érigeant des barrières et en favorisant des pratiques si fréquemment contre-productives.

## 11. Conclusions

11.1. Le CESE estime qu'il y a de grands avantages à tirer de l'établissement d'un seuil minimal de participation, réglementé par voie de règlement communautaire, tout en laissant aux États membres le soin de fixer des niveaux accrus de participation s'ils le souhaitent, par la voie législative ou à travers des dispositions nationales.

11.2. Le rôle des partenaires économiques et sociaux, le contenu des propositions et les procédures de participation sont nécessairement différents selon qu'il s'agit de la phase de préparation, de financement, de suivi ou d'évaluation des interventions structurelles de la Communauté. Il importe par conséquent de clarifier ce que l'on attend des partenaires, les dispositions qu'ils doivent prendre afin de garantir un taux de réussite maximum des programmes, à quels niveaux s'articu-

lent les activités de partenariat et quelles sont les instances politiques et techniques au sein desquels les partenaires doivent intervenir.

11.3. Le partenariat revêt une importance décisive pour deux phases des interventions structurelles:

- la phase «politique» de programmation des fonds et des options générales, soit au niveau communautaire, soit à celui des États membres;
- la phase de suivi et d'évaluation des interventions.

11.4. Le CESE fait valoir la nécessité d'une nouvelle formulation, plus détaillée, de l'article 8 du règlement 1260/1999, de manière à établir un cadre clair pour chacune des catégories d'intervenants à chacune des phases d'un programme, depuis la conception jusqu'à l'évaluation, afin de permettre une réelle participation des partenaires économiques et sociaux.

11.5. Le CESE serait d'avis que la phase de gestion opérationnelle des interventions continue à être de la compétence des autorités de gestion, afin d'éviter des interférences et une confusion documentaire.

11.6. Le CESE estime que l'expérience des pactes territoriaux pour l'emploi pourra fournir des informations importantes quant à la participation au rôle des partenaires et permettre d'étudier de manière plus approfondie les responsabilités et les limites qui subsistent, tant du fait des administrations publiques que de celui des partenaires économiques et sociaux ou des partenaires institutionnels.

11.7. Un niveau de participation plus approfondi et engageant davantage la responsabilité des partenaires économiques et sociaux, assorti d'une capacité technique et financière, à la gestion des actions relevant des fonds communautaires est vivement conseillée et le CESE propose par conséquent l'établissement d'un seuil minimal substantiel (15 % du volume financier total du CCA, par exemple) dont les États membres seraient obligés d'accepter l'application à travers les dénommées «Subventions globales», malheureusement très peu utilisées jusqu'à présent.

Bruxelles, le 24 septembre 2003.

*Le Président*

*du Comité économique et social européen*

Roger BRIESCH

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Conseil instituant un comité des statistiques monétaires, financières et de balance des paiements (version codifiée)»**

(COM(2003) 298 final — 2003/0103 (CNS))

(2004/C 10/08)

Le 6 juin 2003, le Conseil de l'Union européenne a décidé, conformément aux dispositions de l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux en la matière, a émis son avis le 11 septembre 2003 (rapporteuse: Mme Florio).

Lors de sa 402<sup>e</sup> session plénière des 24 et 25 septembre 2003 (séance du 24 septembre), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 125 voix pour, 2 voix contre et 1 abstention.

1. En juin 2002, la Commission a adopté, à la suite du Livre blanc sur la gouvernance, une série de documents dont l'objectif est de contribuer à l'amélioration du fonctionnement des Institutions européennes. Celles-ci doivent en effet s'efforcer d'expliquer le plus clairement possible en quoi consistent les activités et les décisions de l'Union européenne. Aussi a-t-il été souligné à maintes occasions que la construction démocratique de l'Union dépend notamment de sa capacité à informer les citoyens et à encourager leur participation aux processus décisionnel et législatif.

2. Cette constatation vaut d'autant plus en ce qui concerne la simplification et la clarté de l'information, y compris en matière de droit communautaire. En 1987, la Commission a donné instruction à ses services de procéder à la codification constitutive ou officielle des actes législatifs, qui devrait offrir une plus grande sécurité juridique sans toutefois modifier la substance des textes concernés.

3. La proposition à l'examen concerne la codification de la précédente décision du Conseil (91/115/CEE) instituant un comité des statistiques monétaires, financières et de balance des paiements. Étant donné qu'il s'agit de la codification d'un texte consolidé, l'avis du Comité ne porte pas sur le document même mais sur la procédure de simplification.

4. Le Comité économique et social européen considère qu'il y a lieu, compte tenu de l'importance que revêt l'institution d'un tel comité et des nombreux amendements apportés au texte de la décision aux différentes étapes de son élaboration, d'encourager le processus de simplification (de codification),

qui permettra sans aucun doute d'améliorer le fonctionnement du comité et de mieux informer l'opinion publique sur ses travaux.

5. Cette information est particulièrement importante pour les différents niveaux institutionnels et de la société qui utilisent et fournissent comme prévu les données relatives aux statistiques monétaires, financières et de balance des paiements.

6. Depuis longtemps déjà, en raison de l'importance qu'elles revêtent pour la définition de stratégies dans le domaine des politiques économique, monétaire et budgétaire, le CESE juge indispensable que les décisions en matière de statistiques fassent l'objet du consensus et bénéficient du soutien le plus large possible. Il est en outre crucial que l'exactitude et la fiabilité des données fournies par les instituts statistiques nationaux et Eurostat soient soumises à une vérification et à un contrôle constants.

7. C'est la raison pour laquelle le Comité estime que la décision du Conseil d'instituer un comité ayant pour tâche de se prononcer sur le développement et la coordination des statistiques monétaires, financières et de balance des paiements est particulièrement importante. Par ailleurs, le CESE approuve la codification du texte de la décision du Conseil, même s'il convient de souligner que plus de dix ans se sont écoulés depuis l'approbation du document du Conseil en 1991, ce qui est révélateur d'une certaine lenteur dans la finalisation des textes juridiques et des procédures de codification.

8. En conséquence, le CESE demande que, dans la mesure du possible, ces codifications interviennent plus rapidement.

Bruxelles, le 24 septembre 2003.

*Le Président*

*du Comité économique et social européen*

Roger BRIESCH

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Conseil instituant le Fonds de cohésion (version codifiée)»**

(COM(2003) 352 final — 2003/0129 (AVC))

(2004/C 10/09)

Le 30 juin 2003, le Conseil de l'Union européenne a décidé, conformément aux dispositions de l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux en la matière, a émis son avis le 11 septembre 2003 (rapporteur: M. Silva).

Lors de sa 402<sup>e</sup> session plénière des 24 et 25 septembre 2003 (séance du 24 septembre), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 123 voix pour, 1 voix contre et 3 abstentions.

1. Le Comité accueille favorablement l'initiative de la Commission visant à codifier le règlement (CE) n° 1164/94 du Conseil instituant le Fonds de cohésion.

2. Cette opération contribue à la simplification et à une meilleure lisibilité de la réglementation communautaire dans un domaine qui s'avère particulièrement intéressant durant cette phase de la construction européenne.

Bruxelles, le 24 septembre 2003.

*Le Président*

*du Comité économique et social européen*

Roger BRIESCH

---

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Conseil relatif au contrôle des concentrations entre entreprises» («Le règlement CE sur les concentrations»)**

(COM(2002) 711 final — 2002/0296 (CNS))

(2004/C 10/10)

Le 14 janvier 2003, le Conseil a décidé, conformément à l'article 308 du traité CE, 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 3 septembre 2003 (rapporteuse: Mme Sánchez Miguel).

Lors de sa 402<sup>e</sup> session plénière des 24 et 25 septembre 2003 (séance du 24 septembre), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 102 voix pour, 27 voix contre et 16 abstentions.

## 1. Introduction

1.1. La proposition de règlement présentée par la Commission vise la refonte en un seul texte du règlement (CEE) n° 4064/89, des modifications apportées par l'acte d'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède et du règlement (CE) n° 1310/97 qui modifie le précédent. La finalité de cette nouvelle proposition est, d'une part, de permettre une meilleure compréhension des textes législatifs par toutes les personnes concernées par les concentrations d'entreprises dans le cadre communautaire et, d'autre part, de répondre aux exigences de ce même règlement portant sur la révision des seuils de chiffres d'affaires permettant de considérer qu'une concentration est de dimension communautaire.

1.2. Dans le Livre vert <sup>(1)</sup> sur la révision du règlement, la Commission a défini les domaines sur lesquels devait porter la modification: le fonctionnement des seuils de chiffres d'affaires, le critère de fond appliqué par la Commission pour l'évaluation des concentrations et les questions de procédure. Le CESE a élaboré un avis sur le Livre vert <sup>(2)</sup> dans lequel il s'est prononcé sur chacun de ces aspects.

1.3. Durant la période d'application du règlement, la Cour de justice des CE a rendu divers arrêts en la matière et cette jurisprudence influe significativement sur l'interprétation du contenu de la législation sur la concentration ainsi que sur les questions de compétence entre les États membres et la Commission. D'où la nécessité d'élargir la réforme proposée dans le Livre vert de façon à ce que son contenu soit respecté.

1.4. Le résultat devra être évalué une fois le nouveau règlement entré en vigueur. Pour le moment, et d'après les consultations réalisées par la Commission auprès des institutions, la nécessité de la réforme semble acceptée, d'autant plus que les difficultés mises à jour limitaient l'efficacité du règlement.

1.5. Par ailleurs, il semble essentiel que le nouveau règlement soit promulgué avant l'élargissement de l'UE. En effet, la concentration économique prévisible dans bon nombre de pays candidats sera facilitée par la simplification des procédures et surtout par la délimitation du fonctionnement des seuils de chiffres d'affaires applicables aux concentrations communautaires.

## 2. Contenu de la proposition

2.1. Dans les grandes lignes, la proposition de nouveau règlement porte sur les questions suivantes:

- questions de compétence,
- questions de fond,
- questions de procédure,
- autres modifications.

### 2.2. Questions de compétence

2.2.1. Sur ce point, la proposition de la Commission consiste à mettre en place un système de renvoi simplifié, afin d'optimiser le partage des compétences entre les autorités nationales compétentes et la Commission, de façon à:

- améliorer les critères de renvoi, notamment par le rapprochement dans les deux sens;
- faciliter le droit d'initiative des parties notifiantes au stade préalable à la notification, via l'applicabilité des articles 9 et 22 à ce stade;

<sup>(1)</sup> Livre vert sur la révision du règlement (CEE) n° 4064/89 du Conseil (COM(2001) 745 final).

<sup>(2)</sup> JO C 241 du 7.10.2002.



- procéder au transfert compétences à la Commission, en vertu de l'article 22, lorsque tous les États, ou au moins trois, conviennent du renvoi d'une opération;
- créer la possibilité pour la Commission de demander le renvoi d'une affaire, en vertu de l'article 22. Son droit d'initiative formel est ainsi reconnu.

2.2.2. L'amélioration des critères de fond, et notamment du renvoi, est réalisée par la suppression à l'article 9, paragraphe 2.a) de l'obligation, pour les États membres, d'étudier si la concentration proposée menace de créer une position dominante. Cette exigence est remplacée par une demande de renvoi pour le motif que la concurrence serait affectée sur un marché distinct d'un État membre donné. De même, les articles 9 et 22 seraient appliqués à la demande des parties, au stade de la prénotification, ainsi que lorsque trois États au moins se considèrent menacés.

2.2.3. La clarification et la rationalisation des règles de procédure régissant le renvoi conjoint, avec la fixation de délais permettant aux États membres de faire des demandes de renvoi ou de se joindre à ces demandes, permettent de s'aligner sur la pratique de la Commission dans des affaires concrètes<sup>(1)</sup>.

2.2.4. Le concept de concentration, défini à l'article 3, a été modifié de manière à inclure explicitement les critères selon lesquels une concentration implique une modification durable du contrôle d'une entreprise. En outre, il est proposé que les opérations multiples et les opérations subordonnées l'une à l'autre ou qui sont étroitement liées, soient considérées comme une seule et même concentration.

### 2.3. Questions de fond

2.3.1. Les questions de fond, sur lesquelles est basée l'intervention de la Commission, ont fait l'objet d'un débat dans le Livre vert, notamment la question de la «diminution substantielle de la concurrence». Pour améliorer la sécurité juridique, la Commission propose de compléter l'article 2 par un paragraphe 2 afin de préciser la notion de position dominante, conformément à la caractérisation de la position dominante donnée par la Cour de justice<sup>(2)</sup>, pour qu'elle englobe les oligopoles présumés (sans qu'interviennent des accords de concertation)<sup>(3)</sup>.

2.3.2. Dans les questions de fond, il a été tenu compte de l'efficacité du contrôle des concentrations, dans la mesure où l'article 2, paragraphe 1.b) précise qu'il convient de considérer l'évolution du progrès technique et économique pour autant que celle-ci soit à l'avantage des consommateurs et ne constitue pas un obstacle à la concurrence.

### 2.4. Questions de procédure

2.4.1. L'article 4.1 est modifié afin de supprimer le délai d'une semaine prévu pour la notification préalable des concentrations, mais l'obligation de notification préalable est clairement établie.

2.4.2. En ce qui concerne la suspension de la réalisation d'une concentration notifiée, dans l'attente de la décision d'autorisation de la Commission, deux dérogations automatiques sont prévues:

- pour les acquisitions faites en bourse,
- pour les concentrations relevant de la procédure simplifiée.

2.4.3. Les délais sont calculés en jours ouvrables.

2.4.4. Les délais sont assouplis, aussi bien dans la première que dans la seconde phase. En effet, il a été démontré que, pour certaines affaires complexes, les contraintes de temps étaient réelles. Ainsi, il est proposé:

- première phase: 35 jours ouvrables, si des mesures correctives sont proposées;
- seconde phase: extension facultative de 20 jours et extension automatique de 15 jours.

2.4.5. En ce qui concerne la procédure d'annulation d'une décision par la Cour de justice, la Commission propose de clarifier l'article 10.5 pour y intégrer les nouvelles conditions requises pour la concentration.

2.4.6. Les dispositions d'exécution applicables à la procédure et aux sanctions prévues ont notamment été fixées comme suit:

- Le principe général est de préserver la cohérence entre les dispositions d'exécution et les règles en matière d'ententes et d'abus de position dominante.
- Le plafond des amendes liées aux enquêtes est relevé.
- Le plafond des astreintes liées à l'exécution de certains types de décisions de la Commission est également relevé.
- La Commission obtient le pouvoir de recueillir des déclarations des particuliers.

(1) Affaires Promatech/Sulzer (décision de la Commission du 24.7.2002) et GEES/Unison (décision de la Commission du 17.4.2002).

(2) Voir notes 17 et 18 (COM(2002) 711 final — 2002/0296 (CNS)).

(3) Pour les concentrations horizontales, la Commission a publié un projet de communication, conformément au règlement (CEE) n° 4064/89 (JO C 331 du 31.12.2002, p. 18). Le CESE élabore actuellement un avis sur ce document (CESE 1170/2003).

## 2.5. Autres modifications proposées

2.5.1. Rapport de la Commission au Conseil pour la communication des seuils. La date limite est fixée au 1<sup>er</sup> juillet 2007.

2.5.2. Modification des délais de renvoi avant la notification d'une concentration, en vertu de l'article premier.

2.5.3. En ce qui concerne les pouvoirs de la Commission en matière d'interdiction a posteriori d'une concentration, l'article 8.4 permet à la Commission d'exiger la séparation des entreprises ou des actifs fusionnés, la cessation du contrôle ou toute autre mesure propre à rétablir les conditions d'une concurrence effective.

2.5.4. Le traitement des «restrictions accessoires» est directement lié aux concentrations, de sorte qu'elles continuent à dépendre de la décision d'autorisation de la Commission.

## 3. Observations générales

3.1. Le CESE se félicite de cette proposition de nouveau règlement communautaire sur les concentrations qui, conformément au principe de simplification législative, refond divers textes juridiques afin de faciliter leur application dans le marché intérieur<sup>(1)</sup>. Les consultations réalisées dans le cadre du Livre vert ont montré la nécessité de rechercher des règles souples et compréhensibles afin, d'une part, de faciliter le travail de la Commission et des autorités des États membres et, d'autre part, de permettre aux entreprises d'utiliser cet instrument juridique dans le but d'éviter l'insécurité juridique et ses effets pervers sur tous les acteurs concernés par les procédures de concentration économique.

3.2. Il convient de souligner que la proposition de règlement incorpore la jurisprudence dictée par la Cour européenne de justice tout au long de l'application des textes modifiés. D'où l'intérêt pratique du texte proposé, dans la mesure où les cas étudiés, qui ont été portés par les entreprises devant une juridiction si élevée, sont représentatifs des problèmes d'interprétation dus à l'imprécision de certains articles du règlement lorsqu'il s'agit de délimiter, d'une part, les compétences des différentes autorités concernées et, d'autre part, les paramètres servant à déterminer le fait économique à l'origine de la compétence de la Commission en la matière.

3.3. Le CESE estime que les évaluations réalisées conformément aux normes de contrôle des opérations de concentration sont forcément compliquées et rendues de plus en plus difficiles par les évolutions rapides des conditions économiques du fait d'autres aspects de la mondialisation. Il convient donc de souligner que ces circonstances rendent nécessaire le développement de structures économiques et de production afin de garantir une amélioration de la compétitivité de l'économie communautaire des marchés.

3.4. Le contrôle des opérations de concentration doit également être analysé en fonction de l'économie mondiale, comme le précise l'article 1.3 a), pour tenir compte de la pression internationale constante et croissante à laquelle sont confrontées les entreprises européennes en matière de compétitivité. Le CESE souhaite souligner combien il est important que les évaluations d'une acquisition soient basées sur des analyses de marché précises à l'échelle mondiale et ne se limitent donc pas à la prise en compte des conditions qui prévalent en Europe.

3.5. Face à cette perspective, les répercussions en matière de compétitivité doivent rester au cœur des évaluations liées au contrôle des concentrations. Il s'agit de la compétitivité sur le marché européen mais également, tel qu'indiqué au paragraphe 3.4, sur le marché international, du fait du renforcement des considérations économiques à l'échelle mondiale. L'objectif de la politique de compétitivité consiste, entre autres, à veiller à l'intérêt des consommateurs. Naturellement, le CESE est conscient de la grande variété des questions économiques et sociales posées par les changements structurels et élargit ses intérêts à d'autres thèmes du marché.

3.6. Il convient de faire remarquer le manque général de cohérence entre les considérants et le reste du texte. Ainsi, certaines observations faites à propos du Livre vert et lors de la consultation des acteurs socioéconomiques et autres sont reprises dans les considérants, mais pas à l'identique dans le texte du règlement. Par exemple, les considérants 32 et 42 portent sur les droits des travailleurs dans les entreprises engagées dans un processus de concentration, mais il est surprenant que le texte proposé ne fasse pas une seule fois référence à ces droits, par ailleurs reconnus dans le traité CE lui-même<sup>(2)</sup>, d'autant plus que l'expérience montre que les concentrations d'entreprises ont souvent des conséquences économiques très importantes sur le niveau d'emploi des entreprises concernées. L'appréciation de la Commission doit se situer dans le cadre général de la réalisation des objectifs fondamentaux définis à l'article 2 du traité, y compris celui visant à renforcer la cohésion économique et sociale de la Communauté défini à l'article 158 (ex-article 130 A).

(1) Face à la complexité des textes juridiques signalés, la Commission a également publié une longue série de communications d'interprétation. Citons notamment la communication relative à la notion d'entreprises communes de plein exercice (JO C 66 du 2.3.1998), la communication concernant la notion de concentration (JO C 66 du 2.3.1998), la communication sur la notion d'entreprises concernées (JO C 66 du 2.3.1998) et la communication sur le calcul du chiffre d'affaires (JO C 66 du 2.3.1998), etc.

(2) L'article 127.2 du traité CE dispose que «L'objectif consistant à atteindre un niveau d'emploi élevé est pris en compte dans la définition et la mise en œuvre des politiques et des actions de la Communauté».

3.7. Il faut signaler également le manque de cohérence entre les différentes versions linguistiques des textes proposés. Il s'agit d'une question extrêmement importante car elle peut être décisive pour l'application correcte de ces textes, étant donné qu'en dernière analyse la version faisant foi sera celle de chaque langue nationale.

3.8. Pour l'examen du texte proposé, nous allons suivre le découpage thématique utilisé par la Commission, afin de permettre la comparaison avec notre avis sur le Livre vert. Quoi qu'il en soit, la refonte des textes juridiques antérieurs permet une vision plus systématique de chaque thème ainsi qu'une application postérieure laissant entrevoir un meilleur résultat.

3.9. Les questions de compétence ont fait l'objet d'un vaste débat dans le cadre des propositions contenues dans le Livre vert. De fait, le résultat peut être considéré comme étant assez satisfaisant, aussi bien en ce qui concerne la notion de concentration que la réglementation du renvoi (même s'il conviendrait de réexaminer s'il faut accorder ou non à ces questions une portée communautaire lorsqu'elles concernent deux États ou plus, selon les termes du Livre vert) et, par conséquent, la répartition des compétences entre la Commission et les États membres. L'on pourrait cependant faire les deux observations suivantes:

3.9.1. Pour décider, si besoin, du renvoi d'une opération de concentration de dimension communautaire à un ou plusieurs États membres dont les autorités pourraient être mieux placées pour examiner l'opération, le Livre vert proposait de remplacer, à l'article 9.2 b), l'exigence selon laquelle le marché concerné par la concentration ne doit pas constituer «une partie substantielle du marché commun» par la preuve que les effets dérivés de la concentration «ne se font pas sentir au-delà des frontières de l'État membre concerné». Cette modification n'est cependant pas reprise dans la proposition. Le CESE estime qu'elle devrait l'être, car elle permet une répartition des compétences plus efficace entre les autorités communautaires et nationales.

3.9.2. Le nouvel article 4.4 prévoit la possibilité pour les parties notificantes de demander à la Commission un renvoi aux autorités nationales, préalablement à la notification. Il convient de se demander si la rédaction proposée est conforme à l'objectif visé, dans la mesure où la Commission se réserve le pouvoir de renvoyer totalement, mais aussi partiellement, l'affaire à ces autorités. En cas de renvoi partiel, les parties se trouveraient dans une situation telle qu'une même opération serait analysée par deux instances différentes alors qu'elles souhaitaient la voir examinée de façon unitaire par une seule et unique autorité. Le CESE juge souhaitable que ce cas spécifique de renvoi soit limité à la possibilité de renvoi total de l'affaire aux autorités nationales par la Commission. De même, si la Commission a décidé, à la demande des chefs d'entreprises concernés, que la concentration a une portée

communautaire, les États membres ne devraient pas avoir le droit de veto et cette concentration ne devrait donc être examinée qu'au niveau communautaire.

3.10. Les questions de fond font référence aux critères sur lesquels est basée la politique de concurrence, notamment celui de la «position dominante» et celui de la «diminution substantielle de la concurrence» (qui a fait l'objet d'une interprétation par la Cour de justice<sup>(1)</sup>), afin qu'elle englobe des situations dont la prise en compte n'est pas claire dans le règlement actuel, tel que le cas des oligopoles. En ce sens, nous estimons que le nouvel article 2.2 remplit cet objectif de clarification, bien que les seuils quantitatifs de l'article 1 excluent encore du contrôle communautaire un grand nombre de concentrations qui ont pourtant de réelles répercussions économiques sur le marché commun. Quoi qu'il en soit, l'analyse de ces questions de fond nécessite de prendre en compte les considérations faites aux paragraphes 3.4 et 3.5 ci-dessus.

3.10.1. Toutefois, le CESE estime que, pour rendre cohérents le texte du règlement et celui des considérants, il conviendrait de tenir compte, dans les questions de fond, des intérêts des travailleurs et de l'évolution de l'emploi, dans le paragraphe sur l'appréciation des concentrations, car on ne peut laisser de côté la reconnaissance du droit à l'information et à la consultation des travailleurs de l'UE.

3.10.2. Par ailleurs, il faudrait également rétablir la cohérence entre l'article 3.4 et l'article 5.2, en se basant sur la proposition faite à l'article 3.4, selon laquelle, lorsque deux ou plusieurs opérations sont conditionnées l'une à l'autre ou sont étroitement liées dans leur rationalité économique, il est justifié qu'elles reçoivent un traitement unitaire et que la Commission les considère comme une seule opération de concentration. Il conviendrait que le calcul du chiffre d'affaires, à l'article 5.2, fasse référence à cette proposition.

3.11. Les questions de procédure ont fait l'objet d'une révision en profondeur. En effet, les textes juridiques ont non seulement été refondus mais leur contenu a également été rectifié afin d'adapter et de simplifier les procédures de demande et de notification.

3.11.1. En ce qui concerne les délais de renvoi aux autorités nationales, la proposition de règlement introduit certaines modifications (article 9.4 et suivants). Ainsi, pour faciliter l'application de la procédure de renvoi, les délais ont été considérablement allongés, ce qui pourrait également constituer un obstacle du fait de la longueur des délais à chaque phase de la procédure.

(1) La CJCE a clarifié la définition de la position dominante dans l'affaire T-112/96 Gencor/Commission.

3.11.2. En outre, dans le cas où les parties demanderesse sollicitent l'allongement des délais, dans les 15 jours ouvrables suivant le début de la seconde phase, le délai accordé est trop rigide étant donné que la demande ne peut être présentée qu'au tout début de la procédure alors que les parties ne connaissent probablement pas avec exactitude toutes les objections que la Commission peut opposer à l'opération notifiée. Par ailleurs, il faudrait préciser si les délais de 15 et 20 jours sont cumulables ou si le second commence à courir dès que l'allongement est décidé. Dans le premier cas, si c'est la Commission qui décide de l'allongement, ce dernier pourrait être très important.

3.12. En ce qui concerne les autres modifications, elles sont en général adéquates et répondent à des questions d'un grand intérêt pour la concurrence dans le marché intérieur. Le CESE estime cependant que deux points devraient être revus:

3.12.1. Les restrictions accessoires à une concentration, lorsqu'elles sont nécessaires, restent soumises à l'autorisation de concentration de la Commission, sans toutefois qu'elle soit obligée de faire une déclaration expresse, ce qui est préjudiciable à la sécurité juridique des entreprises car elles ne pourront bénéficier de la certitude que procure une prise de position expresse de la Commission. Dans ce cas, on pourrait envisager que les autorités nationales remettent en question le caractère accessoire de ces restrictions, de sorte que, si elles les considèrent comme des restrictions indépendantes, les parties se trouvent dans l'obligation de faire valoir leur légalité dans le cadre d'une procédure nationale.

3.12.1.1. Par conséquent, il serait souhaitable que, conformément à la jurisprudence de la CJCE <sup>(1)</sup>, soit maintenue l'obligation faite à la Commission de se prononcer expressément sur le caractère accessoire des restrictions identifiées comme telles par les parties.

3.12.2. Si cette obligation n'est pas retenue, et afin de garantir un niveau acceptable de sécurité juridique, il serait souhaitable que: (i) la charge de la preuve du caractère non accessoire de la restriction revienne au tiers plaignant; (ii) les principes et orientations déjà publiés par la Commission <sup>(2)</sup> soient élevés au rang de législation contraignante.

3.13. L'article 13 de la proposition de règlement reprend les dispositions de l'article 20 du règlement (CE) n° 1/2003 du Conseil du 16 décembre. S'il paraît évident que les facultés d'inspection de la Commission doivent être étendues et incontestées pour tenir compte des spécificités de chaque cas, au moins en ce qui concerne les notifications volontaires, il est souhaitable d'envisager une limitation de ces facultés, le règlement s'appliquant aux cas pour lesquels la notification n'a

pas été faite en temps voulu ou qui ne satisfont pas aux obligations de procédure, étant entendu que ce règlement devra s'appliquer à tous les cas pour lesquels l'intervention de la Commission se réfère à des tiers autres que les entreprises notifiantes.

3.14. L'article 23.2.e) prévoit pour la Commission la possibilité de fixer des frais administratifs pour la présentation de notifications, ce qui ne semble pas admissible.

3.15. Enfin, le CESE est d'avis que la Commission devrait tirer parti de l'occasion qui lui est donnée par le nouveau règlement de conférer une plus grande consistance juridique à différentes notions et davantage de sécurité opérationnelle à des orientations, touchant à l'appréciation des concentrations, issues de plusieurs de ses communications en la matière, et notamment de son projet de communication publié au JO C 331 du 31 décembre 2002, en les introduisant dans les définitions et les règles de procédure du projet de règlement.

#### 4. Propositions de modifications

Pour une plus grande efficacité dans l'application du règlement et surtout pour garantir à toutes les parties concernées que son développement donne les meilleurs résultats possibles, le CESE propose à la Commission de modifier comme suit le texte législatif:

4.1. Au considérant 17, supprimer tout le texte ajouté («La Commission ne doit pas être tenue [...] compatible avec le marché commun»), conformément à nos observations du paragraphe 3.12.1.

4.2. L'article 1.2.b) devrait préciser:

«(b) le chiffre d'affaires total réalisé individuellement dans la Communauté par au moins deux des entreprises concernées représente un montant supérieur à 250 millions d'EUR par entreprise».

4.3. L'article 2.1.b) devrait être rédigé comme suit:

«(b) de la position sur le marché des entreprises concernées et de leur puissance économique et financière, des possibilités de choix des fournisseurs et des utilisateurs, de leur accès aux sources d'approvisionnement ou aux débouchés, de l'existence en droit ou en fait de barrières à l'entrée, de l'évolution de l'offre, de la demande et du niveau de prix des produits et services concernés, des intérêts des consommateurs intermédiaires et finals, de l'évolution de l'emploi dans le secteur économique concerné et dans les zones où sont situés les établissements des entreprises concentrées ainsi que de l'évolution du progrès technique et économique pour autant que celle-ci soit à l'avantage des consommateurs et ne constitue pas un obstacle à la concurrence».

(1) Arrêt T-251/00 Lagardère et Canal +/Commission du 20.11.2002.  
(2) Communication du 27 juin 2001.

4.4. À l'article 3.6.a), remplacer «établissement financier» par «entreprise d'investissement».

4.5. À l'article 4.2, ajouter le paragraphe suivant:

«Pendant ou immédiatement après la notification à la Commission, les personnes ou entreprises notifiantes devront en informer les représentants des travailleurs des entreprises concernées par la concentration».

4.6. À l'article 4.4, dernière ligne du premier paragraphe, supprimer «en partie».

4.7. À l'article 4.4, première ligne du troisième paragraphe, supprimer «Sauf si l'État membre intéressé n'est pas d'accord».

4.8. À l'article 4.5, le quatrième paragraphe doit se présenter ainsi:

«Lorsque tous les États membres concernés ou au moins deux de ces États membres demandent à la Commission d'examiner la concentration, celle-ci est réputée avoir une dimension communautaire et doit lui être notifiée conformément aux paragraphes 1 et 2 du présent article».

4.9. À l'article 4.5, l'avant-dernier paragraphe doit être rédigé comme suit:

«Lorsque la Commission décide d'examiner la concentration, elle peut demander que celle-ci lui soit notifiée conformément aux paragraphes 1 et 2. Le ou les États membres concernés n'appliquent pas leur droit national de la concurrence à cette concentration».

4.10. À l'article 5.2, le premier paragraphe doit se présenter ainsi:

«2. Par dérogation au paragraphe 1, lorsque la concentration consiste en l'acquisition de parties, constituées ou non en entités juridiques, d'une ou de plusieurs entreprises,

seul le chiffre d'affaires se rapportant aux parties qui sont l'objet de la concentration est pris en considération dans le chef du ou des cédants, bien que l'interdépendance ou l'association d'autres parties des entreprises concentrées soit prise en compte aux termes de l'article 3.4, pour ajouter leur chiffre d'affaires».

4.11. Le titre de l'article 5.3.a) doit être

«revenus des participations et titres du capital social».

4.12. À l'article 5.3.a), remplacer «et autres établissements financiers» par «et les entreprises d'investissement».

4.13. À l'article 6.1.b), le deuxième paragraphe doit être rédigé ainsi:

«La décision déclarant la concentration compatible est réputée couvrir les restrictions directement liées et nécessaires à la réalisation de la concentration, telles qu'indiquées dans la notification ou dans la décision de la Commission».

4.14. À l'article 8.2, le troisième paragraphe doit se présenter ainsi:

«La décision déclarant la concentration compatible est réputée couvrir les restrictions directement liées et nécessaires à la réalisation de la concentration, telles qu'exprimées dans la notification ou dans sa modification ou encore dans la décision de la Commission».

4.15. L'article 9.b) doit être rédigé ainsi:

«(b) une concentration affecte la concurrence dans un marché à l'intérieur de cet État membre qui présente toutes les caractéristiques d'un marché distinct et qui ne dépasse pas les frontières de l'État membre en question».

4.16. À l'article 9.4, il conviendrait de raccourcir les délais prévus en tenant compte des arguments avancés.

Bruxelles, le 24 septembre 2003.

*Le Président*

*du Comité économique et social européen*

Roger BRIESCH

## ANNEXE

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

Les propositions d'amendements suivantes, qui ont obtenu plus d'un quart des voix émises, n'ont pas été retenues durant les débats.

**Paragraphe 3.6**

Supprimer ce paragraphe.

*Exposé des motifs*

La critique formulée au paragraphe 3.6 est injustifiée. Le choix qui est fait dans la proposition de la Commission est un choix raisonnable. En effet, les considérants contiennent des références évidentes au fait qu'il convient d'interpréter et d'appliquer le règlement dans le respect des droits et principes fondamentaux et au fait que ce règlement ne porte pas atteinte «aux droits collectifs des travailleurs, tels qu'ils sont reconnus dans les entreprises concernées, et notamment en ce qui concerne l'obligation, le cas échéant, d'informer ou de consulter leurs représentants reconnus selon le droit communautaire ou national». Dans le texte d'un règlement proprement dit, de telles références sont inutiles et seraient plutôt de nature à contribuer à créer des ambiguïtés quant aux objectifs du règlement.

*Résultat du vote*

Voix pour: 48, voix contre: 71, abstentions: 11.

**Paragraphe 3.10**

Remplacer le texte actuel par le texte suivant:

«3.10. Au plan matériel, la Commission propose de conserver le critère de position dominante. Le Comité partage le sentiment selon lequel il ne convient pas d'aller vers l'adoption du critère de la "diminution substantielle de la concurrence" ("le critère SLC")<sup>(1)</sup>. Cependant, l'on introduit à l'article 2, paragraphe 2 une définition qui donne à la notion un contenu nouveau. Toute entreprise qui est en mesure d'influencer, de manière appréciable et durable, les paramètres de la concurrence est réputée, selon la proposition, détenir une position dominante. Cette définition frappe par son caractère extraordinairement vague et extensible. Le Comité est d'avis que cela aurait pour effet d'élargir la portée du contrôle dans une mesure qui serait non seulement appréciable, mais aussi sans fondement. Cela serait également source d'incertitude considérable, avec les risques de répercussions négatives que représente une telle incertitude pour le changement structurel. À l'évidence, la prévisibilité revêt ici une importance cruciale.

3.10.1. Un manque de clarté dans les règles de concentration peut avoir des effets dissuasifs graves et non désirés; car alors l'on met en échec non seulement les acquisitions qui font réellement du tort à l'économie au sein de la collectivité, mais aussi des opérations structurelles qui sont totalement légitimes, bénéfiques et nécessaires. De l'avis du Comité, c'est précisément cela qu'il faut avant tout éviter. C'est pourquoi le Comité estime qu'il faut garder à la notion de position dominante le contenu qui est actuellement le sien, de telle sorte que le système conserve ses limites raisonnables et sa stabilité. L'on peut noter que si le but poursuivi est d'étendre spécifiquement le champ d'application à ce que l'on appelle l'oligopole sans effets de synergie (situation en soi exceptionnelle), il y a moyen d'atteindre ce but en ajoutant au texte une disposition qui en précise, en ce sens, la portée.».

*Exposé des motifs*

La rédaction actuelle de la première phrase du paragraphe 3.10 ne paraît pas, en soi, exacte; autant que l'on sache, la Cour de justice des Communautés européennes n'a pas donné d'interprétation du critère de «diminution substantielle de la concurrence». Pour le reste, cet amendement s'explique de lui-même.

*Résultat du vote*

Voix pour: 39, voix contre: 86, abstentions: 9.

<sup>(1)</sup> Cf. aussi l'avis du CESE en date du 17 juillet 2002, paragraphe 3.2.13, JO C 241 du 7.10.2002.

**Paragraphe 3.10.1**

Supprimer ce paragraphe.

*Exposé des motifs*

Ce sont d'autres dispositions qui règlent la question du droit des travailleurs à l'information, et c'est à la Commission qu'il appartient de décider des moyens par lesquels elle doit obtenir des informations pour s'acquitter d'une tâche qui lui revient. Dans la plupart des cas, les appréciations portées par les organisations de salariés, notamment, devraient faire partie des motivations de la décision. Il paraît superflu de régler cette question dans le texte du règlement.

Les conséquences que comporte pour l'emploi un projet de concentration ne doivent jamais, en soi, constituer une raison de s'opposer à cette concentration. Les seules concentrations que l'on doit pouvoir empêcher en s'appuyant sur le règlement sont celles qui ont pour effet d'entraver la concurrence de manière significative.

*Résultat du vote*

Voix pour: 45, voix contre: 84, abstentions: 11.

**Paragraphe 4.3**

Supprimer ce paragraphe.

*Exposé des motifs*

Les conséquences que comporte pour l'emploi un projet de concentration ne doivent jamais, en soi, constituer une raison de s'opposer à cette concentration. Les seules concentrations que l'on doit pouvoir empêcher en s'appuyant sur le règlement sont celles qui ont pour effet d'entraver la concurrence de manière significative. Ce qu'il est proposé d'ajouter à l'article 2.1 b) risque de créer la confusion et de rendre très difficiles à prévoir les décisions qui se fonderaient sur le règlement.

*Résultat du vote*

Voix pour: 53, voix contre: 76, abstentions: 8.

---

**Avis du Comité économique et social européen sur le «Projet de communication de la Commission sur l'appréciation des concentrations horizontales au regard du règlement du Conseil relatif au contrôle des opérations de concentration entre entreprises (1)»**

(2004/C 10/11)

Le 22 janvier 2003, le Conseil a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur le projet susmentionné.

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 3 septembre 2003 (rapporteur: M. Hernández Bataller).

Lors de sa 402<sup>e</sup> session plénière des 24 et 25 septembre 2003 (séance du 24 septembre), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 90 voix pour, 21 voix contre et 25 abstentions.

## 1. Introduction

1.1. Conformément aux dispositions de l'article 2 du règlement (CEE) n° 4064/89 du Conseil du 21 décembre 1989 relatif au contrôle des opérations de concentration entre entreprises (2), la Commission est compétente pour évaluer ces opérations lorsqu'elles entrent dans le champ d'application du règlement.

1.2. Ce règlement communautaire a été complété par plusieurs communications de la Commission portant sur:

- la notion d'entreprises communes de plein exercice (3);
- la notion d'entreprises concernées (3);
- le calcul du chiffre d'affaires (3);
- le rapprochement en matière de procédures dans le traitement des concentrations dans le cadre des traités CECA et CE (3);
- une procédure simplifiée du traitement de certaines concentrations;
- les mesures correctives recevables pour la Commission (4);
- les restrictions directement liées et nécessaires à la réalisation des opérations de concentration (5).

1.3. À ce cadre juridique complexe, il convient d'ajouter la réglementation relative au mandat des conseillers-auditeurs (6)

(1) JO C 331 du 31.12.2002.

(2) JO L 395 du 30.12.1989, modifié par le règlement (CE) n° 1310/97 du Conseil du 30 juin 1997 (JO L 180 du 9.7.1997).

(3) JO C 66 du 2.3.1998.

(4) JO C 68 du 2.3.2001.

(5) JO C 188 du 4.7.2001.

(6) Décision de la Commission du 23 mai 2001 relative au mandat des conseillers-auditeurs dans certaines procédures de concurrence. JO L 162 du 19.6.2001.

et aux notifications, délais et auditions dans les procédures de concentration (7).

1.4. Suite au débat autour du Livre vert, sur lequel le Comité s'est déjà prononcé (8), et à la jurisprudence récente de la Cour de justice en matière de contrôle des concentrations (9), la Commission a dû modifier son approche sur les opérations de concentration et a donc publié une nouvelle proposition de règlement sur le contrôle des concentrations entre entreprises (10) ainsi que la communication à l'examen, dont la finalité est d'évaluer les concentrations horizontales conformément au règlement du Conseil relatif au contrôle des opérations de concentration entre entreprises.

## 2. Contenu du projet de communication

2.1. Le projet de communication en question s'intéresse aux critères d'évaluation des répercussions des «concentrations horizontales» (11) sur la concurrence sur le marché en cause.

(7) Règlement (CE) n° 447/98 de la Commission du 1<sup>er</sup> mars 1998 relatif aux notifications, aux délais et aux auditions prévus par le règlement (CEE) n° 4064/89 du Conseil relatif au contrôle des opérations de concentration entre entreprises, JO L 61 du 2.3.1998.

(8) JO C 241 du 7.10.2002.

(9) Arrêts du 22 octobre 2002 (affaire T-77/02) Schneider/Commission et du 20 novembre 2002 (affaire T-251) Lagardère SCA, Canal + SA/Commission, entre autres.

(10) Proposition de règlement du Conseil, relatif au contrôle des concentrations entre entreprises COM(2002) 711 final, JO C 20 du 28.1.2003.

(11) C'est-à-dire les concentrations dans lesquelles les entreprises concernées réalisent des ventes actives sur le même marché en cause ou sont des concurrents potentiels sur ce marché. Cette définition et sa signification sont détaillées dans les lignes directrices de la Commission sur l'applicabilité de l'article 81 du traité CE aux accords de coopération horizontale (JO C 3 du 6.1.2001).



2.1.1. Ces critères relèvent de deux catégories complémentaires:

- i) une définition des marchés de produits et des marchés géographiques en cause, notamment en ce qui concerne les parts de marché, les niveaux de concentration et l'importance de l'innovation;
- ii) une appréciation de l'opération sous l'angle de la concurrence.

2.1.2. Par conséquent, le projet de communication s'articule autour des questions suivantes:

- a) la probabilité que la concentration produise des effets anticoncurrentiels sur les marchés en cause, en l'absence de facteurs compensateurs;
- b) la probabilité que la puissance d'achat contrebalance l'accroissement de puissance économique qui découle de la concentration;
- c) la probabilité que l'entrée de nouvelles entreprises sur le marché engendre une pression concurrentielle favorable au maintien de la concurrence effective sur les marchés en cause;
- d) la probabilité que l'opération génère des gains d'efficacité;
- e) les conditions à remplir pour que l'argument de l'entreprise défaillante soit retenu.

2.2. Tous ces éléments n'ont cependant pas la même importance dans les concentrations horizontales. Les gains d'efficacité et l'argument de l'entreprise défaillante ne sont généralement analysés que si les parties notifiantes démontrent que certaines conditions sont remplies.

2.3. D'après la Commission, suite à la création ou au renforcement d'une position dominante, les concentrations horizontales peuvent limiter la concurrence effective de trois façons:

- la concentration peut créer une position dominante sur le marché. Les entreprises qui bénéficient d'une telle position peuvent souvent augmenter leurs prix sans que leurs clients ou leurs concurrents réels ou potentiels n'y puissent rien;
- la concentration peut affaiblir le degré de concurrence sur un marché oligopolistique en supprimant d'importantes pressions concurrentielles qui pèsent sur un ou plusieurs vendeurs, lesquels pourraient alors juger qu'il est rentable d'augmenter leurs prix;

- la concentration peut modifier la nature de la concurrence sur un marché oligopolistique, de telle sorte que les vendeurs qui, jusque-là, ne coordonnaient pas leur comportement, sont dorénavant à même de le faire et, dès lors, de majorer leurs prix. Une concentration peut aussi faciliter la coordination entre des vendeurs qui coordonnaient déjà leur comportement avant l'opération.

2.4. La Commission définit les «entreprises détentrices d'une position de prééminence sur le marché» sur la base de différents facteurs. Elles sont généralement considérées comme telles lorsqu'elles détiennent une part de marché particulièrement élevée (supérieure à 50 %), surtout lorsque les plus petits opérateurs ne détiennent sur le marché que des parts beaucoup moins importantes. La Commission signale toutefois la possibilité de prendre en compte d'autres facteurs pour évaluer le pouvoir économique de l'entité issue d'une concentration, à savoir:

- les économies d'échelle et d'envergure;
- l'accès privilégié à l'offre;
- un réseau de distribution et de vente très étendu;
- l'accès à des installations importantes ou à des techniques de pointe peut donner aux parties à la concentration un avantage stratégique sur leurs concurrents;
- l'accès privilégié à des ressources particulières telles que le capital physique ou financier;
- d'autres avantages stratégiques, comme le fait d'être titulaire de marques de premier plan, une réputation confirmée ou une connaissance approfondie des préférences de la clientèle.

Le chiffre de 50 % n'est pas une valeur absolue mais un indicateur de la présomption d'existence d'une position dominante. En effet, certaines concentrations donnant naissance à une part de marché de 70 % ont été tolérées car elles ne nuisaient pas à la concurrence et ne dressaient pas de barrières infranchissables pour l'accès des concurrents au marché (voir affaire T-114/02 du 3 avril 2003). À l'inverse, des notifications d'ententes dont la part de marché est inférieure à 50 % pourraient faire l'objet d'une décision négative si elles supposent un risque sérieux pour la concurrence.

2.5. La Commission considère que, dans certaines circonstances, sur les «marchés oligopolistiques» (oligopoles non collusoires), les concentrations peuvent diminuer la concurrence en libérant un ou plusieurs vendeurs des fortes pressions concurrentielles qui pesaient sur eux. Il devient donc rentable pour eux d'augmenter leurs prix ou de réduire leur production. Dans ces conditions, la Commission est favorable à l'utilisation de certains indicateurs pour mesurer le degré de concentration du marché, en faisant la distinction entre les produits relativement homogènes et les produits différenciés.

2.5.1. Sur les marchés où les niveaux de production ou de capacité sont les décisions stratégiques les plus importantes pour les oligopoleurs, la préoccupation première des entreprises est la manière dont leurs décisions en matière de production ou de capacités font varier les prix du marché.

2.5.2. Il existe cependant certains marchés sur lesquels la fixation des prix est la décision stratégique la plus importante que doivent prendre les oligopoleurs. La concentration peut donc avoir des effets négatifs sur la concurrence si, en conséquence de la suppression de la concurrence entre les entreprises concentrées, la nouvelle entité estime rentable d'augmenter les prix, au détriment des consommateurs. L'incitation à augmenter le prix d'un produit est étroitement liée à la part du recul des ventes que chacune des parties à l'opération serait censée compenser grâce à la progression des ventes du produit de l'autre partie à l'opération.

2.6. Une concentration peut modifier la nature de la concurrence sur un marché oligopolistique de telle sorte que les vendeurs qui, jusque-là, ne coordonnaient pas leur comportement, sont dorénavant à même de le faire et, dès lors, de majorer leurs prix sans devoir procéder à la conclusion d'un accord ou recourir à une pratique concertée au sens de l'article 81 du traité CE.

2.6.1. La modification de la structure du marché peut être telle qu'ils estimeraient possible, rationnel d'un point de vue économique, et donc préférable, d'adopter un comportement durable sur le marché qui vise à vendre à des prix supraconcurrentiels.

2.7. Enfin, le projet de communication traite de cas particuliers tels que l'innovation, les nouveaux concurrents potentiels, les concentrations qui créent ou renforcent une puissance d'achat, les restructurations d'entreprises qui correspondent aux exigences d'une concurrence dynamique et les entreprises défaillantes.

### 3. Observations générales

3.1. Il convient de se réjouir de l'adoption par la Commission des critères mentionnés ci-dessus qui clarifient les évaluations de l'impact des concentrations sur la concurrence. D'une manière générale, le Comité estime que la réflexion économique déployée dans le projet de communication est pertinente et fort peu contestable. Il n'en a pas moins le sentiment que le texte pourrait aller plus loin en ce qui concerne les directives à fournir en vue de l'application sur le terrain. Pour guider les sociétés dans des cas concrets, la communication doit se référer davantage à des situations caractéristiques qui se présentent dans la pratique et développer les questions d'évidence empirique et de norme de preuve.

3.1.1. D'une part, cela promouvra les intérêts des consommateurs en leur donnant de nouvelles garanties pour atteindre un excellent rapport qualité/prix des produits et services. D'autre part, cela conduira les entreprises à s'efforcer de rechercher la compétitivité et la rentabilité.

3.1.2. La proposition éclaircit certains aspects des procédures administratives qui régissent l'intervention de la Commission dans les processus de notification des concentrations d'entreprises. De par leur nature-même, ces procédures ne peuvent tenir compte d'autres aspects collatéraux qui ont une certaine importance dans les concentrations d'entreprises, tels que l'emploi ou la politique industrielle.

3.1.3. En ce sens, le Comité est favorable à la prise en compte de ces aspects dans de futurs projets législatifs supranationaux sur la question. Un exemple pourrait être l'introduction de dispositions relatives au devoir d'information des chefs d'entreprises envers leurs salariés.

3.1.4. Le projet de communication développe la notion d'«épreuve de position dominante»<sup>(1)</sup> et de «diminution significative de la concurrence» définies par le Livre vert sur la révision du règlement (CEE) n° 4064/89 du Conseil<sup>(2)</sup>, notamment en ce qui concerne les «gains d'efficacité». Cette clarification contenue dans le projet de communication ne suppose aucune modification du règlement du Conseil. Toutefois, il semble qu'à présent, les entreprises dominantes sont toutes celles qui sont à même d'exercer une influence notable et durable sur les paramètres de la concurrence. Le Comité a le sentiment que, de ce fait, on élargit le champ des interventions (et, par conséquent, que l'on abaisse leur seuil de déclenchement) dans des proportions considérables. La définition proposée apparaît fort vaste et ambiguë. De l'avis du Comité, le projet de communication n'est pas à même d'aplanir ce problème, auquel il conviendrait cependant, avant tout et pour l'essentiel, de remédier en offrant une définition plus précise dans le règlement. Pour bien montrer qu'il s'applique aux effets dits «unilatéraux» des oligopoles non collusoires, on pourrait y employer une formule qui se limiterait à cette seule affirmation, avec un degré de précision raisonnable (cf. la conception évoquée dans la note 7 du projet de communication). Le Comité entend mettre l'accent sur l'importance cruciale que revêt la prévisibilité dans ce domaine. Une quelconque incertitude quant à la portée et au contenu de la réglementation sur les fusions produit un effet dissuasif aussi grave que dommageable. Loin de ne prévenir que les concentrations réellement nuisibles, elle empêchera également de réaliser des restructurations légitimes, utiles et nécessaires.

(1) En règle générale, on considère qu'une entreprise est en position dominante lorsqu'elle dispose d'une puissance économique telle qu'elle peut se comporter sur le marché sans tenir compte de la réaction des concurrents ou des clients intermédiaires ou finals.

(2) COM(2001) 745 final. Signalons également la communication de la Commission sur la définition du marché en cause, JO C 372 du 9.12.1997.

3.1.5. Le Comité soutient cette tendance actuelle de la Commission en faveur d'une plus grande transparence institutionnelle dans d'autres domaines de ses relations avec les particuliers (instauration, par exemple, d'une série d'engagements administratifs pour la gestion des plaintes pour non respect par les États membres de leurs obligations découlant du droit communautaire <sup>(1)</sup>).

3.2. Pour que l'analyse de l'impact sur la concurrence soit plus précise, le projet de communication se limite aux situations générées exclusivement par les concentrations horizontales. D'autres phénomènes similaires tels que les entreprises communes («joint-ventures») ou les «accords de coopération entre entreprises» <sup>(2)</sup> en sont exclus.

3.3. L'application des critères définis dans le projet de communication donnera lieu à des évaluations plus détaillées. Par conséquent, les entreprises devront préciser certains aspects des notifications, notamment ceux ayant trait à leur domaine de spécialisation commerciale. La Commission devra veiller à ce qu'il n'y ait pas de charges administratives excessives et inutiles pour les entreprises.

3.3.1. Le principe de sécurité juridique est ainsi renforcé et il devrait désormais être possible d'éviter les différends tels que ceux portés récemment devant le Tribunal de première instance <sup>(3)</sup>, qui remettent en cause la pertinence des critères d'évaluation actuellement appliqués par la Commission <sup>(4)</sup>.

3.3.2. La Commission devrait cependant envisager l'opportunité d'intégrer parmi les dispositions légales du projet de règlement relatif au contrôle des concentrations <sup>(5)</sup> certains des concepts, des critères, des paramètres et des règles énoncés dans le document à l'examen, de sorte à garantir une sécurité et une certitude juridiques accrues dans l'appréciation des situations de concentration.

#### 4. Observations spécifiques

4.1. Il serait cependant souhaitable de faire un plus grand effort de clarification du contenu et de la portée de certains

<sup>(1)</sup> COM(2002) 141 final, JO C 244 du 10.10.2002.

<sup>(2)</sup> Situations réglementées par les règlements d'exemption par catégorie pour les accords de R&D et de spécialisation et par les lignes directrices citées en note 2.

<sup>(3)</sup> Voir affaires T-342/99 (Airtours contre Commission) et T-310/01 (Schneider contre Commission), non encore publiées dans le recueil de jurisprudence.

<sup>(4)</sup> L'application des nouveaux critères ne modifiera pas le niveau de tolérance de la Commission en matière de concentrations horizontales. Il n'est pas question de rendre plus difficile la délivrance des autorisations mais de définir plus précisément les termes sur lesquels est basé l'acte administratif correspondant, dans chaque cas.

<sup>(5)</sup> COM(2002) 711 final du 12.12.2002.

termes utilisés par la Commission dans le projet de communication. Ces termes sont repris ci-dessous.

4.2. Le point a) du paragraphe 11 et le paragraphe 19 font référence à une «position de prééminence sur le marché» (paramount market position). C'est un nouveau concept qu'il est difficile de différencier du concept de «position dominante» (dominant position) déjà défini par la pratique même de la Commission et la jurisprudence de la CJCE <sup>(6)</sup>, et auquel il est fait expressément référence au paragraphe 20. Le CESE propose de supprimer le concept de «position de prééminence sur le marché» étant donné son imprécision juridique, cela en vue d'une amélioration de la transparence et de la sécurité juridique pour l'évaluation par la Commission.

4.3. Le paragraphe 25 fait également référence à un nouveau concept, celui des «oligopoles non collusoires». Ce terme semble apporter un traitement juridique particulier à une situation similaire à celle de la «position dominante privée» définie par la pratique de la Commission et la jurisprudence de la CJCE <sup>(7)</sup>. Pour qualifier les «oligopoles non collusoires», il conviendrait de recourir aux paramètres déjà consolidés par les autorités anti-trust des États-Unis, qui ont été repris récemment dans certaines décisions de la Commission.

4.3.1. Apparemment, la particularité de l'«oligopole non collusoire» est de ne générer ni position dominante collective ni position dominante privée. Sur quels critères la Commission déterminera-t-elle alors son existence?

4.4. Dans la note de bas de page n° 28 et au paragraphe 27, la Commission fait référence aux «produits relativement homogènes» et définit leur existence à partir du moment où «les clients considèrent les produits d'une entreprise comme des substituts suffisamment bons des produits de n'importe quel autre producteur». Une définition plus concrète et basée, si possible, sur des cas réels, serait souhaitable.

4.5. Il est également nécessaire de préciser le critère que la Commission prend en compte pour évaluer certaines concentrations. Ainsi, le paragraphe 16 se réfère à l'indice de concentration du marché (IHH inférieur à 1 000 points), et le paragraphe 29 au niveau de parts de marchés (avec une limite de 25 %), ce qui peut poser des problèmes de compétence dans le cas de produits homogènes. Que se passe-t-il alors si les parties ont une part de marché inférieure à 25 % mais un indice de concentration IHH supérieur à 1 000 points? Il

<sup>(6)</sup> Michelin contre Commission, arrêt du 9.11.1983, Rec. p. 3461.

<sup>(7)</sup> DLG, arrêt du 15.12.1994, Recueil de jurisprudence I-5641.

semble qu'un indice IHH de 1 000 points soit trop faible étant donné que d'autres textes de la Commission tels que les lignes directrices sur les ententes horizontales <sup>(1)</sup> qualifient un indice de concentration situé entre 1 000 et 1 800 de «modéré». La limite de l'indice IHH ne pourrait-elle pas passer à 1 300 ou 1 400 points? Exceptionnellement, l'indice IHH pourrait atteindre des valeurs supérieures aux 1 000 points, voire aux 2 000 points. En conclusion, le Comité juge que le projet de communication est trop flou sur les modalités d'application des seuils. Par ailleurs, il se peut que, dans la pratique, la ligne de partage entre marchés différenciés et homogènes ne soit pas aussi nette qu'envisagé mais comporte différentes zones grises. Il y aurait donc lieu de procéder à des clarifications, de manière à fournir des «points d'appui» utilisables dans la pratique, ainsi que de rendre les seuils plus généraux, de préférence en les associant à tous les types d'effets traités.

4.6. L'article 41 engendre la même confusion. Il précise qu'«il est peu probable que la Commission autorise une concentration» s'il existait, sur le marché oligopolistique en question, une coordination entre les membres de l'oligopole avant la concentration, à moins que l'opération constitue un moyen de mettre fin à cette coordination. Cela n'est pas très cohérent avec le test prévu à l'article 2.3 du règlement sur les concentrations, selon lequel la Commission ne peut interdire une concentration que si elle crée ou renforce une position dominante qui entrave significativement la concurrence.

4.7. Enfin, intéressons-nous à l'article VI («gains d'efficacité»). En substance, les gains d'efficacité peuvent être un élément déterminant pour qu'une fusion soit autorisée si les bénéfices qu'ils créent pour la concurrence sont tels que les restrictions sont acceptables. Les gains d'efficacité devront être démontrés selon des critères préétablis spécifiés dans un document ou un instrument de la Commission. En ce sens, les entreprises devront souligner tout particulièrement les bénéfices pour les consommateurs, qui pourront également

<sup>(1)</sup> JO C 66 du 2.3.1998.

être considérés à long terme <sup>(2)</sup>, mais de façon exceptionnelle seulement (par exemple, lorsque la concentration occasionne des bénéfices en matière de R&D). La prise en compte des bénéfices à long terme devra cependant se limiter à des secteurs bien précis de l'activité des entreprises.

4.7.1. Cependant, le paragraphe 21 cite également les gains d'efficacité comme étant un élément pouvant augmenter la possibilité qu'une concentration génère un plus grand «pouvoir de marché» (concept non défini). Les gains d'efficacité générant des économies d'échelle seront-ils considérés comme des éléments positifs ou, au contraire, comme un renforcement de la position dominante sur le marché? Comment trouver un équilibre entre les aspects positifs et négatifs auxquels les gains d'efficacité peuvent donner naissance?

4.7.2. Pour éviter ce type de situations confuses, il est nécessaire que la Commission donne des exemples concrets permettant de clarifier ce point. N'oublions pas que l'analyse des «gains d'efficacité» constitue sans doute l'élément le plus novateur du projet de la Commission et que, jusqu'à une date récente, elle n'avait pas particulièrement d'importance dans les analyses des notifications de concentrations à la Commission (voir par exemple la décision CE/Honeywell de 2001 <sup>(3)</sup>). Pour des raisons de sécurité juridique, il conviendrait que, dans sa communication, la Commission spécifie clairement qu'il n'existe pas vraiment d'infraction que l'on pourrait qualifier de «violation de l'efficacité».

<sup>(2)</sup> Il convient de rester prudent en ce qui concerne le critère des bénéfices à long terme. C'est ce que semble réaliser la CJCE lorsqu'elle clarifie sa prise en compte dans la jurisprudence Kramer avec l'obiter dictum de l'arrêt du 12 décembre 2002 dans l'affaire C-281/01 qui précise, inter alia: «Certes, à long terme, en fonction du comportement effectif des fabricants et des consommateurs, le programme concerné devrait avoir un effet bénéfique sur l'environnement, du fait de la réduction de la consommation d'énergie qu'il devrait générer. Il ne s'agit toutefois que d'un effet indirect et lointain, au contraire de l'effet sur le commerce des équipements de bureau qui est direct et immédiat».

<sup>(3)</sup> Décision de la Commission du 3.7.2001 dans l'affaire COMP/M.2200.

Bruxelles, le 24 septembre 2003.

*Le Président*

*du Comité économique et social européen*

Roger BRIESCH

## ANNEXE

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

La proposition d'amendement suivante, qui a obtenu plus d'un quart des voix exprimées, a été rejetée au cours des discussions.

**Paragraphe 3.1.3**

Supprimer le paragraphe.

*Exposé des motifs*

Ce sont d'autres dispositions qui règlent la question du droit des travailleurs à l'information, et c'est à la Commission qu'il appartient de décider des moyens par lesquels elle doit obtenir des informations pour s'acquitter d'une tâche qui lui revient. Dans la plupart des cas, les appréciations portées par les organisations de salariés, notamment, devraient faire partie des motivations de la décision. Il paraît superflu de régler cette question dans le texte du règlement.

Les conséquences que comporte pour l'emploi un projet de concentration ne doivent jamais, en soi, constituer une raison de s'opposer à cette concentration. Les seules concentrations que l'on doit pouvoir empêcher en s'appuyant sur le règlement sont celles qui ont pour effet d'entraver la concurrence de manière significative.

*Résultat du vote*

Voix pour: 53, voix contre: 78, abstentions: 10.

---

**Avis du Comité économique et social européen à l'intention de la «Conférence intergouvernementale 2003»**

(2004/C 10/12)

Lors de sa session plénière du 21 février 2002, le Comité économique et social a décidé, conformément aux dispositions de l'article 29, paragraphe 2, de son Règlement intérieur, d'élaborer un avis à l'intention de la «Conférence intergouvernementale 2003» et, conformément aux dispositions de l'article 19, paragraphe 1, de son Règlement intérieur, de constituer un sous-comité pour préparer les travaux en la matière.

Le sous-comité a adopté son projet d'avis le 15 septembre 2003 (rapporteur: M. Malosse).

Lors de sa 402<sup>e</sup> session plénière des 24 et 25 septembre 2003 (séance du 24 septembre), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 118 voix pour, 7 voix contre et 9 abstentions.

**1. Recommandations principales du Comité économique et social européen à la CIG**

1.1. Le Projet de Traité constitutionnel est le résultat d'un processus démocratique, transparent et ouvert qui marquera son histoire. Il établit que toute modification se fera désormais dans le cadre d'une Convention ou, à tout le moins et pour des modifications moins fondamentales, après consultation du Parlement européen. Cette méthode a prouvé son efficacité: le projet apporte en effet une valeur ajoutée réelle aux citoyens en terme de lisibilité, de simplification, de visibilité et de démocratisation.

1.1.1. L'enjeu à venir est d'établir, d'une manière permanente mais aussi en vue d'une révision du Traité constitutionnel, des procédures garantissant une meilleure implication des citoyens et un dialogue plus structuré avec les organisations de la société civile. C'est le seul moyen de donner une plus grande légitimité à l'Union et de faire vivre le dialogue civil fondé sur le principe de démocratie participative.

1.2. Le CESE demande que la CIG ne remette pas en cause les équilibres et les grands principes obtenus par consensus dans le Projet de Traité constitutionnel qui a été présenté le 18 juillet 2003 à la Présidence de l'Union.

1.3. Cependant, dans la perspective des débats qui vont s'engager au niveau européen et national, le CESE recommande aux représentants à la Conférence intergouvernementale d'apporter des compléments, précisions et clarifications qui devraient renforcer la confiance et l'engagement des citoyens et des organisations de la société civile:

- En renforçant les modalités de mise en œuvre des politiques économiques et sociales de l'Union et en améliorant la gouvernance de la zone Euro;

- En accroissant la légitimité démocratique des politiques économiques, sociales et monétaires par une implication accrue du Parlement européen et du CESE;
- En rénovant les priorités et en simplifiant les instruments des politiques de cohésion économique, sociale et territoriale;
- En démocratisant la politique étrangère et de sécurité commune et en améliorant sa cohérence et son efficacité;
- En définissant mieux le champ de compétences et les modalités de mise en œuvre du principe de la démocratie participative, afin de concrétiser le dialogue civil, et les fonctions du Comité économique et social européen dans ce contexte;
- En élargissant le champ de consultation obligatoire du CESE à la politique commune en matière d'asile et d'immigration, à l'application du principe de non-discrimination et à la culture;
- En reconnaissant le rôle de la société civile organisée dans la mise en œuvre du principe de subsidiarité et de proportionnalité et en conférant un droit de recours au CESE auprès de la Cour de justice.

**2. Évaluation globale du Projet de Traité constitutionnel**

*2.1. Observations générales*

2.1.1. Le Projet de Traité instituant une Constitution pour l'Europe, remis le 18 juillet 2003 à la Présidence du Conseil européen, marque une étape décisive dans la construction européenne. Il est le résultat d'un processus démocratique, transparent et ouvert, inspiré par l'expérience positive d'une première Convention qui a rédigé la Charte des droits fondamentaux de l'Union.

2.1.2. La Convention européenne qui a préparé le Projet de Traité constitutionnel a été une instance légitime, composée très majoritairement (près des  $\frac{2}{3}$ ) de parlementaires (européens, des États membres et des pays candidats). À leur côté, les participations des représentants des gouvernements des États membres et de la Commission européenne, gardienne des traités, étaient tout autant légitimes, respectant ainsi la nature unique de l'UE: à la fois union d'États et union de peuples. La présence, en tant qu'observateurs, des partenaires sociaux, du Comité économique et social européen, des régions au travers du Comité des régions et du Médiateur a conforté le caractère représentatif de la Convention même si leur participation pleine et entière lui aurait conféré une légitimité encore plus grande.

2.1.3. La Convention a fonctionné, d'une manière générale, dans la transparence et l'accès aux travaux et aux documents a été garanti autant que possible à l'ensemble des citoyens intéressés, même si la méthode conventionnelle est encore perfectible. Les travaux de la Convention ont débuté par une phase «d'écoute» au cours de laquelle des représentants de la société civile et de la jeunesse ont été appelés à s'exprimer. Les modalités d'organisation de ces consultations n'ont pas vraiment permis l'expression de tous ainsi que des débats en profondeur mais cette amorce de dialogue pourrait préfigurer une véritable démocratie participative qui permettrait effectivement, comme le préconise la Déclaration de Laeken, de rapprocher les citoyens du projet européen et des institutions européennes. Les efforts d'écoute et de transparence ont été complétés et développés par le CESE, notamment au travers de rencontres régulières d'information et de dialogue avec les organisations et réseaux européens de la société civile, organisées en coopération avec le Présidium de la Convention, de travaux en commun menés avec les CES nationaux et institutions similaires et aussi par des initiatives visant à associer les organisations de la société civile des pays candidats.

2.1.4. La Convention a été aussi efficace puisque, fonctionnant par consensus, elle a réussi à remettre en temps voulu un projet complet, équilibré, répondant aux demandes exprimées par le Conseil européen de Laeken des 14 et 15 décembre 2001. Elle a su créer sa propre dynamique ce qui lui a également permis d'interpréter d'une manière large les termes de la Déclaration de Laeken.

2.1.5. La Convention a eu un effet intégrateur vis-à-vis des parlements nationaux, auparavant largement écartés, en amont, des grands débats européens. Elle a aussi permis d'impliquer les pays candidats qui ont, de fait, participé aux travaux à égalité de droit avec les États membres: ils ont été seulement privés d'un droit de vote que la Convention n'a, en fait, jamais exercé.

2.1.6. La Conférence intergouvernementale (CIG) se trouve devant un projet légitime et crédible. Il commence à circuler largement et à être diffusé auprès des citoyens. C'est une situation unique dans laquelle le processus démocratique précède le processus diplomatique. Et cette CIG n'est en soi qu'une étape avant la phase ultime, mais fondamentale, que sera la ratification, référendaire ou parlementaire, du Traité instituant une Constitution pour l'Europe, dans chacun des États membres. Il s'agit en effet, et pour la première fois, d'un texte constitutionnel engageant clairement les citoyens de l'UE dans un avenir commun.

2.1.7. L'un des enjeux du Projet de Traité constitutionnel est ainsi une vision plus compréhensible du rôle et des objectifs de l'Union qui puisse être soutenue par les peuples d'Europe. Cela ne sera toutefois réalisable que si les institutions européennes, y compris le CESE, réussissent à obtenir et à conserver la confiance des citoyens.

2.1.8. Le CESE soutient le Projet de Traité constitutionnel élaboré par la Convention à laquelle il avait transmis ses priorités dans une résolution de septembre 2002<sup>(1)</sup> et a participé activement par l'intermédiaire de ses trois observateurs, Roger Briesch, Göke Frerichs et Anne-Marie Sigmund<sup>(2)</sup>. Il souhaite que, au nom de l'efficacité et de la démocratie, la CIG ne remette pas en cause l'équilibre général du projet. Le CESE demande également que la CIG soit transparente en établissant un système d'information et de consultation de la société civile organisée au niveau européen et national.

2.1.9. Néanmoins, le CESE estime légitime de soulever deux questions clés concernant le Projet de Traité constitutionnel:

- Le Projet de Traité répond-il aux attentes des citoyens telles que la Déclaration de Laeken les a formulées et que le CESE a pu les identifier avec la sensibilité de ses membres (issus des principales organisations nationales de la société civile) ainsi qu'à l'occasion des nombreuses conférences, auditions et rencontres qu'il a organisées?
- Le Projet de Traité constitutionnel peut-il être encore amélioré sans pour autant mettre en cause son équilibre général?

(1) Résolution du CESE du 19 septembre 2002 à l'intention de la Convention européenne adoptée en session plénière des 18 et 19 septembre 2002 — JO C 61 du 14.3.2003.

(2) Suppléants: Jan Olsson, Giacomo Regaldo (en remplacement de John M. Little à partir de septembre 2002) et Mario Sepi (en remplacement de Gianni Vinay à partir de septembre 2002).

## 2.2. *La valeur ajoutée du nouveau Traité constitutionnel pour les citoyens*

En ce qui concerne les dispositions proprement constitutionnelles et la Charte des droits fondamentaux (Parties I et II)

2.2.1. Avec ce Projet de Traité, l'Europe a, pour la première fois, une finalité clairement affichée: établir une Union politique au nom des citoyens et des États d'Europe. Il est essentiel et très positif que la Partie I (Articles 2, 3 et 4) comprenne une définition claire des objectifs et des valeurs de l'Union. Le CESE, qui y a contribué par des amendements, se félicite de la rédaction équilibrée de ces articles. Quant à l'objectif de protection sociale, mentionné à l'Article 1-3, il conviendrait toutefois de garder la formulation originelle, à savoir «un niveau de protection sociale élevé». L'inclusion dans une Partie II de la Charte des droits fondamentaux constitue une victoire incontestable de la société civile. Elle pourra être invoquée par les citoyens européens devant toute juridiction nationale en ce qui concerne la mise en œuvre des politiques européennes.

2.2.2. Le Projet de Traité a non seulement le caractère d'une Constitution qui doit marquer la conscience collective, mais il est aussi plus compréhensible, plus lisible, plus simple que les traités existants. La fusion des trois anciens piliers et l'unité de nom, même si on peut regretter la disparition du terme fédérateur de communauté, sont destinés à faciliter l'identification de l'Union par les citoyens. Le Projet de Traité permet aux citoyens de connaître les compétences exclusives, partagées et de coordination de l'Union et, par voie de conséquence, les responsabilités qui continuent à s'exercer au niveau national, régional et local. Le nouveau Traité, en ce qui concerne tout au moins les Parties I et II, se lit facilement. Le jargon, bien qu'encore très présent, est remplacé par des termes qui parlent davantage aux citoyens, ainsi les règlements par des lois européennes ou les directives par des lois-cadres européennes. Des références plus claires ou nouvelles relatives à la suppression des droits d'appartenance à l'Union, la possibilité d'un retrait volontaire ou la clause de solidarité politique renforcent l'image d'un engagement commun de destin, partagé et accepté.

2.2.3. Le Projet de Traité assure davantage de visibilité à l'Union. Ainsi le principe d'une Présidence stable du Conseil, sans remettre en cause l'équilibre institutionnel, et la création d'un poste de Ministre des affaires étrangères de l'Union peuvent contribuer à personnaliser les politiques européennes. L'introduction d'un article spécifique relatif aux symboles de l'Union dans la Partie IV du Projet de Traité répond également à ce souci d'une identification de l'Union et de ses valeurs par les citoyens. La création d'une autorité

indépendante de contrôle sur la protection des données à caractère personnel (Article 50 de la Partie I) témoigne en outre d'un souci de transparence accrue vis-à-vis des citoyens.

2.2.4. Le Projet de Traité apporte des améliorations en terme de renforcement de la légitimité démocratique de l'Union et de l'efficacité du processus décisionnel. Les responsabilités accordées aux parlements nationaux («early warning», droit de recours) peuvent être comprises comme autant de moyens de mieux faire respecter la subsidiarité que comme un moyen de faire participer les représentations nationales au processus européen. L'élection du Président de la Commission européenne par le Parlement européen et le renforcement de ses pouvoirs dans la composition du collège sont destinés à renforcer la légitimité d'une institution motrice de l'Union et gardienne de la méthode communautaire. L'accroissement des compétences du Parlement européen contribuera à renforcer la perception, par les citoyens, de l'importance de cette institution. L'extension du vote à la majorité qualifiée et, parallèlement, de la procédure de codécision devraient contribuer à conférer également une légitimité et une efficacité accrues aux décisions et à l'action de l'Union.

2.2.5. Le futur Traité comprend un titre entier (Titre VI de la Partie I), totalement nouveau, relatif à la vie démocratique de l'Union. Il pose les principes de la démocratie représentative et de la démocratie participative, établit le rôle des partenaires sociaux et d'un dialogue social autonome, les attributs du médiateur européen, et le principe de transparence. Ce titre prévoit également l'instauration d'un droit de pétition d'au moins un million de citoyens, qui pourra être considéré comme une avancée notable pour la société civile, à condition que les modalités de mise en œuvre permettent d'en assurer un suivi effectif (Article 46, alinéa 4). Le dialogue à établir avec les églises et les organisations philosophiques et non confessionnelles est un gage d'une Union qui se veut davantage à l'écoute de la société (Article 51).

2.2.5.1. Le Comité se félicite tout particulièrement que le Projet de Traité reconnaisse la réalité de la démocratie participative en tant que partie intégrante du modèle européen de société. Pour que l'Union dispose d'une légitimité démocratique accrue, il est en effet non seulement nécessaire que les pouvoirs et les responsabilités des institutions soient clairement définis, mais également que la participation active de la société civile soit pleinement assurée. Le concours des citoyens actifs et engagés, ainsi que des organisations à travers lesquelles ils s'expriment et agissent, est en effet indispensable pour réaliser l'ambition assignée à l'Europe d'être un espace de liberté, de démocratie, de justice et de sécurité.



En ce qui concerne les politiques et le fonctionnement de l'Union (Partie III)

2.2.6. Dans la Partie III, qui porte sur les politiques et le fonctionnement de l'Union, on notera les progrès substantiels en terme de démocratisation (extension du vote à la majorité qualifiée, implication du Parlement européen et de la Cour de justice) de l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

2.2.6.1. Par contre, il est à regretter que malgré la fusion des trois piliers, des dispositions particulières soient maintenues pour la mise en œuvre de la politique étrangère et de sécurité commune malgré certaines avancées et la perspective d'un service diplomatique commun. L'unanimité demeure la règle générale et il n'est fait aucune place à la participation des citoyens et des acteurs de la société civile au niveau européen. Il conviendrait par conséquent que les dispositions en matière de politique étrangère et de sécurité commune prévoient des règles de consultation des représentants de la société civile au niveau de l'Union européenne. Cela est d'autant plus important pour assurer l'efficacité et la légitimité de l'action de l'Union européenne dans ces domaines. Le CESE suggère que la question soit étudiée en profondeur et réexaminée dans le cadre de la Conférence intergouvernementale sans que soient remis en cause les grands équilibres du Projet de Traité constitutionnel.

2.2.7. Le CESE se réjouit de l'affirmation de la cohésion économique, sociale et territoriale, à laquelle il est très attaché, et soutient les principes qui fondent les politiques de l'Union en la matière. Il souligne que cette politique doit essentiellement viser à valoriser les ressources humaines, culturelles et naturelles des pays et régions les moins développés et assurer ainsi l'égalité des chances. Dans la perspective de l'élargissement et d'une économie fondée sur la connaissance, une réforme des priorités et une simplification des modalités de mise en œuvre s'imposent. Le Comité a proposé à cet égard un Fonds unique d'intervention pour la cohésion territoriale<sup>(1)</sup>. Il se réjouit par conséquent que l'Article 119 de la Partie III prévoit la possibilité d'un regroupement des Fonds à finalité structurelle.

2.2.8. Il se félicite également de l'introduction d'une disposition nouvelle sur l'importance du rôle des services d'intérêt général pour la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union. La promotion de services d'intérêt général d'un niveau élevé aurait dû toutefois figurer parmi les objectifs énumérés à l'Article I-3.

2.2.9. Par contre, plusieurs sections du Projet de Traité constitutionnel mériteraient d'être renforcées. Ainsi, les domaines économiques, sociaux, de l'emploi et du développement durable ne font l'objet que d'avancées modestes. Le Comité se

félicite toutefois que le plein emploi et une économie sociale de marché hautement compétitive soient explicitement mentionnés comme objectifs de l'Union mais fait remarquer que ces objectifs devraient également être formulés clairement dans les articles concernés de la Partie III; il demande en outre qu'il soit précisé plus clairement aux articles pertinents du Projet de Traité que la politique économique et monétaire doit contribuer à la réalisation de l'objectif de croissance et de plein emploi.

2.2.10. En matière de coordination des politiques économiques et de l'emploi, les propositions faites innovent très peu par rapport aux dispositions et pratiques existantes, notamment en matière de gouvernance de la zone Euro. Les attentes des citoyens se focalisent pourtant largement sur le concept d'un projet global de société porteur de croissance et d'emploi durables. Cette attente forte, qui correspond aux ambitions affichées par l'Union lors du Sommet de Lisbonne en mars 2000, est largement partagée par les sociétés civiles des pays candidats comme le CESE a pu le mesurer au travers des enquêtes et rencontres qu'il a organisées. Le CESE a lui-même formulé des propositions concrètes en matière de gouvernance économique et sociale<sup>(2)</sup>.

2.2.11. L'existence de distorsions de concurrence trop criantes au sein du marché intérieur nuit à sa cohésion et à son dynamisme dans la perspective des objectifs de Lisbonne. C'est pourquoi l'extension du champ d'application de la règle du vote à la majorité qualifiée ouvrirait une perspective réelle de convergence dans l'Europe élargie. S'agissant de la politique fiscale et en ce qui concerne le problème de l'unanimité, l'on pourrait recourir à la procédure de coopération renforcée, ce qui permettrait à un groupe d'États membres d'aller de l'avant dans le respect des dispositions communautaires et sans que cela puisse créer des distorsions de concurrence.

### 3. Améliorer le Projet de Traité constitutionnel pour mieux le faire partager par les citoyens européens: propositions du CESE

3.1. *Mieux définir le champ et les modalités de mise en œuvre du principe de la démocratie participative (Article I-46 de la Partie I)*

3.1.1. Le principe de la démocratie participative revêt une importance fondamentale par rapport à la demande du Conseil européen de Laeken de rapprocher les citoyens du projet européen et des institutions européennes. Le Comité, au travers

<sup>(1)</sup> Voir avis exploratoire du CESE du 25 septembre 2003 «Cohésion économique et sociale: compétitivité des régions, gouvernance et coopération» — CESE 1178/2003.

<sup>(2)</sup> Voir avis d'initiative du CESE du 12 décembre 2002 «La gouvernance économique dans l'Union européenne» — JO C 85 du 8.4.2003.

des rencontres, conférences et auditions qu'il a organisées tout au long des travaux de la Convention, a constaté, tant au niveau des États membres que des pays candidats, ainsi qu'avec les grands réseaux européens de la société civile, qu'il y avait une très forte attente et une certaine déception, au-delà des affirmations de principe, devant le peu de contenu du Projet de Traité dans ce domaine.

3.1.2. Si l'article I-46 du Projet de Traité constitutionnel constitue un acquis fondamental, il ne va pas aussi loin que le CESE et les organisations de la société civile l'ont souhaité et demandé. En effet, le principe de la démocratie participative implique non seulement la consultation, mais également la participation active de tous les acteurs représentatifs de la société civile organisée: d'une part, et à un stade précoce, au processus de formation des politiques et à la préparation des décisions et, d'autre part, à leur mise en œuvre et à leur suivi.

3.1.3. Le Comité regrette à cet égard l'insuffisance de dispositions opérationnelles mettant en œuvre ce principe et permettant d'accroître la confiance de la société civile européenne envers la nature réellement participative du fonctionnement de l'Union. En permettant la participation de ceux qui sont directement concernés, le dialogue civil constitue un élément clé pour renforcer la légitimité démocratique de l'Union. Pour que ce dialogue civil soit effectif, il est cependant nécessaire d'en préciser le cadre et le lieu. Le CESE a vocation, par sa composition et ses fonctions, à jouer le rôle de «facilitateur» du dialogue civil et à en être l'enceinte institutionnelle. Ainsi et sans que cela remette en cause le Projet de Traité constitutionnel, le Comité demande de:

- Faire figurer le Comité économique et social européen, qu'il conviendrait, de préférence de dénommer à l'avenir «Conseil économique et social européen», dans la liste des institutions et organes qui constituent le cadre institutionnel de l'Union (Article 18, alinéa 2, de la Partie I).

Par sa nature et les fonctions qui lui sont assignées dans le cadre institutionnel communautaire, le CESE contribue en effet à part entière à la réalisation des objectifs assignés à l'Union et à l'accroissement de sa légitimité démocratique dans l'intérêt général de celle-ci et des États membres.

En outre, une telle insertion rendra plus opérationnel l'alinéa 2 de l'Article 46 qui stipule que «les institutions entretiennent un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile».

Ce processus de dialogue et de consultation lors de la formation des politiques européennes doit toutefois être étendu à tous les niveaux territoriaux.

- Insérer un Article III-297 rédigé comme suit qui permettrait de définir avec clarté les missions du Comité économique et social européen:

«Dans le cadre de la fonction consultative qui lui est impartie par l'Article I-31 de la Constitution, le Conseil économique et social européen:

- Assiste les institutions législatives et exécutives de l'Union dans le processus de formation des politiques et des décisions, ainsi que dans leur mise en œuvre;
- Assiste l'Union européenne dans l'organisation du dialogue social, à la demande conjointe des partenaires sociaux et dans le respect de leur autonomie;
- Facilite le dialogue entre l'Union et les organisations représentatives de la société civile conformément aux principes établis à l'Article I-46 (1 et 2);
- Accompagne l'action extérieure de l'Union en entretenant le dialogue avec les organisations de la société civile des pays et ensembles géographiques tiers».

3.1.4. En outre, le suivi effectif des avis du CESE (consultatifs, exploratoires ou de sa propre initiative) constitue une garantie fondamentale de son efficacité dans le cadre d'une démocratie véritablement participative. C'est pourquoi, le CESE propose de compléter comme suit l'Article III-298:

«Les institutions communiquent au Comité un rapport régulier sur le suivi de ses avis».

### 3.2. *Élargir les champs de la démocratie représentative et participative*

3.2.1. Le CESE regrette que, dans un domaine aussi important que la coordination des politiques économiques et de l'emploi, n'aient pas été prévues de règles permettant d'associer et de consulter les citoyens, par l'intermédiaire du Parlement européen, et les organisations de la société civile, par celui du Comité économique et social européen. Cette anomalie devrait être corrigée par la CIG en prévoyant la consultation du Parlement européen et du CESE sur les grandes orientations des politiques économiques des États membres (GOPE) (Article III-71).

3.2.2. Le champ d'application de la «méthode ouverte de coordination» a été étendu à de nouveaux domaines: la politique sociale, la compétitivité des entreprises, la recherche et la santé publique. Cependant on doit regretter l'absence de dispositions permettant une implication effective du Parlement européen et des parlements nationaux, du CESE, des partenaires sociaux et des autres acteurs de la société civile dans les domaines les concernant.

3.2.3. En ce qui concerne le champ de consultation obligatoire du CESE, il serait opportun, du fait de la composition et de l'expertise de ses membres, de l'élargir à:

- L'application du principe de non-discrimination (Article III-7);
- La politique commune en matière d'asile et d'immigration (Articles III-167 et III-168);
- La culture (Article III-181) <sup>(1)</sup>.

Cela concrétiserait le souci de l'Union de renforcer la légitimité démocratique des politiques communautaires dans des domaines qui revêtent une importance particulière pour les citoyens européens et les organisations de la société civile.

### 3.3. *La société civile organisée et le principe de subsidiarité*

3.3.1. La question de l'application du principe de subsidiarité a été une des questions les plus débattues lors de la Convention. Elle faisait partie des demandes du Conseil européen de Laeken. Le Projet de Traité constitutionnel reconnaît fort justement un rôle aux parlements nationaux dans le contrôle de la subsidiarité. Il y associe également le Comité des régions qui peut introduire des recours concernant des actes législatifs pour l'adoption desquels la Constitution prévoit sa consultation, sans pour autant avoir le statut d'institution.

<sup>(1)</sup> Le Comité souligne que l'Article I-31 du Projet de Traité constitutionnel prévoit que le Comité économique et social européen est constitué d'acteurs représentatifs de la société civile notamment dans le domaine de la culture. Il est par conséquent logique de prévoir que le Comité est consulté dans ce domaine.

3.3.2. Dans le Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, la nécessité de larges consultations avant de proposer et de décider d'un acte législatif est reconnue. Néanmoins, ce protocole, qui confère un droit d'alerte au profit des parlements nationaux et un droit de recours aux États membres (le cas échéant au nom de leurs parlements nationaux) ignore totalement le rôle de la société civile organisée, représentée notamment par le CESE, dans la mise en œuvre du principe de subsidiarité, sans égard pour l'Article I-46 sur la démocratie participative.

3.3.3. Les acteurs de la société civile sont tout aussi fondés que les autorités régionales ou locales à estimer que certaines propositions d'actes législatifs ou réglementaires peuvent empiéter sur leurs champs de compétence; ceci concerne tout autant les partenaires sociaux, dans le cadre de leurs relations conventionnelles, que les autres acteurs de la société civile, pour toutes les formes alternatives de réglementation (coréglementation, autoréglementation, codes de bonne conduite, etc.) qui peuvent compléter l'action législative ou s'y substituer. La Commission européenne a elle-même mis en exergue, dans son Livre blanc sur la gouvernance européenne <sup>(2)</sup>, l'importance à l'avenir de ces nouvelles formes d'organisation de la société, qui s'inscrivent dans le cadre d'une subsidiarité fonctionnelle et constituent également la garantie d'une meilleure réponse aux préoccupations et demandes des citoyens et d'une plus grande efficacité de l'action de l'Union.

3.3.4. C'est pourquoi, le CESE propose:

- d'une part, de compléter en conséquence le Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité et,
- d'autre part, et dans le but également de respecter le principe de parité avec le Comité des régions, d'octroyer au Comité économique et social européen un droit de recours auprès de la Cour de justice concernant des actes législatifs pour l'adoption desquels la Constitution prévoit sa consultation et de modifier à cet effet l'Article III-270, alinéa 3, Projet de Traité constitutionnel.

En tout état de cause, ce droit de recours serait automatiquement conféré au CESE s'il était inclus dans le cadre institutionnel de l'Union.

<sup>(2)</sup> COM(2001) 428 final du 25.7.2001.

Bruxelles, le 24 septembre 2003.

*Le Président*

*du Comité économique et social européen*

Roger BRIESCH

## Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Vers un régime paneuropéen de la navigation fluviale»

(2004/C 10/13)

Le 23 janvier 2003, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2 de son règlement intérieur, d'élaborer un avis sur le thème susmentionné.

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 4 septembre 2003 (rapporteur: M. Simons).

Lors de sa 402<sup>e</sup> session plénière des 24 et 25 septembre 2003 (séance du 24 septembre), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 29 voix pour et 1 voix contre.

### 1. Introduction

1.1. La navigation fluviale joue un rôle non négligeable dans le transport de marchandises en Europe. Certes, en ce qui concerne la répartition modale actuelle du transport de marchandises, ce secteur ne détient toujours que 4,1 % du marché total au niveau européen<sup>(1)</sup>, même si cette part de marché est beaucoup plus élevée dans certains États membres (par exemple, 42,7 % aux Pays-Bas et 13,1 % en Belgique). La navigation intérieure possède toutefois les capacités suffisantes pour acquérir une part beaucoup plus importante du transport de marchandises et est par conséquent considérée comme un mode de transport à fort potentiel de croissance. Selon une étude récente<sup>(2)</sup> et des prévisions officielles, le transport par voie navigable connaîtra une croissance considérable au cours des prochaines années, et dispose à cette fin de capacités suffisantes grâce à l'infrastructure existante. La navigation intérieure peut couvrir une grande partie du territoire européen grâce aux grandes voies d'eau transfrontalières ainsi qu'aux nombreuses voies navigables nationales dans l'Europe entière. Ce secteur est caractérisé par l'innovation dans divers domaines. Il a déjà réussi à conquérir de nouveaux marchés en se faisant mieux connaître comme alternative au transport routier.

1.2. La navigation intérieure verra son importance s'accroître sur le marché intérieur avec l'élargissement de l'Union européenne. En effet, de nombreux pays candidats disposent de voies navigables servant au transport de marchandises. Dans le contexte de la politique annoncée par la Commission européenne, la navigation intérieure peut contribuer sensiblement à l'intégration des nouveaux États membres et à leur essor économique.

1.3. La navigation intérieure est également considérée comme l'un des modes de transport les plus propres et les plus écologiques. En dépit des investissements dans des moteurs moins polluants pour le transport routier, la navigation intérieure garde son avance et reste le moyen de transport le plus propre si l'on tient compte des émissions et des effets

néfastes pour l'environnement<sup>(3)</sup>. Ce secteur contribue ainsi à la réduction des nuisances environnementales du transport et s'efforce d'améliorer encore cette position par le biais d'investissements destinés à accroître les performances environnementales et sécuritaires.

1.4. Quant à la gestion du problème des déchets (cargaison, bateau et déchets ménagers), le secteur de la navigation intérieure n'a pas attendu l'introduction d'une réglementation pour adopter des mesures d'autoréglementation.

### 2. Goulets d'étranglement

2.1. Dans le cadre de la nouvelle politique de la Commission européenne, l'objectif poursuivi est celui d'un rééquilibrage du transport. À cet égard, la navigation intérieure est considérée comme un moyen de rendre le marché du transport plus équilibré. Afin de pouvoir utiliser pleinement le potentiel de ce mode de transport, il convient de supprimer une série d'obstacles empêchant actuellement ce secteur de se développer complètement.

2.2. Ces entraves se situent en grande partie au niveau de l'infrastructure ainsi que de la mise en place et du développement des réseaux transeuropéens de transport, et sont également le résultat du manque d'harmonisation juridique et d'unification de la navigation intérieure.

2.3. Dans le contexte du réexamen des orientations relatives aux réseaux transeuropéens de transport et de l'établissement, par la Commission européenne, d'une liste de priorités dans ce domaine, le secteur de la navigation fluviale a répertorié les goulets d'étranglement et a demandé que plusieurs d'entre eux soient intégrés à la liste des priorités<sup>(4)</sup>. À ce sujet, il y a lieu de se référer à l'avis d'initiative du CESE en la matière<sup>(5)</sup>.

(1) EU Energy and Transport in figures, Statistical pocketbook 2002, ISSN 1225-1095.

(2) «Waardevol transport, feiten en cijfers van het goederenvervoer en de binnenvaart 2002-2003», Bureau Voorlichting Binnenvaart, Rotterdam.

(3) Op. cit., pp. 44 et suiv.

(4) Brochure INE (...); avis de l'EBU-UENF sur la révision des orientations RTE (en anglais uniquement).

(5) Avis du Comité économique et social européen sur la «Révision de la liste des projets réseaux transeuropéens (RTE) à l'horizon 2004», à finaliser.

2.4. En ce qui concerne les règles de droit public et de droit privé régissant la navigation fluviale, l'on parle d'ordre juridique éclaté, ce qui n'est pas le cas des autres modes de transports dans la Communauté actuelle. Cette situation acquerra une dimension supplémentaire avec l'élargissement de l'Union européenne. À la lecture des conclusions communes adoptées par le comité consultatif mixte UE-Roumanie, il apparaît que les questions juridiques peuvent également être considérées comme des goulets d'étranglement qui entravent la navigation sur le Danube (1). Les aspects de droit public de la navigation fluviale sur le Danube, le Rhin et d'autres voies navigables nationales relèvent aujourd'hui de différents régimes, basés sur des conventions supranationales et intergouvernementales et des accords bilatéraux (2). Du point de vue du droit matériel, une harmonisation prudente, mais loin d'être suffisante, de la législation de droit public applicable au Rhin, aux voies navigables communautaires et au Danube est déjà en cours, sur la base d'une reconnaissance mutuelle et en prenant comme norme le régime de la navigation rhénane.

2.5. Au niveau du droit privé, il existe encore des réglementations divergentes par rapport au contrat de transport et aux responsabilités dans les pays de l'Union ainsi que dans les pays tiers. Des initiatives récentes en la matière ont donné lieu à des accords internationaux, qui doivent être ratifiés et mis en œuvre dans les législations nationales.

2.6. L'absence de systèmes uniformes en matière de droit public et privé implique pour les parties concernées (transporteur, chargeur, assureur) un flou et une incertitude juridiques dans un secteur d'activité essentiellement international. Par ailleurs, il y a lieu de se pencher également sur ces problèmes afin de concrétiser le rééquilibrage modal visé par la politique européenne annoncée en matière de transports.

2.7. Faisant suite aux précédents avis du CESE sur la navigation intérieure en général, ses infrastructures, les corridors et le Danube (3), le présent avis d'initiative a pour objectif d'examiner les goulets d'étranglement précités, en particulier en ce qui concerne l'harmonisation et l'unification de la réglementation relative à la navigation intérieure, afin de montrer la voie d'une réglementation paneuropéenne en la matière.

(1) Conclusions communes adoptées lors de la 5<sup>e</sup> réunion du Comité consultatif mixte UE-Roumanie, tenue à Bucarest les 23 et 24 mai 2002, sur «L'optimisation du Danube en tant que corridor paneuropéen TEN».

(2) L'élargissement de l'UE aura pour effet de les abroger pour autant qu'ils portent sur des matières communautaires.

(3) Conclusions communes adoptées lors de la 5<sup>e</sup> réunion du Comité consultatif mixte UE-Roumanie tenue à Bucarest, les 23 et 24 mai 2002, sur «L'optimisation du Danube en tant que corridor paneuropéen TEN», avis sur la «Mise en œuvre du dialogue social structuré dans les corridors paneuropéens», avis du CESE sur «L'avenir du réseau transeuropéen "voies navigables"», JO C 80 du 3.4.2002.

### 3. Harmonisation/unification de la réglementation

#### 3.1. Aspects de droit public

3.1.1. La navigation intérieure européenne est caractérisée par trois régimes différents, qui, géographiquement, se chevauchent en partie:

- le champ d'application de la Convention de Mannheim de 1868 (4);
- le champ d'application des traités communautaires et de l'acquis communautaire;
- le champ d'application de la Convention de Belgrade de 1948 (5).

3.1.1.1. La Convention de Mannheim, le plus ancien accord européen toujours applicable, a été signé en 1868 par les États riverains du Rhin (6). Dans le cadre de cette convention, les signataires, qui sont également des États membres de l'UE, confèrent à la Commission centrale pour la navigation du Rhin (CCNR) des compétences dans tous les domaines couverts par l'accord. Cette convention garantit en principe la liberté de navigation sur le Rhin. La CCNR a adopté, à des fins d'exécution des principes de la convention, une série de règlements et de résolutions. Ceux-ci portent notamment sur les normes techniques, les équipages, la sécurité et la liberté de navigation. La Commission centrale pour la navigation du Rhin dispose d'un pouvoir juridictionnel pour les litiges relevant de la compétence de la Convention. Les décisions de la Commission centrale pour la navigation du Rhin sont contraignantes pour les États signataires et doivent être transposées dans les législations nationales. La navigation sur le Rhin est régie par un régime uniforme, mis en œuvre de manière analogue dans tous les États signataires. À cet égard, il convient de faire remarquer que la Suisse est le seul État signataire ne faisant pas partie de l'UE.

3.1.1.2. Suite à la création de la Communauté européenne (7) et aux diverses modifications et ajouts ainsi qu'au droit dérivé qui en ont découlé, les États membres ont transféré des compétences à la Commission européenne pour la réalisation d'un marché intérieur. La Commission européenne dispose notamment de compétences dans le domaine du transport de marchandises, dans lequel elle a depuis développé un droit européen secondaire au moyen de règlements et de directives. Ce droit européen, applicable dans les États membres de

(4) Les États membres actuels de la Convention de Mannheim sont la Suisse, la France, l'Allemagne, la Belgique et les Pays-Bas.

(5) Les États membres actuels de la Convention de Belgrade sont la Bulgarie, l'Allemagne, la Croatie, la Moldavie, l'Autriche, la Roumanie, la Russie, la Serbie-Monténégro, la Slovaquie, l'Ukraine et la Hongrie.

(6) Convention révisée pour la navigation du Rhin (également appelée «Acte de Mannheim», signée à Mannheim le 17 octobre 1868) et protocoles additionnels.

(7) Traité instituant la Communauté européenne du 25 mars 1957.

l'Union européenne, porte également sur les normes techniques, les équipages et la sécurité, et la Commission a veillé à ce que son contenu soit conforme aux décisions et résolutions de la CCNR dans les domaines concernés, appliquées au niveau communautaire.

3.1.1.3. En 1948, la Convention de Belgrade a été conclue entre les États riverains du Danube<sup>(1)</sup>. La Convention de Belgrade a institué la Commission du Danube, qui veille à l'application du régime de navigation sur le Danube instauré par la Convention et continue à le développer. Ce régime vise en principe à réglementer la navigation internationale sur le Danube. Pour appliquer ce principe, la Commission du Danube a adressé aux États signataires une série de recommandations, portant notamment sur les normes techniques, la sécurité et les règles relatives aux équipages. Les décisions prises par la Commission du Danube en vertu de la Convention de Belgrade sont des recommandations aux États signataires, qui ne sont pas tenus de les transposer dans leur législation nationale. Étant donné la nature des décisions de la Commission du Danube, il n'existe pas de régime uniforme s'appliquant à la navigation sur le Danube, puisque les décisions ne sont pas mises en œuvre automatiquement et intégralement dans les États signataires. À l'issue du prochain élargissement et après l'adhésion ultérieure à l'UE de certains pays des Balkans, il restera encore un certain nombre d'États signataires qui ne seront pas membres de l'UE, à savoir la Russie, l'Ukraine et la Moldavie.

3.1.2. Étant donné que la navigation fluviale européenne est actuellement régie par divers régimes donnant lieu à différents instruments juridiques et à des réglementations divergentes, des obstacles de jure et de facto apparaissent, notamment dans les domaines suivants:

- restrictions au niveau de l'accès au marché;
- restrictions au niveau des droits de transport des «bateaux étrangers»;
- différences au niveau des normes techniques et des certificats.

À la suite de la conférence ministérielle paneuropéenne de Rotterdam en 2002, ces différences ont été répertoriées et expliquées en détail dans une étude récente rédigée par les organisations internationales concernées (groupe de volontaires de la CEE-ONU)<sup>(2)</sup>. Le groupe de travail a défini et

(1) Convention de Belgrade — Convention relative au régime de la navigation sur le Danube, signée à Belgrade le 18 août 1948, 1949 Nations Unies, Recueil des Traités, traduction n° 518. Certains pays estiment en outre que le Traité international de 1856 et la Convention européenne de 1921 concernant le Danube sont toujours d'application de jure.

(2) CEE-ONU — Groupe de volontaires sur les «Obstacles législatifs»: «Inventory of existing legislative obstacles that hamper the establishment of a harmonised and competitive pan-European inland navigation market (Rotterdam Declaration, item 13) ("Inventaire des obstacles d'ordre législatif entravant la mise en place au niveau paneuropéen d'un marché harmonisé et concurrentiel du transport fluvial", Déclaration de Rotterdam, point 13», disponible uniquement en anglais).

commenté dans un document les entraves réglementaires. L'attention a été portée sur les restrictions au niveau des droits de transport des bateaux étrangers, le libre accès à la navigation sur les diverses voies d'eau, les divergences en matière de réglementation technique, les certificats de conduite et les exigences relatives à l'équipage ainsi que l'harmonisation insuffisante du cadre de droit civil. Compte tenu du rapprochement visé entre la Commission centrale pour la navigation du Rhin et la Commission du Danube, des initiatives entreprises pour la reconnaissance mutuelle de diverses décisions ainsi que de l'élargissement de l'Union et de l'abrogation des accords bilatéraux, pour autant qu'ils portent sur des matières communautaires, une harmonisation est à prévoir à court terme dans plusieurs domaines.

Ces obstacles ont déjà fait l'objet d'un examen dans le cadre du CESE dans le Rapport sur l'optimisation du Danube en tant que corridor paneuropéen TEN du Comité consultatif mixte UE-Roumanie.

3.1.3. L'achèvement de la liaison entre le Rhin et le Danube en 1992 a toutefois insufflé un nouvel élan permettant d'accroître les activités économiques et les transports entre l'Est et l'Ouest. En outre, l'ouverture des marchés d'Europe orientale et le passage d'une économie planifiée à une économie de marché, ainsi que l'adhésion d'un grand nombre d'entre eux à l'UE marquent le début d'une ère nouvelle qui nécessite une approche intensive vers un régime paneuropéen de la navigation fluviale. C'est l'une des revendications de la déclaration finale de la conférence ministérielle précitée.

## 3.2. Aspects de droit privé

3.2.1. Contrairement au transport maritime, routier ou ferroviaire, le transport de marchandises par voie fluviale est régi par différentes lois nationales.

3.2.2. Des efforts ont récemment été fournis pour conclure des accords, qui doivent donner lieu à une harmonisation et à une unification de ce secteur.

3.2.3. Au cours des dernières années, notamment les entreprises (représentant les secteurs de la navigation intérieure et des assurances) ont pris l'initiative d'élaborer des accords internationaux, visant à mettre en place une réglementation uniforme du transport de marchandises en Europe afin d'offrir la sécurité juridique et l'assurabilité. Les conventions ci-dessous ont pour objectif l'introduction d'un régime de navigation intérieure uniforme de droit privé qui — eu égard à la nature de ce secteur — s'inspire d'accords internationaux similaires pour la navigation maritime et le transport routier.

### 3.2.3.1. Convention de Strasbourg sur la limitation de la responsabilité en navigation intérieure (CLNI)

La CLNI introduit la limitation de la responsabilité extra-contractuelle à l'égard des tiers pour les bateaux de navigation intérieure. À l'origine, cette convention a été élaborée et signée par les États riverains du Rhin. Depuis son entrée en vigueur en 1997, la convention a été ouverte à l'adhésion et à la ratification de pays d'Europe orientale <sup>(1)</sup>.

### 3.2.3.2. Convention de Budapest relative au contrat de transport de marchandises en navigation intérieure (CMNI)

La CMNI qui prévoit un régime uniforme pour le contrat de transport de marchandises en navigation intérieure, comparable à la réglementation applicable à d'autres modes de transport (tels que les règles de La Haye-Visby et les règles de Hambourg pour le transport maritime et la Convention relative au contrat de transport international de marchandises par route (CMR) pour le transport routier). Le contrat de transport de marchandises est actuellement régi par des réglementations nationales divergentes au sein de l'Union européenne actuelle. Dans les futurs États membres et d'autres États danubiens, le droit privé est en cours de développement, et l'introduction d'un accord international permettrait d'éviter un nouvel éclatement du droit. Cette convention a été signée en 2001 par tous les États européens concernés par la navigation intérieure et doit encore être ratifiée et mise en œuvre.

### 3.2.3.3. Projet de Convention européenne sur la responsabilité pour les dommages liés au transport de substances nocives et potentiellement dangereuses en navigation intérieure (CRDNI)

Conscient de la responsabilité sociale des entreprises, le secteur de la navigation fluviale s'efforce de mettre en place une réglementation uniforme sur la responsabilité pour les dommages liés au transport de substances nocives et potentiellement dangereuses en navigation intérieure, les situations en la matière étant traitées différemment en fonction des pays, avec des degrés très divers de protection des victimes. Ce document introduit un régime unique de responsabilité pour le transport de marchandises dangereuses compte tenu de l'augmentation des transports de ce type de marchandises via la navigation intérieure. Se basant sur le principe d'une protection aussi élevée que possible de la victime, cette convention tente d'introduire un système largement similaire aux dispositions applicables en droit maritime, et dont les éléments essentiels sont les suivants:

- canalisation de la responsabilité;
- responsabilité pour risque (sans faute);
- assurance obligatoire.

<sup>(1)</sup> Entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 1997 et ratifiée par l'Allemagne, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Suisse.

3.2.4. Parmi les conventions citées, une seule (la Convention de Strasbourg sur la limitation de la responsabilité en navigation intérieure — CNLI) a à ce jour été mise en œuvre dans cinq pays concernés par la navigation fluviale, la deuxième (la Convention de Budapest relative au contrat de transport de marchandises en navigation intérieure — CMNI) doit encore être ratifiée et mise en œuvre, tandis que la troisième (le Projet de Convention européenne sur la responsabilité pour les dommages liés au transport de substances nocives et potentiellement dangereuses en navigation intérieure — CRDNI) n'a pas encore été adoptée.

## 4. Environnement et sécurité

4.1. En ce qui concerne les nuisances environnementales, à titre de comparaison, la consommation d'énergie par tonne-kilomètre de marchandise transportée par voie navigable correspond à 1/5<sup>e</sup> de la consommation du transport routier et à 3/5<sup>e</sup> <sup>(2)</sup> de celle du transport ferroviaire. Des innovations contribuent à ce que les nouveaux bateaux bénéficient d'une meilleure technologie au niveau de la motorisation, ce qui entraîne une réduction des émissions, tandis que les anciens bateaux adaptent fréquemment leurs moteurs aux techniques les plus modernes.

4.2. En matière de gestion des déchets, la Commission centrale pour la navigation du Rhin a adopté la «Convention relative à la collecte, au dépôt et à la réception des déchets survenant en navigation rhénane et intérieure». Conscients que la prévention ainsi que la collecte, le dépôt et la réception des déchets en vue de leur recyclage et leur élimination pour des raisons de protection de l'environnement ainsi que la sécurité et le bien-être des personnels et des usagers de la navigation constituent un impératif pour la navigation intérieure et pour les branches de l'économie qui y sont liées, les États signataires ont convenu d'un système de dépôt et de collecte des déchets.

4.3. Sur la base du principe du «pollueur-payeur», la Convention prévoit la collecte des déchets survenant lors de l'exploitation du bâtiment, dont les déchets huileux et graisseux, ainsi que la réception et l'élimination des déchets liés à la cargaison.

4.4. Dans l'attente de l'entrée en vigueur de cette convention, la collecte des déchets provenant des bateaux relève toujours actuellement de réglementations, procédures et facilités nationales divergentes.

4.5. En ce qui concerne la sécurité des bateaux, l'équipement technique doit répondre à des exigences rigoureuses en général et à des exigences spécifiques pour le transport de marchandises dangereuses.

<sup>(2)</sup> Voir l'avis du CESE sur «L'avenir du réseau transeuropéen "voies navigables"», JO C 80 du 3.4.2002, dont les paragraphes 3 et 4 contiennent de nombreux chiffres relatifs à la navigation intérieure.

4.6. Pour la navigation rhénane, c'est l'ADNR qui s'applique au transport de marchandises dangereuses <sup>(1)</sup>. L'ADNR définit les conditions de transport des marchandises dangereuses sur le Rhin.

4.6.1. En Allemagne, aux Pays-Bas, en Belgique et en France, l'ADNR est également applicable sur les voies navigables autres que le Rhin. Une recommandation, l'ADN-D, s'applique à la navigation sur le Danube. Elle est basée sur la recommandation en la matière de la Commission économique pour l'Europe de l'ONU. L'accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par voies de navigation intérieures a été adopté en 2000, sous les auspices de la CEE/ONU et en collaboration avec la CCNR. Cet accord s'applique dès lors en principe dans toute l'Europe et entrera en vigueur lorsque 7 États l'auront ratifié. À ce moment-là, ses annexes seront greffées sur les annexes de l'ADNR en vigueur, afin de garantir la continuité des règles applicables. En 1997, la Commission européenne a soumis une proposition de directive <sup>(2)</sup> visant à l'adoption des dispositions de l'ADNR dans les États membres.

4.7. Le contrôle du respect de ces diverses réglementations, qui laisse quelque peu à désirer, mérite une attention particulière.

## 5. Aspects sociaux et situation du marché de l'emploi

### 5.1. Libre circulation des travailleurs et situation générale du marché de l'emploi

5.1.1. Les aspects sociaux au sein de l'Union européenne sont étroitement liés à la mise en place et au fonctionnement du marché unique. Les compétences en matière de politique sociale inscrites dans le traité reposent notamment sur le principe de la libre circulation des travailleurs et la coordination des systèmes de sécurité sociale qui en découle (article 39 du traité combiné à l'article 136 du traité instituant la Communauté européenne).

5.1.2. La situation du marché de l'emploi dans le secteur de la navigation intérieure au sein des États membres de l'UE se caractérise par une pénurie de main-d'œuvre qualifiée. En revanche, les futurs États membres de l'Union disposent d'un potentiel de travailleurs qualifiés.

### 5.2. Législation relative aux équipages

5.2.1. Les différences entre les qualifications requises, la certification des formations et les exigences en matière de

navigation intérieure dans les États membres actuels et futurs peuvent compliquer le recrutement de personnel et la libre circulation des travailleurs.

5.2.2. En vertu de la Convention de Mannheim, les États membres de la Commission centrale pour la navigation du Rhin (CCNR) ont adopté une législation relative à la qualification des membres d'équipage et à la composition des équipages, uniforme et applicable dans tous les pays concernés <sup>(3)</sup>. Cette réglementation, s'appliquant à la navigation sur le Rhin, sert également de point de départ pour la législation relative aux voies d'eau nationales dans les États membres de la CCNR.

5.2.3. Il en résulte que les dispositions applicables à la navigation intérieure en matière de temps de navigation, de composition de l'équipage, de temps de repos, de qualifications et de formation relèvent de différents régimes de droit public. Cette situation prête non seulement à confusion mais conduit également à des différences en ce qui concerne le contrôle du respect de ces dispositions.

5.2.4. Dans le cadre de la Convention de Belgrade, la navigation sur le Danube ne fait l'objet que d'une réglementation relative à un certificat de conduite pour les bateliers. Bien que l'on ne sache pas, eu égard à la nature non contraignante des recommandations adoptées dans le cadre de cette convention, dans quelle mesure ces certificats de conduite sont d'application dans les États concernés, les certificats de conduite font l'objet d'une reconnaissance mutuelle de la part des États membres de la Commission du Danube.

5.2.5. Au niveau communautaire, une réglementation relative à un certificat de conduite pour les bateliers est déjà applicable et une législation relative aux équipages a été mise en chantier. L'on vise ainsi à créer une large base uniforme, qui autorise des dispositions plus souples au niveau régional et local.

5.2.6. La réglementation existante concernant les équipages des bateaux de navigation intérieure est liée aux exigences relatives à l'équipement des bateaux, imposant un équipage minimum. Ces exigences sont étroitement liées aux normes techniques de navigation intérieure.

### 5.3. Dialogue social

Aucun dialogue social ne s'est pratiquement développé dans le cadre de la navigation intérieure. S'agissant des États membres de la CCNR, il convient de tenir compte du fait que la législation relative aux équipages est uniformément applicable à tous les membres d'équipage et ne contient aucune disposition spécifique pour les travailleurs. Or, dans le même temps, les règles relatives à la protection des travailleurs, notamment celles concernant les temps et les conditions de travail, ne tiennent pas compte des circonstances spécifiques à la navigation intérieure ni de la législation existante relative aux équipages. À cela s'ajoute le fait que le secteur de la navigation intérieure est constitué en grande partie d'indépendants.

<sup>(1)</sup> Accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par voie de navigation rhénane.

<sup>(2)</sup> COM(97) 367 final.

<sup>(3)</sup> Règlement de visite des bateaux du Rhin, chapitre 23.



#### 5.4. Harmonisation

5.4.1. Une réglementation européenne harmonisée des qualifications requises pour les équipages et des dispositions claires quant à la reconnaissance mutuelle améliorent l'intégration sociale et la sécurité au niveau européen, afin de garantir des conditions équitables dans l'intérêt des parties concernées.

5.4.2. De récentes discussions entre la CCNR et la Commission du Danube ont eu pour objet la reconnaissance mutuelle des certificats de conduite des bateliers par les États membres des deux institutions.

5.4.3. La Commission européenne a inscrit la reconnaissance mutuelle des certificats de conduite des bateliers dans les directives 91/672/CEE et 96/50/CE.

5.4.4. Quant aux qualifications requises pour les autres membres d'équipage, une harmonisation au niveau européen ainsi que des dispositions claires en ce qui concerne la reconnaissance mutuelle des certificats sont nécessaires. L'harmonisation des formations peut apporter une contribution importante à l'harmonisation de la législation visée au niveau européen.

#### 5.5. Communication

5.5.1. Il y a lieu de prêter attention à la question de la communication dans le secteur de la navigation fluviale internationale. Dans les pays européens concernés par la navigation intérieure, diverses langues sont utilisées, ce qui, eu égard à la mobilité des travailleurs, a déjà donné lieu et peut donner lieu à l'avenir, à des problèmes de communication, non seulement entre les membres d'équipage, mais également entre les différents intervenants de la navigation intérieure.

5.5.2. Afin de garantir la sécurité du transport, la compréhension mutuelle est extrêmement importante et mérite que l'on s'y attarde. À cet égard, il peut être fait référence au «Guide de radiotéléphonie pour la navigation intérieure», qui contient des instructions sur la langue à utiliser pour les communications échangées entre navires et celles échangées entre des navires et des stations terrestres.

### 6. Cadre politique européen actuel

#### 6.1. Point de vue du Comité économique et social européen sur l'avenir de la navigation intérieure

6.1.1. Dans son récent avis sur «L'avenir du réseau transeuropéen "voies navigables"»<sup>(1)</sup>, le CESE a fait valoir que la navigation intérieure constitue une alternative réelle dont l'importance est minimisée.

(1) Cf. l'avis du CESE sur «L'avenir du réseau transeuropéen "voies navigables"», JO C 80 du 3.4.2002.

6.1.2. En tant que mode de transport le plus respectueux de l'environnement et offrant les meilleures garanties possibles en termes de sécurité, la navigation intérieure développe un potentiel de croissance et, partant, joue un rôle important dans le rééquilibrage modal et l'intermodalité.

6.1.3. Selon les conclusions communes du Comité consultatif mixte UE-Roumanie<sup>(2)</sup>, l'objectif politique ultime en ce qui concerne l'optimisation du Danube en tant que corridor paneuropéen TEN est certainement de créer un lien étroit entre le corridor VII<sup>(3)</sup> et le reste du régime paneuropéen des transports. La liaison entre les différentes composantes du réseau de transport paneuropéen a reçu récemment une impulsion majeure dans un contexte plus large.

6.1.4. Le CESE est favorable à un dialogue social permanent et structuré dans les corridors paneuropéens, qui doit tendre à améliorer les contacts entre les partenaires économiques et sociaux des PECO<sup>(4)</sup>.

#### 6.2. Le Livre blanc de la Commission sur «La politique européenne des transports à l'horizon 2010: l'heure des choix»<sup>(5)</sup>

6.2.1. La Commission a décidé de s'attaquer aux problèmes constatés dans le secteur des transports et propose à cette fin des solutions de nature stratégique, prévoyant notamment un rééquilibrage modal.

6.2.2. Cette politique des transports comporte plusieurs objectifs essentiels. La Commission a souligné dans son Livre blanc que la navigation intérieure, mode de transport jusqu'à présent resté sous-exploité, pourrait permettre de faire face à la congestion de certaines infrastructures routières.

6.2.3. La Commission tente de renforcer la position de la navigation intérieure par la poursuite d'une harmonisation plus complète des prescriptions techniques des bateaux de navigation intérieure, des certificats de conduite et des conditions sociales des équipages, ce qui permettra également de dynamiser ce secteur.

(2) EU Energy and Transport in figures, Statistical pocketbook 2002, ISSN 1225-1095.

(3) Autriche, Croatie, Allemagne, Moldavie, Ukraine, Hongrie, Roumanie, Bulgarie et Slovaquie.

(4) Cf. l'avis du CESE sur la «Mise en œuvre du dialogue social structuré dans les corridors paneuropéens».

(5) COM(2001) 370 final du 12.9.2001.

6.2.4. Dans le cadre de la nouvelle politique européenne des transports, la Commission vise un renforcement de la position de l'Union au sein d'organisations internationales, notamment la CCNR et la Commission du Danube <sup>(1)</sup>.

6.3. *Observations du Parlement européen concernant le Livre blanc de la Commission sur «La politique européenne des transports à l'horizon 2010: l'heure des choix»*

6.3.1. Dans son rapport sur le Livre blanc de la Commission <sup>(2)</sup>, le Parlement européen reconnaît l'utilité des voies navigables intérieures dans le cadre de la politique des transports en raison du caractère innovant, respectueux de l'environnement et relativement peu onéreux de ce mode de transport, et estime qu'il y a lieu de procéder à leur modernisation, leur valorisation et leur extension à l'aide d'investissements appropriés.

6.4. *La Commission européenne et la Commission centrale pour la navigation du Rhin (CCNR)*

6.4.1. Le 3 mars 2003, la Commission européenne et la CCNR ont conclu un accord de coopération. Tant la Commission européenne que la CCNR poursuivent des objectifs communs en matière de développement de la navigation intérieure. Les deux organisations ont par conséquent décidé de promouvoir l'unification du marché de la navigation intérieure sur la base du principe de liberté de navigation. En signant cet accord, la Commission européenne et la CCNR soulignent qu'une coopération efficace est indispensable pour pouvoir créer les conditions favorables à l'essor et au plein développement du potentiel de la navigation intérieure européenne.

6.4.2. Les États membres de la CCNR ont signé le 28 novembre 2002 le protocole additionnel n° 7 à la Convention de Mannheim, permettant la reconnaissance de certificats et de patentes délivrés sur la base de prescriptions équivalentes à celles fixées par la Convention pour la navigation du Rhin. Cette mesure, pouvant s'appliquer en particulier aux documents communautaires, vise à permettre une harmonisation pragmatique des divers régimes et à simplifier les obligations administratives des entreprises du secteur de la navigation intérieure.

6.5. *La Commission du Danube*

La Commission du Danube envisage actuellement une modernisation et une éventuelle révision de la Convention de Belgrade. Cette démarche découle entre autres de la coopéra-

tion qui existe depuis quelques années entre la Commission du Danube et la CCNR sous la forme de comités communs. Les négociations relatives à une éventuelle révision portent notamment sur les éléments suivants:

- la portée du principe de liberté de navigation sur le Danube (liberté de navigation uniquement, ou bien liberté de navigation et de transport);
- le caractère des décisions de la Commission du Danube (contraignant ou non).

6.6. *Projets politiques paneuropéens*

De récentes décisions politiques reconnaissent l'importance de la navigation intérieure et contribuent à l'amélioration de sa situation.

- lors de la Conférence paneuropéenne sur le transport par voies de navigation intérieure, tenue à Rotterdam les 5 et 6 septembre 2001 <sup>(3)</sup>, les représentants des gouvernements des pays européens et des organisations internationales, ainsi que les observateurs d'autres pays intéressés dans le transport fluvial, ont reconnu l'impulsion donnée par la Conférence ministérielle réunie sur le thème du transport par voies de navigation intérieure (Budapest, septembre 1991) aux discussions et aux actions entreprises afin de promouvoir le transport fluvial et pour lever les obstacles au développement de ce mode de transport, et ont déclaré vouloir créer un marché paneuropéen du transport fluvial transparent et intégré, fondé sur les principes de réciprocité, de liberté de navigation, de concurrence loyale et d'égalité de traitement pour les usagers des voies de navigation intérieure.

- à l'issue du 4<sup>e</sup> colloque organisé conjointement par l'IVR et le bureau TAIEX (Technical Assistance Information Exchange) de la Commission européenne, tenu les 21 et 22 mars 2002, qui portait sur les perspectives d'avenir de la navigation intérieure, les représentants des institutions internationales, des ministères, du secteur de la navigation intérieure, du secteur des assurances, des chargeurs et d'autres secteurs ont adopté une résolution favorable à l'unification de la navigation intérieure.

(1) Lors de la réunion de la section, le représentant de la Commission a indiqué qu'il a été décidé, le 1<sup>er</sup> août, d'entamer les négociations.

(2) Rapport du 9.12.2002 sur le Livre blanc de la Commission (COM(2001) 370 final — C5 — 0658/2001 — 2001/2281(COS)).

(3) Déclaration adoptée par la Conférence de Rotterdam le 6 septembre 2001.

## 7. Recommandations

### 7.1. Portée et instruments juridiques

7.1.1. La mise en place de régimes juridiques intégrés et d'une réglementation uniforme pour la navigation intérieure requiert une harmonisation des traités, des conventions, et des accords bilatéraux existants applicables aux voies navigables nationales et internationales.

7.1.2. L'harmonisation visée concerne les États membres actuels et futurs de l'Union européenne ainsi que les pays tiers disposant d'une liaison par voie navigable avec ces États.

7.1.3. Les instruments juridiques permettant d'obtenir l'harmonisation et l'unification souhaitées sont l'intégration des régimes existants, ou bien, au niveau du droit public, la reconnaissance mutuelle des réglementations en la matière, et, au niveau du droit privé, l'élaboration et la ratification des conventions internationales.

### 7.2. Aspects de droit public

7.2.1. La navigation intérieure européenne est actuellement caractérisée par différents régimes qui donnent lieu à divers instruments juridiques et à des réglementations aux contenus divergents. Il s'agit du régime de la CCNR, du régime de l'Union européenne s'appliquant à ses États membres et du régime de la Commission du Danube. Alors que les régimes de la CCNR et de l'Union européenne ont force de loi et que les États concernés par chacun de ces régimes sont presque identiques, le régime de la Commission du Danube repose uniquement sur des recommandations.

### 7.2.2. Systèmes intégrés

— Les dispositions de l'Union européenne et de la CCNR en matière de navigation intérieure sont en partie harmonisées quant à leur contenu, ou le seront dans un avenir proche. Elles accordent la priorité à la protection de la navigation intérieure en ce qui concerne la sécurité et l'état technique des bateaux, sur la base des normes les plus élevées. Il y a lieu de recommander également la poursuite de l'intégration de la réglementation sur la base du principe de réciprocité, dans le respect des normes les plus élevées déjà introduites.

— Les dispositions de l'Union européenne et de la Commission du Danube, en ce qui concerne les futurs États membres des deux institutions, s'avèrent moins compliquées dès le moment de l'adhésion de nouveaux membres.

Eu égard au caractère non contraignant de la réglementation actuelle de la Commission du Danube, les futurs États membres, au moment de leur adhésion, doivent avoir transposé l'acquis communautaire dans leur législation nationale. Eu égard à sa position et à son rôle coordinateur entre l'Est et l'Ouest, la Commission du Danube peut jouer un rôle important dans une Union européenne élargie, en tant que lien entre l'Union européenne (et ses États membres) et les autres États membres de la Commission du Danube. À ce propos, il pourrait s'avérer utile de disposer d'une nouvelle Convention du Danube, telle que recommandée dans le Rapport sur l'optimisation du Danube en tant que corridor paneuropéen TEN du Comité consultatif mixte UE-Roumanie, qui soit conforme aux dispositions de la CCNR et de l'UE.

— Selon toute probabilité, les pays des Balkans concernés par la navigation sur le Danube deviendront membres de l'Union européenne — l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie est prévue pour 2007, la Croatie a récemment posé sa candidature et la Serbie-Monténégro suivra certainement. Les pays du Danube seront alors soumis, par le biais de l'acquis communautaire, au droit européen en matière de navigation intérieure. En adhérant à la Commission centrale pour la navigation du Rhin, comme prévu dans le livre blanc de la Commission, l'Union reconnaît le caractère contraignant de la Convention de Mannheim comme base d'un régime paneuropéen pour la navigation intérieure.

### 7.3. Aspects de droit privé

Alors que tous les modes de transports bénéficient depuis des dizaines d'années d'une réglementation internationale uniforme de droit privé, il devrait être clair que la mise en place d'une réglementation harmonisée et uniforme est essentielle pour la navigation intérieure, qui est le moyen de transport transfrontalier par excellence. Du point de vue du secteur de la navigation intérieure, une entrée en vigueur rapide des conventions internationales est nécessaire, afin:

- de réaliser les objectifs politiques au niveau européen;
- d'éviter la mise en place de nouvelles réglementations provisoires dans les futurs États membres de l'Union et d'autres pays danubiens, et d'empêcher un nouvel éclatement du droit relatif à la navigation intérieure;
- de pouvoir boucler la chaîne du transport international.

#### 7.4. Ratification et élaboration d'accords internationaux

Les États membres (actuels et futurs) de l'Union européenne sont par conséquent invités à:

- ratifier et mettre en œuvre les conventions internationales déjà conclues (la Convention de Budapest sur le contrat de transport de marchandises en navigation intérieure — CMNI, et la Convention de Strasbourg sur la limitation de la responsabilité en navigation intérieure — CLNI);
- conclure une convention internationale solide et juridiquement équilibrée sur la responsabilité pour les dommages et/ou pertes subis dans le cadre du transport de marchandises dangereuses par voie de navigation intérieure, fondée sur les principes du projet de Convention européenne sur la responsabilité pour les dommages liés au transport de substances nocives et potentiellement dangereuses en navigation intérieure (CRDNI), lancé à l'initiative des entreprises;
- tout mettre en œuvre pour éviter un éclatement du droit

Bruxelles, le 24 septembre 2003.

dans les différents domaines de la navigation intérieure et aboutir à une unification de ces domaines.

#### 7.5. Politique sociale

La création d'une base commune pour la législation relative aux équipages dans l'UE est nécessaire en vue d'instaurer des règles de jeu équitables pour la navigation intérieure. Un dialogue social entre les organisations d'employeurs, de travailleurs et d'indépendants peut, en l'occurrence, apporter une contribution substantielle et favoriser une meilleure harmonisation entre la législation relative aux équipages et les règles relatives à la protection des travailleurs.

#### 7.6. Actions futures

Le CESE invite toutes les parties concernées à poursuivre leurs travaux dans cette direction. Le Comité continuera lui aussi à œuvrer afin que la mise en place de règles uniformes sur toutes les voies navigables européennes devienne réalité dans les plus brefs délais.

*Le Président*

*du Comité économique et social européen*

Roger BRIESCH

---

## Avis du Comité économique et social européen sur le «Livre vert — L'esprit d'entreprise en Europe»

(COM(2003) 27 final)

(2004/C 10/14)

Le 21 janvier 2003, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur le «Livre vert — L'esprit d'entreprise en Europe».

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 3 septembre 2003 (rapporteur: M. Butters).

Lors de sa 402<sup>e</sup> session plénière des 24 et 25 septembre 2003 (séance du 24 septembre), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 38 voix pour, 3 voix contre et 2 abstentions.

### RÉSUMÉ DE L'AVIS

L'introduction présente le champ d'application, les objectifs et le contexte de l'avis et insiste en particulier sur la nécessité de travailler à l'intérieur des paramètres définis par le Livre vert pour contribuer, de façon aussi constructive que possible, au processus actuel de développement d'une politique européenne à long terme en faveur de l'activité entrepreneuriale.

- La partie 2 présente de brèves observations générales sur le Livre vert sur l'esprit d'entreprise dans son ensemble, avant de souligner deux thèmes centraux, la promotion de l'esprit d'entreprise et la création d'un environnement favorable à l'activité entrepreneuriale, qui sont examinés en détail dans les parties 3 et 4.
- La partie 5 s'intéresse aux éléments essentiels du Livre vert:
  - la nécessité ou non de faire la distinction entre différents types d'esprit d'entreprise;
  - l'esprit d'entreprise est-il inhérent à tout individu?
  - la contribution de l'esprit d'entreprise à la société;
  - les facteurs qui motivent les chefs d'entreprises;
  - le modèle américain d'esprit d'entreprise est-il le bon modèle pour l'Europe?
  - l'impact des chefs d'entreprises sur la société.
- La partie 6 de l'avis identifie un certain nombre de priorités politiques pour encourager l'activité entrepreneuriale, recommande certaines actions concrètes et fait quelques suggestions à prendre en compte dans les travaux de suivi de ce Livre vert.
- La partie 7 expose brièvement les réponses du Comité aux 10 questions soulevées dans le Livre vert et les conclusions sont présentées en partie 8.

### 1. Introduction

1.1. Cet avis entend contribuer au processus actuel de compréhension et de stimulation de l'esprit d'entreprise. L'agenda de Lisbonne puis la Charte européenne des petites entreprises ont souligné l'importance de l'activité entrepreneuriale pour le développement durable en Europe et la nécessité de créer un environnement politique favorable à la promotion de l'entreprise.

1.2. L'esprit d'entreprise est un concept culturel global dont la caractéristique commune est d'être un état d'esprit et il se manifeste de nombreuses façons. Cet avis s'intéresse à l'articulation économique de l'esprit d'entreprise, c'est-à-dire la direction d'une entreprise, et aux facteurs qui engagent les individus à se lancer dans cette activité.

1.3. L'avis du Comité suit les paramètres, le cadre et l'agenda du Livre vert. Il explore et approfondit les thèmes qui y sont contenus et apporte une contribution positive en fournissant des recommandations pour le Plan d'action demandé par les chefs d'État et de gouvernement lors du Conseil européen de printemps de 2003.

### 2. Observations générales

2.1. Le Comité accueille favorablement le Livre vert sur l'esprit d'entreprise et félicite la Commission européenne pour cet excellent travail. Il considère que le Livre vert sur l'esprit d'entreprise dresse un inventaire très utile des principaux défis pour les propriétaires/exploitants d'entreprises actuels et futurs en Europe, ce qui constitue une précieuse vue d'ensemble des raisons pour lesquelles l'activité entrepreneuriale est relativement faible en Europe.

2.2. En favorisant un débat intense parmi les entreprises et les responsables politiques, le Livre vert de la Commission sur l'esprit d'entreprise s'impose comme une initiative fructueuse. Il n'aura cependant un impact durable que si la Commission s'appuie sur cette base pour élaborer un plan ambitieux et de grande envergure en faveur d'actions concrètes et s'attache à garantir sa mise en œuvre par les responsables politiques et les acteurs concernés aux niveaux local, régional, national et communautaire.

2.2.1. En outre, le Comité souligne l'importance de la définition de politiques basées sur les besoins des chefs d'entreprises, ce qui nécessite des apports de la part de l'ensemble des PME, via la participation du plus grand nombre possible d'organisations de représentation des entreprises, à tous les niveaux de l'élaboration des politiques et dès les premières étapes du processus décisionnel.

2.2.2. Le Comité considère qu'il faut distinguer une politique en faveur de l'esprit d'entreprise, destinée à faire comprendre la culture d'entreprise à tous, d'une politique d'appui à l'entreprise qui comporte un ensemble de mesures législatives et opérationnelles destinées à réduire les contraintes et encourager leur développement. Il recommande que le plan d'action soit divisé en deux parties bien distinctes:

- Promotion de l'esprit d'entreprise: cette démarche doit être destinée au développement d'une culture de l'esprit d'entreprise, à la «restauration» et l'amélioration de la réputation de l'entrepreneur auprès des créateurs et repreneurs potentiels, de l'environnement scolaire, universitaire et familial, des services publics et privés notamment les établissements financiers et les administrations européennes et dans les États membres;
- Création d'un environnement favorable à l'activité entrepreneuriale: cela est destiné à définir un programme d'actions opérationnelles ayant pour but de favoriser l'activité des entreprises en réponse aux dix questions du Livre vert.

### 3. Promouvoir l'esprit d'entreprise

3.1. Comme le souligne le Livre vert, l'esprit d'entreprise est une façon de voir les choses. Cela ne s'apprend pas mais il est possible de le stimuler. Une éducation adaptée et une exposition précoce à l'esprit d'entreprise peuvent encourager les enfants et les jeunes adultes à penser et à se comporter davantage comme des chefs d'entreprises et, en fin de compte, à considérer la création d'entreprise comme un choix de carrière.

3.2. Le plan d'action doit s'attacher à présenter la notion d'esprit d'entreprise aussi bien aux garçons qu'aux filles, dès leur scolarisation, ces années de formation étant une période de socialisation importante pour les futurs propriétaires/exploitants d'entreprises en puissance. Durant de nombreuses années, la création d'entreprise a traditionnellement été consi-

dérée comme le chemin vers l'emploi et la mobilité sociale suivi par ceux qui n'ont guère d'autre possibilité sur le marché du travail, tels que les étudiants médiocres et les immigrants pour raisons économiques. La société et le marché du travail sont pourtant en train de démontrer petit à petit que la création d'entreprise peut être une opportunité pour tous. Le plan d'action devrait réfléchir à la façon de présenter l'esprit d'entreprise à tous comme un choix positif plutôt qu'une réponse à la limitation des possibilités offertes par le marché du travail.

3.3. La promotion de l'esprit d'entreprise est importante pour améliorer la perception qu'a le grand public des chefs d'entreprises en Europe. On sait bien cependant qu'il est très difficile de modifier les attitudes à l'égard de l'esprit d'entreprise et que cela nécessite du temps. L'utilisation de modèles et la mise en avant des vertus de l'esprit d'entreprise peuvent aider, mais des politiques concrètes pour créer un environnement favorable aux entreprises seront plus efficaces à long terme et devraient constituer l'objectif premier des responsables politiques.

3.3.1. Le Comité constate que les matières enseignées dans les universités et les grandes écoles publiques ou privées ont tendance à privilégier la grande entreprise au détriment de l'étude de la petite entreprise. Actuellement, le terme «entreprise» se définit essentiellement par son niveau de capitalisation et sa valeur boursière. Cependant, pour mieux comprendre les petites entreprises et les microentreprises, il convient de tenir compte des aspects sociaux de la culture d'entreprise et des considérations financières classiques.

Le Comité demande que des études économiques et scientifiques soient réalisées sur les modèles propres aux petites entreprises, afin de permettre aux campagnes de promotion prévues dans le Plan d'action de transmettre la réalité de l'entreprise à taille humaine, valorisant ainsi les chefs d'entreprises; la microentreprise doit être perçue par le public comme importante et devenir elle aussi un symbole de réussite professionnelle, tant pour son manager que pour ses salariés.

3.4. Du fait de son statut de précurseur en matière de promotion de l'esprit d'entreprise, le plan d'action doit apprécier ce qui constitue une entreprise et ce qu'implique la direction d'une entreprise. Ce dernier point implique le rassemblement de toute une série de ressources, y compris humaines, financières et matérielles (locaux et équipement) afin de produire des biens et des services répondant à une demande du marché. Les chefs d'entreprises doivent gérer la relation aux fournisseurs, au personnel, aux clients et aux partenaires externes, y compris les organes de représentation et les organes de l'État. Les chefs d'entreprises doivent également entretenir leur motivation et celle de leur personnel. Seule une appréciation correcte de ces rôles et processus pourra aider à mettre en place les bases de la promotion de l'esprit d'entreprise.

3.5. La promotion de l'esprit d'entreprise nécessite l'implication de nombreux organismes du public et du privé. En ce qui concerne l'administration, il est important qu'une appréciation de l'esprit d'entreprise soit ancrée dans les activités et les politiques de tous les organismes publics, tels que la Commission européenne et les administrations nationales, régionales et locales. Il faut inculquer et mieux faire comprendre l'esprit d'entreprise et le concept d'entreprise aux administrateurs de ces institutions ainsi qu'aux hommes politiques et aux nombreux autres organismes privés ou publics qui initient, supervisent ou mettent en œuvre des politiques ayant des répercussions sur les activités des chefs d'entreprises actuels et futurs.

3.6. Les intermédiaires ont également un rôle clé à jouer dans la promotion de l'esprit d'entreprise. De nombreuses associations d'entreprises souhaitent coopérer plus étroitement avec les décideurs politiques et sont beaucoup mieux placées pour atteindre leur cible via des actions de promotion que les organes de l'État.

3.7. Les médias jouent un rôle capital dans la transmission de l'esprit d'entreprise et la compréhension de l'entreprise et son fonctionnement; or ils ont tendance à privilégier les grandes sociétés et les multinationales. Le plan d'action devrait définir des stratégies permettant de mettre en avant le rôle de l'entrepreneur, de transmettre aussi l'image des petites entreprises et des microentreprises, et de valoriser celle des métiers et des activités traditionnels et manuels.

#### **4. Créer un environnement favorable à l'activité entrepreneuriale**

4.1. Les PME sont assez désabusées par la politique de l'UE destinée à aider les chefs d'entreprises. Il n'est pas rare d'entendre que la meilleure façon pour les institutions communautaires d'aider les PME est d'en faire moins dans certains domaines. Les PME considèrent que l'UE est à l'origine d'une législation pesante et ont du mal à comprendre et apprécier les mesures de l'UE destinées à promouvoir la création d'entreprise.

4.2. En clair, il reste beaucoup à faire pour stimuler l'esprit d'entreprise et promouvoir la création d'entreprises. Il est toutefois important d'adopter une démarche plus ascendante que par le passé en s'appuyant sur l'expérience et la pratique en coopération avec les entreprises et les acteurs concernés, plutôt que de se contenter de la démarche descendante consistant à imposer des initiatives, des politiques et des lois.

4.3. Étant donné la prolifération des initiatives entrepreneuriales au niveau européen et la désillusion des PME, il est capital que le plan d'action soit en continuité avec les activités passées et actuelles et avec les objectifs de l'agenda de Lisbonne.

Il doit notamment s'inscrire dans la continuité de la Charte européenne des petites entreprises de 2000, s'efforcer de compléter cette Charte et contenir des recommandations portant sur la réalisation des 10 lignes d'action de la Charte <sup>(1)</sup>.

#### **5. Principaux éléments du Livre vert sur l'esprit d'entreprise**

5.1. Les discussions sur la définition de l'esprit d'entreprise ne s'arrêteront jamais et il n'existe pas de définition unique. Toutefois, la définition de l'esprit d'entreprise au point II.A.iii (p. 6) et la tonalité du Livre vert, en général, n'accordent pas assez d'importance à l'esprit d'entreprise que l'on pourrait qualifier de «routinier». En effet, contrairement à ce qu'implique la définition de l'esprit d'entreprise dans le Livre vert, tous les chefs d'entreprises ne combinent pas la prise de risque, la créativité et/ou l'innovation et une saine gestion. En outre, le Comité estime que toute définition de l'esprit d'entreprise devrait tenir compte de la notion de rétribution, et reconnaître l'existence des diverses formes de rétribution qui motivent les chefs d'entreprises.

5.2. Il existe beaucoup plus d'exemples de chefs d'entreprises recherchant la stabilité et la survie de leur entreprise que de ceux auxquels le Livre vert fait référence. Les PME sont dirigées par des individus n'ayant ni les mêmes aspirations pour leur entreprise, ni les mêmes compétences, ni les mêmes capacités de gestion. Elles peuvent être installées dans des régions prospères ou, au contraire, défavorisées, et concerner une multitude de secteurs, qu'il s'agisse de secteurs traditionnels ou de secteurs de pointe. Les travaux de suivi du Livre vert sur l'esprit d'entreprise doivent adopter une définition générique de l'esprit d'entreprise, qui regroupe tous les types de chefs d'entreprises (tout type d'entreprise dans divers endroits et secteurs), et non une définition normative.

5.3. Il convient de souligner que l'esprit d'entreprise n'apporte pas la solution à tous les maux de la société et que tout le monde n'a pas le potentiel pour devenir un chef d'entreprise performant. Les travaux de suivi du Livre vert doivent en tenir compte. Le plan d'action doit, par conséquent, s'attacher à identifier, encourager et soutenir ceux qui veulent réellement devenir de bons chefs d'entreprises, et non à tenter de convaincre les gens de devenir chefs d'entreprises contre leur gré ou à inciter les salariés et les chômeurs à créer leur propre entreprise.

<sup>(1)</sup> Dans son avis d'initiative sur la Charte européenne des petites entreprises, le Comité économique et social européen a demandé à la Commission d'engager un véritable Plan opérationnel pluriannuel d'actions et de mesures au niveau communautaire et dans les États membres en vue d'une mise en place effective et efficace de la Charte.», JO C 48 du 21.2.2002, pp. 11-17.

5.4. Les statistiques de la Commission laissent penser que la satisfaction professionnelle des indépendants est plus forte que celle des salariés, mais il y a de plus en plus d'indépendants, ce qui constitue autant de défis à relever pour la société européenne. D'un point de vue personnel, le statut d'indépendant peut également poser des problèmes et, à l'instar de l'esprit d'entreprise, ce statut ne convient pas à tout le monde. Le plan d'action devra aborder ces questions.

5.5. Le Livre vert souligne à juste titre, au point B. iii, le fait que l'on devient chef d'entreprise pour de nombreuses raisons et que le gain financier n'est pas toujours la première d'entre elles. Les autres motivations peuvent être l'indépendance, la satisfaction professionnelle, la mise en application de ses compétences et aptitudes personnelles et la possibilité de concilier au mieux vie professionnelle et vie privée. Par conséquent, si la baisse des taxes est une façon évidente d'augmenter la rétribution des chefs d'entreprises, il faut également tenir compte de l'importance de l'épanouissement personnel dans l'équilibre entre le risque et la rétribution.

5.6. Le concept de «modèle de l'esprit d'entreprise» unique implique que les responsables politiques cherchent à développer une vision normative et homogénéisée du chef d'entreprise en Europe. Cela ne ferait sans doute que renforcer l'opinion déjà largement partagée par les PME selon laquelle les responsables politiques sont quasiment incapables d'apprécier la réalité de l'esprit d'entreprise et sa diversité dans la pratique.

5.7. La partie C du Livre vert s'intéresse aux lacunes et au potentiel de l'esprit d'entreprise dans l'Union européenne et soulève indirectement, par les données choisies, une question essentielle: l'UE doit-elle aspirer à l'approche américaine pour encourager l'esprit d'entreprise? D'après les données utilisées, les Européens sont proportionnellement moins impliqués dans des start-ups que les Américains et sont beaucoup plus nombreux à préférer être salariés qu'indépendants. De nombreux observateurs estiment que le modèle social européen est l'une des raisons essentielles expliquant cette préférence des Européens pour le salariat. Les travaux de suivi du Livre vert devront examiner a) si cette donnée est en elle-même suffisante pour comparer l'activité de l'UE entre États membres et avec le reste du monde, b) l'effet de cette préférence pour le salariat, c) si cela est directement lié au manque de dynamique favorisant l'esprit d'entreprise en Europe et d) si les réponses à apporter sont acceptables pour la société européenne.

5.7.1. Le Comité demande que des données comparatives normalisées sur les petites entreprises européennes<sup>(1)</sup> soient plus systématiquement collectées et utilisées, afin de faciliter

l'évaluation de l'activité entrepreneuriale en Europe, selon les États membres et les régions et sur différentes périodes de temps, ce qui fournirait une base saine pour l'élaboration des politiques.

5.8. Le Comité estime que la recherche d'une plus forte dynamique entrepreneuriale devrait se baser sur la qualité des chefs d'entreprises et non sur leur quantité. En effet, l'encouragement d'un plus grand nombre de personnes à s'installer à leur compte ou à lancer une start-up ne conduira pas nécessairement à une augmentation des réussites durables. Il faut prendre en compte les effets de déplacement sur les entreprises existantes d'une politique de start-ups trop vigoureuse et le plan d'action devrait proposer plus de possibilités aux entreprises existantes.

5.9. Toute entreprise a des répercussions sur la société, bonnes ou mauvaises, voulues ou non. Étant donné la vision du développement économique européen que les chefs d'État de l'UE ont soulignée à Lisbonne en 2000 et le rôle central des PME dans ce processus, il est important que les travaux de suivi du Livre vert fournissent une vision plus globale de la contribution des chefs d'entreprises à la société (point B. iv). Si de nombreuses PME pratiquent un «esprit d'entreprise responsable», ce n'est pas le cas de toutes. Il faut trouver une approche politique non législative adaptée afin de promouvoir l'esprit d'entreprise responsable.

## 6. Priorités politiques visant à stimuler l'esprit d'entreprise

6.1. L'impact des décisions politiques sur l'esprit d'entreprise est complexe et difficile à évaluer avec précision. L'affirmation selon laquelle «les politiques publiques peuvent contribuer à stimuler l'esprit d'entreprise» reste néanmoins valable et s'applique aux décisions politiques à tous les niveaux.

6.1.1. Le Comité reconnaît que les priorités politiques visant à stimuler l'esprit d'entreprise varient en fonction des acteurs consultés. La Stratégie européenne pour l'emploi (SEE) de la Commission souligne que la contribution clé de l'activité entrepreneuriale à la compétitivité, la croissance et la création d'emplois durables et de qualité est basée sur «une vaste combinaison de mesures» englobant la plupart des domaines clés que le Comité soulignerait également. Cette combinaison inclurait l'amélioration du cadre réglementaire et administratif, l'accès à une main-d'œuvre qualifiée, une attitude plus positive envers l'esprit d'entreprise et les capacités en matière de gestion, un environnement financier favorable, des marchés des produits et du travail qui fonctionnent bien et des conditions favorables à la recherche et à l'innovation<sup>(2)</sup>. Le Comité demande à la Commission de se référer à la SEE lorsqu'elle élaborera le plan d'action.

(1) Sur la base des définitions de la Commission (révisées en mai 2003) des micros, petites et moyennes entreprises applicables à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2005 (COM(2003) 1422 final).

(2) COM(2003) 176 final.



6.1.2. En outre, le Comité souligne l'importance de la stabilité macroéconomique pour encourager l'activité entrepreneuriale.

6.1.3. Le Comité souligne la nécessité pour le plan d'action de trouver un équilibre entre les demandes souvent contradictoires des partenaires dans l'instauration des politiques visant à stimuler l'esprit d'entreprise.

## 6.2. Amélioration de l'élaboration des politiques

6.2.1. Comme le montre la référence à la Stratégie européenne pour l'emploi, il ne faut pas ramener les politiques de soutien aux petites entreprises à une politique de l'entreprise. Elles doivent au contraire être présentes, horizontalement, dans tous les domaines politiques concernés (emploi, fiscalité, environnement, éducation, etc.) et verticalement à tous les niveaux. Cela permettra de garantir que les besoins des chefs d'entreprises actuels et à venir sont pris en compte par un nombre bien plus important de fonctionnaires et d'hommes politiques qu'aujourd'hui dans la plupart des administrations et milieux politiques en Europe.

6.2.2. La politique régionale, par exemple, est un mécanisme important par lequel il est possible d'appliquer la politique d'entreprise. Le Comité demande donc à la Commission d'inclure les recommandations de la Charte des petites entreprises parmi les priorités opérationnelles de la future politique de fonds structurels et de cohésion.

6.2.3. Le Comité estime qu'une politique d'entreprise efficace, pertinente et réaliste doit impliquer toutes les institutions et agences publiques et privées compétentes en la matière. L'engagement des institutions nationales, régionales et locales est une condition sine qua non pour le bon développement et la mise en œuvre des politiques. Par exemple, les modifications du régime fiscal ne peuvent être réalisées à l'échelon communautaire mais dépendent de l'implication des États membres.

6.2.4. Pour une bonne application des politiques, le Comité demande que le plan d'action identifie clairement l'échelon auquel elles seront développées, mises en œuvre, suivies et évaluées. Par exemple, la promotion de l'esprit d'entreprise à l'école provient de l'échelon communautaire, mais la mise en œuvre de cette politique ne peut se faire qu'avec la coopération des agences locales, y compris des autorités responsables de l'éducation. Cette approche intégrée garantira la mise en œuvre des politiques et réduira le développement d'initiatives non viables.

6.2.5. Mais se démarquer d'une politique fermée de l'entreprise au niveau communautaire ne signifie pas que la DG Entreprises de la Commission n'a aucun rôle à jouer. Bien au contraire, la DG Entreprises devrait jouer un rôle plus impor-

tant, en se basant sur la nomination d'un représentant des PME pour renforcer son influence sur les différents services de la Commission. Le Plan d'action devrait préciser comment le rôle de la DG Entreprises sera élargi pour un meilleur impact sur les services de la Commission. Comment la DG Entreprises va-t-elle impliquer, systématiquement et suffisamment tôt, les organisations de représentation des PME dans l'élaboration des politiques, afin qu'elles y contribuent de manière constructive?

6.2.6. Un fossé parfois considérable sépare les propriétaires/exploitants d'entreprises des responsables politiques. Il pourrait être comblé par la consultation des organisations intermédiaires et des organes de représentation des PME sur toutes les initiatives politiques en la matière à leurs différents stades d'élaboration. Cela permettrait aux PME de s'approprier le processus politique, d'en influencer l'issue et d'apprécier davantage les efforts des responsables politiques.

6.2.7. Le Comité économique et social européen a réalisé de nombreux travaux d'intérêt en matière d'amélioration et de simplification de la réglementation, récemment sous la forme d'un avis sur la simplification (1). C'est un domaine qui nécessite encore des améliorations pour que les chefs d'entreprises considèrent d'un meilleur œil l'élaboration des politiques, qui doit également tenir compte des attentes et intérêts des autres partenaires. Il faudrait multiplier les efforts pour qu'ils participent directement au processus décisionnel bien en amont de ce qui se fait aujourd'hui. Il faut réaliser des évaluations d'impact minutieuses, basées sur de larges consultations, prenant systématiquement en compte des solutions alternatives et, dans le cas des propositions de réglementation, expliquant pourquoi ce n'est pas une solution non réglementaire qui a été choisie.

Au-delà des politiques exposées ci-dessus, il existe bien entendu un nombre incalculable de politiques publiques plus spécifiques pouvant aider les chefs d'entreprises. Certaines d'entre elles sont détaillées ci-dessous.

## 6.3. L'éducation des chefs d'entreprises potentiels

6.3.1. Le Comité réaffirme la nécessité de présenter le concept d'esprit d'entreprise aux enfants dès le plus jeune âge en leur montrant des exemples positifs. En outre, la grande variété des matières enseignées à l'école et dans les établissements d'enseignement supérieur doit encourager le développement des aptitudes pour la direction d'entreprise et mettre les étudiants en contact avec des chefs d'entreprises.

6.3.2. L'éducation des chefs d'entreprises potentiels devrait également tenir compte du fait que l'on peut également devenir chef d'entreprise plus tard dans sa vie et ne doit donc pas être réservée aux jeunes.

(1) JO C 133 du 6.6.2003.

#### 6.4. *La création d'entreprise*

6.4.1. Le Livre vert fait référence à la durée nécessaire à la création d'une entreprise. Un peu partout en Europe, les responsables politiques ont récemment fait des efforts considérables pour accélérer le processus. Reste que les obstacles à la création d'entreprises sont bien plus importants en amont et en aval du processus même de création. Cette obsession d'enregistrement rapide et peu onéreux des sociétés est déplacée et pourrait avoir pour effet intempestif d'encourager une approche basée sur la création et la destruction, ce qui limiterait la période nécessaire de recherche, de planification, de renforcement des capacités et de réflexion globale qui précède, pour le chef d'entreprise, le début d'une nouvelle activité.

#### 6.5. *L'assistance aux entreprises*

6.5.1. Une assistance de qualité contribue sans aucun doute à la réussite de l'entreprise. Cependant, toute assistance perçue comme un service public peut être mauvaise, le secteur public n'étant tout simplement pas considéré par certains chefs d'entreprises comme une source naturelle de conseils. Les chefs d'entreprises en quête d'assistance se tournent en premier lieu vers leur réseau de conseillers fiables. L'expérience montre qu'il est composé avant tout d'autres chefs d'entreprises, puis de leurs conseillers habituels (comptables, banques, conseillers juridiques, etc.), des organisations du secteur et des organismes professionnels et, enfin, d'autres sources. Cela souligne à quel point les conseillers peuvent jouer un rôle important dans l'assistance aux chefs d'entreprises. Les politiques doivent donc se baser sur les fournisseurs d'assistance naturels.

6.5.2. Il importe également que la politique communautaire d'assistance aux entreprises soit étroitement liée aux institutions et politiques des États membres afin de garantir son succès et son efficacité et de soutenir les chefs d'entreprises jusqu'à ce qu'ils parviennent aux objectifs fixés.

6.5.3. Le plan d'action devrait étudier les moyens d'encourager les chefs d'entreprises à demander des aides et à les utiliser.

6.5.4. Le plan d'action devrait contenir des mesures visant à garantir l'assistance et les conseils tout au long du processus de création de l'entreprise, c'est-à-dire avant, pendant et après son lancement, ce qui améliorerait nettement les chances de survie et de réussite de l'entreprise.

#### 6.6. *La promotion des capacités et des compétences*

6.6.1. La promotion des capacités et des compétences est nécessaire à l'accroissement du dynamisme entrepreneurial en Europe. Les qualités personnelles des propriétaires/exploitants

d'entreprises sont indispensables à la réussite de l'entreprise. Le dynamisme entrepreneurial se retrouve cependant autant dans la gestion quotidienne de l'entreprise que dans l'envie d'innover et la vision du chef d'entreprise.

6.6.2. L'entreprise a plus de chances de réussir si son propriétaire/exploitant est assisté de conseillers et autres personnes clés qui viennent compléter ses compétences.

6.6.3. La promotion de l'apprentissage et des formations en alternance et l'encouragement à la mobilité transnationale des apprentis sont des moyens privilégiés de la transmission de l'esprit d'entreprise. Le Comité demande donc que le plan d'action considère l'instauration de programmes d'échange financés par l'UE pour les apprentis et les chefs d'entreprises.

#### 6.7. *La formation informelle*

6.7.1. Les petites entreprises ont la réputation de ne pas former correctement leur personnel et l'on accuse parfois leurs dirigeants de ne pas posséder les compétences nécessaires à l'accomplissement de leurs fonctions. Il est pourtant prouvé que la majorité des actions de formation dans les petites entreprises, pour le chef d'entreprise et ses salariés, sont adaptées, informelles et répondent aux besoins spécifiques des individus pour la réalisation de leur travail. La plupart de cette activité n'est pas prise en compte par les pouvoirs publics et leurs formateurs lorsqu'ils évaluent le type et le volume des actions de formation menées dans les petites entreprises<sup>(1)</sup>. Par ailleurs, les actions de formation publiques pour les petites entreprises sont souvent basées sur les qualifications, nécessitent de passer du temps hors de l'entreprise et sont structurées. Par conséquent, le recours à de telles actions de formation de la part des chefs d'entreprises et de leurs salariés est souvent moins important que ce à quoi l'on pourrait s'attendre.

6.7.2. Dans le développement d'une politique de formation mieux adaptée aux petites entreprises, le plan d'action doit tenir compte de ce décalage actuel entre l'offre de formation et les besoins des entreprises, notamment en ce qui concerne le fond et la forme de la formation. Pour remédier à ce décalage, il faudrait se rapprocher du mode de formation des chefs d'entreprises et de leurs salariés et encourager un mode de formation plus souple sur la forme. Il faudra également convaincre les chefs d'entreprises des avantages de la formation individuelle pour leur entreprise et ses performances.

<sup>(1)</sup> Voir, par exemple, Kitching J. et Blackburn R.: «Measuring Training in Small Firms» (L'évaluation de la formation dans les petites entreprises), Small Business Council, Londres, mars 2003.

## 6.8. *La transmission d'entreprise et l'organisation de la succession*

6.8.1. La bonne organisation de la succession et les stratégies de retrait des propriétaires/exploitants d'entreprises sont essentiels pour toute création d'entreprise réfléchie et durable. Il faut donc consacrer des ressources au choix des politiques à mettre en œuvre pour atténuer la « crise de succession » (trop d'entreprises à vendre mais pas assez d'acheteurs).

6.8.2. L'une des possibilités consiste à renforcer le marché pour rendre plus transparente la procédure de transmission d'entreprise. Parmi les autres possibilités, citons l'examen des systèmes juridiques et fiscaux qui entrent en jeu dans la procédure de transmission d'entreprise, mais à condition de prendre en compte les droits des travailleurs en la matière qui sont déjà des droits acquis au niveau de l'Union européenne <sup>(1)</sup>.

## 6.9. *L'accès au financement*

6.9.1. Les études montrent que les petites entreprises ont tendance à financer leur démarrage et leur croissance sur leurs fonds propres. Lorsqu'elles vont chercher un financement externe, elles s'adressent en priorité aux banques. Le recours au financement sur fonds propres, y compris au capital-risque formel ou non, n'a pas eu le succès escompté, ce qui peut s'expliquer par les défaillances du marché et la réticence des chefs d'entreprises à diluer le capital. En règle générale, la faiblesse actuelle des taux d'intérêt en Europe a permis aux chefs d'entreprises d'emprunter à des taux relativement faibles pour financer leurs activités.

6.9.2. En fonction du sondage pris en compte, le financement constitue plus ou moins un obstacle à la création d'entreprises. À l'heure actuelle, l'accès au financement pour le démarrage, le développement de l'activité et la croissance semble être un problème important pour certains types d'activités économiques, pour les entreprises situées dans certaines zones et pour les chefs d'entreprises ayant des caractéristiques particulières. Le manque de fonds propres jusqu'à 1,5 million d'euros est particulièrement préoccupant.

6.9.3. Il est de plus en plus question du rôle des microcrédits dans le financement des jeunes entreprises, même si ce mode de financement reste minoritaire dans le financement des PME. Les données actuelles laissent penser que ce type de financement concernerait surtout certains chefs d'entreprises et les entreprises situées dans les régions moins favorisées de l'UE. Le microcrédit pourrait par exemple répondre au besoin de financement des activités des micro-entreprises dans les futurs États membres. Le Comité suggère que le plan d'action examine la pertinence du microcrédit, les circonstances dans lesquelles il peut constituer un mécanisme efficace de promotion de la création d'entreprise ainsi que la meilleure façon de le promouvoir.

6.9.4. Le plan d'action doit examiner de plus près quel est le type d'entreprises qui connaît des problèmes de financement. Le marché actuel de la finance est aussi complexe qu'encombré. Il faut essayer de renforcer les voies de financement existantes et les initiatives de financement doivent s'appuyer sur les efforts entrepris actuellement au lieu de créer de nouvelles structures.

6.9.5. Le Comité estime que les solutions proposées par le Livre vert telles que les microcrédits et le capital risque ou les « business angels » ne sont que partiellement adaptées aux besoins des petites entreprises. La Commission doit considérer le développement de fonds de garantie professionnels et mutuels permettant de faciliter l'accès aux crédits pour le développement de l'entreprise. Le Comité demande que le Fonds européen d'investissement renforce à cet effet les instruments financiers de garantie PME en les orientant de manière plus appropriée vers les besoins des petites entreprises, des microentreprises et des entreprises artisanales, notamment en matière d'investissement lié à la normalisation, l'environnement et l'acquisition de technologies de production et de communication.

## 6.10. *Les marchés publics*

6.10.1. L'une des mesures les plus évidentes, efficaces et directes que peuvent prendre les pouvoirs publics pour aider les chefs d'entreprises serait de faciliter l'accès des petites entreprises aux marchés publics. Toutefois, de la même manière que les petites entreprises ont une affinité naturelle entre elles <sup>(2)</sup>, il semble que les administrations, quand elles attribuent des contrats, se tournent davantage vers les grandes entreprises, qui s'apparentent à leur mode de fonctionnement. Cet obstacle culturel important, né de l'attitude des PME comme de celle de l'administration, devra être surmonté si les petites entreprises veulent s'attaquer aux marchés publics.

6.10.2. La nécessité d'ouvrir les marchés publics aux petites entreprises peut poser un certain nombre de problèmes. En effet, les critères d'obtention de contrats publics mettent les petites entreprises en difficulté du fait de l'importance des contrats, du regroupement de plusieurs services au sein du même contrat et des procédures administratives liées aux appels d'offres. Depuis peu, les pouvoirs publics veulent s'assurer que leurs sous-traitants respectent les normes sur l'environnement, ce qui ne va pas favoriser l'accès des petites entreprises aux marchés publics. Le plan d'action devra approfondir ces questions.

(1) Commission européenne, Rapport final du groupe d'experts sur la transmission des PME, mai 2002.

(2) Le Comité conteste l'affirmation du point III.B.vi du Livre vert selon laquelle « il est naturel que les entreprises petites ou grandes coopèrent ».

### 6.11. *Le poids des impôts*

6.11.1. Les investissements privés dans les entreprises pourraient être largement encouragés au moyen d'un régime fiscal plus adéquat. Cela pourrait se faire au moyen d'avantages fiscaux pour le réinvestissement des bénéfices par les entreprises, ce qui présente l'intérêt d'être efficace et de correspondre aux préférences des propriétaires/exploitants d'entreprises en matière d'investissement. En outre, cela permet d'éviter la dilution du capital liée aux investissements extérieurs tout en constituant une motivation importante en vue de la croissance de l'entreprise.

6.11.2. Les propriétaires/exploitants d'entreprises demanderont toujours une baisse des impôts, mais ils apprécieraient également un allègement des formalités fiscales. Le plan d'action devrait recommander une analyse des différentes approches visant à assister les propriétaires/exploitants d'entreprises pour le règlement de différents impôts <sup>(1)</sup>.

6.11.3. Le domaine de la fiscalité illustre, lui aussi, la nécessité d'ancrer la politique de l'entreprise dans d'autres politiques aux niveaux communautaire, national et régional.

### 6.12. *La protection sociale des indépendants*

6.12.1. Il faut examiner soigneusement la notion de protection sociale des indépendants et trouver le bon équilibre entre le risque et la protection. Il n'est pas contradictoire de vouloir à la fois une baisse des impôts et une protection sociale accrue. Dans le même temps, il convient d'agir pour garantir que les travailleurs indépendants et les propriétaires/exploitants d'entreprises ne sont pas lésés en matière de protection sociale.

### 6.13. *L'esprit d'entreprise et l'exclusion sociale*

6.13.1. L'esprit d'entreprise concerne tous les domaines de la société et le Comité souligne combien il est nécessaire que le Plan d'action tienne compte de cette diversité. Les entreprises de l'économie sociale, notamment, y compris les coopératives, mutuelles, fondations et associations, réalisent des activités entrepreneuriales mais à des fins sociales.

6.13.2. La création d'entreprise est aussi une façon pour les groupes exclus socialement d'entrer sur le marché du travail. Le Comité reconnaît toutefois qu'il convient d'étudier davantage la contribution de la création d'entreprises à la lutte contre l'exclusion sociale.

6.13.3. Il est important que le plan d'action reconnaisse la diversité des entreprises et l'expérience de celles poursuivant des objectifs sociaux. Il importe également qu'il promeuve des services de soutien pour répondre à leurs besoins.

### 6.14. *L'essaimage*

6.14.1. Le plan d'action devrait s'attacher à encourager les initiatives d'essaimage des universités et des établissements d'enseignement supérieur. Il est évident que, s'il existe des exemples de bonne pratique dans l'UE, le potentiel de développement de telles entreprises reste encore partiellement inexploité. Il faut s'intéresser au potentiel existant pour ce type d'entreprises, aux processus mis en œuvre et, si nécessaire, aux options politiques correspondantes.

### 6.15. *La peur de l'échec*

6.15.1. Le Comité se félicite de constater que le Livre vert souligne la nécessité de s'attaquer à la tendance qu'ont les Européens de stigmatiser les propriétaires/exploitants d'entreprises qui ont fait faillite. Les investisseurs potentiels et les établissements financiers en particulier doivent adopter une attitude plus positive face à ce type d'événement que l'on peut par ailleurs considérer comme une expérience enrichissante dans l'apprentissage du chef d'entreprise car cela le conduit souvent à une plus grande réussite par la suite.

### 6.16. *Le marché intérieur*

6.16.1. Le marché unique européen reste une notion assez vague pour de nombreuses PME, dont la majorité ne chercheront jamais à exploiter des opportunités au-delà de leurs marchés locaux ou nationaux. Toutefois, certaines petites entreprises sont bien placées pour vendre leurs biens et services au-delà des frontières et dans d'autres États membres. Pour ce faire, elles pourraient notamment être aidées par la poursuite du développement d'une infrastructure favorisant la circulation des marchandises, des personnes et de l'information et le renforcement de la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles.

### 6.17. *L'élargissement*

6.17.1. Comme l'a déjà signalé le CESE, les PME constituent «l'un des piliers du processus de transformation et contribuent largement au PIB et à l'emploi» dans les nouveaux États membres. Les PME de ces pays sont confrontées à d'énormes difficultés dans différents domaines et notamment en matière d'accès au financement, à la formation, à l'assistance et aux conseils <sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> Citons, par exemple, l'approche belge consistant à faire appel à des agences intermédiaires pour les formalités liées à l'impôt sur le revenu et à la sécurité sociale des salariés.

<sup>(2)</sup> JO C 193 du 10.7.2001, avis sur «L'emploi et la situation sociale dans les PECO».

6.17.2. Il est important que le plan d'action tienne compte des effets de l'élargissement sur les PME de l'UE des 15 et sur celles des futurs États membres. De même, il devra examiner la façon dont les politiques existantes peuvent répondre à la diversité des besoins des petites entreprises dans une UE élargie.

6.17.3. Comme nous l'avons déjà expliqué, l'accès à des formes et niveaux de financement adaptés dans ces pays présente des problèmes particuliers et requiert des solutions spécifiques.

## 7. Brèves réponses aux 10 questions soulevées dans le Livre vert

7.1. Les paragraphes ci-dessus détaillent l'avis du Comité sur le Livre vert. Les réponses aux 10 questions soulevées dans le Livre vert, présentées ci-dessous, reprennent certains des principaux messages de l'avis et présentent des suggestions pour plusieurs domaines d'action clés.

1. *Quels sont les principaux objectifs d'une politique en faveur de l'esprit d'entreprise dans l'Union européenne et comment articuler ces objectifs avec d'autres finalités politiques? Comment élaborer un modèle de l'esprit d'entreprise dans une Europe élargie?*

L'approche européenne pour stimuler l'activité entrepreneuriale doit être centrée sur la façon de proposer aux PME existantes le meilleur environnement possible, par le biais d'un équilibre risque/rétribution plus favorable. Cela limitera également la plupart des principaux effets dissuasifs qui accompagnent la création d'entreprise.

Cette approche doit reconnaître la diversité des objectifs clés, à savoir: la stabilité de l'économie, l'amélioration du cadre réglementaire et administratif, l'encouragement d'attitudes plus positives envers l'esprit d'entreprise et les capacités en matière de gestion, un environnement financier favorable, le bon fonctionnement du marché du travail, l'accès à une main-d'œuvre qualifiée et des conditions favorables à la recherche et à l'innovation.

La santé des entreprises ayant des répercussions sur de nombreux domaines de la société, ces objectifs sont étroitement liés à un certain nombre de grandes politiques communautaires et stratégies politiques. Il est donc indispensable que le développement d'une approche européenne pour stimuler l'activité entrepreneuriale tienne compte du point de vue des différents acteurs concernés.

2. *Comment améliorer l'accès au financement (mesures fiscales, partenariats entre le secteur public et le secteur privé, bilans plus sains, garanties) et quelles alternatives au crédit bancaire promouvoir («business angel», crédit-bail, affacturage et microcrédit accordés par des organismes non bancaires)? Comment aider les entrepreneurs à obtenir des financements externes?*

Dans le contexte économique et financier actuel, les études montrent que les petites entreprises ne manquent généralement

pas de sources de financement. Cela ne doit cependant pas faire oublier les problèmes de financement structurels à long terme que rencontrent les petites entreprises. Les améliorations devraient porter sur quatre points: la continuité du financement (à toutes les étapes du développement de l'entreprise), la variété des possibilités de financement, des critères transparents pour les entreprises demandant une aide financière et des mesures fiscales visant à encourager le développement des entreprises et l'investissement.

L'un des principaux problèmes réside dans le fait que les chefs d'entreprises sont traditionnellement réticents à diluer le capital via le financement sur fonds propres, le capital-risque et les autres sources de financement externe. Les investissements privés dans les entreprises pourraient être encouragés au moyen d'un régime fiscal plus favorable, ce qui serait à la fois efficace et préférable pour les propriétaires/exploitants d'entreprises. Il est important que ceux qui sont à la recherche d'un financement externe soient encouragés en ce sens.

Les solutions doivent être adaptées aux exigences locales et régionales. En effet, les entreprises de certains nouveaux États membres, par exemple, ont des défis singuliers à relever.

Les pouvoirs publics devraient identifier les solutions satisfaisantes qui existent à l'heure actuelle, qu'elles soient de source privée ou non, et examiner la façon de les développer ou de les reproduire.

3. *Quels facteurs entravent le plus la croissance ((manque de reconnaissance mutuelle et dispositions de l'Union européenne ou leur (non-)mise en œuvre au niveau national, dispositions fiscales nationales ou situation sur les marchés du travail)? Quelles actions sont les plus appropriées pour soutenir la croissance et l'internationalisation (missions commerciales, analyses de marché, constitution de grappes d'entreprises et de réseaux, services d'information et de conseil)?*

Les principales entraves à la croissance sont, d'après le Comité, l'instabilité macroéconomique, les attitudes négatives envers l'esprit d'entreprise, le mauvais fonctionnement du marché du travail et le poids de la réglementation excessive et mal adaptée.

Les pouvoirs publics aux niveaux local, régional, national et communautaire pourraient contribuer directement à la croissance de nombre de jeunes petites entreprises en leur facilitant l'accès aux marchés publics. Le Comité considère que la qualification de la main-d'œuvre, ainsi que la réponse aux besoins d'embauche des petites entreprises, est une cause européenne prioritaire et demande que le plan d'action propose les mesures économiques et politiques nécessaires.

4. *Pour garantir une entreprise performante, quelles formations et soutiens faut-il lui offrir en phase de démarrage (formation de base — obligatoire ou facultative, incubateurs, tutorat) et de développement (réseaux, grappes, cours, tutorat, formation à distance, par exemple «e-formation»)? Faut-il des services adaptés aux besoins des groupes spécifiques (femmes, minorités ethniques, chômeurs et personnes en situation de difficulté sociale) ou entreprises (activités fondées sur la connaissance)? La qualité de la distribution des services de soutien doit-elle être améliorée (au moyen des TIC, de normes professionnelles)?*

Un soutien doit être disponible pour satisfaire l'éventail des besoins des chefs d'entreprises et de leurs salariés. Une segmentation du soutien est nécessaire: par exemple, en fonction du secteur d'activité, de l'étape du cycle de vie de l'entreprise et de sa situation géographique. Le Comité reconnaît la difficulté de faire profiter les entreprises bien établies du soutien proposé, mais il estime que la solution pourrait être d'adapter davantage les services à leurs besoins et de les fournir de manière flexible.

Le soutien spécifiquement destiné aux entreprises en phase de démarrage doit débiter aux toutes premières étapes de la création et se maintenir durant les phases de préparation et de lancement ainsi que durant les premières phases de croissance.

Les initiatives de soutien de l'UE et celles des échelons national, régional et local doivent être mieux coordonnées.

5. *Les obstacles et les incitations au développement et à la croissance des entreprises dans l'Union européenne sont-ils analogues pour les entrepreneurs des pays candidats ou le futur élargissement appelle-t-il des mesures spécifiques pour les pays candidats?*

Dans les nouveaux États membres de l'UE, les propriétaires/exploitants d'entreprises existants ou potentiels sont bien entendu confrontés à des problèmes spécifiques. La systématisation de la collecte de données comparatives communautaires sur les petites entreprises faciliterait grandement les analyses comparatives des performances et expériences des PME dans l'UE et les nouveaux États membres et aiderait à identifier les politiques à développer, à mettre en œuvre et à évaluer.

Le Comité recommande que les responsables politiques s'intéressent de plus près aux expériences des chefs d'entreprises dans les nouveaux États membres. Après avoir créé et dirigé des entreprises dans un contexte politique et économique aussi changeant, ils peuvent en effet apporter leur précieuse contribution au développement d'un environnement plus favorable aux chefs d'entreprises en Europe.

6. *Que peuvent faire les États membres de l'Union européenne pour assurer un équilibre entre le risque et la rétribution de l'entrepreneur dans un sens plus propice à la promotion de l'esprit d'entreprise (réduire les effets négatifs de l'échec, accroître les avantages sociaux des entrepreneurs, réduire la charge fiscale en termes de contraintes administratives ou de taux d'imposition)?*

Le risque est un élément inhérent à toute activité entrepreneuriale. Néanmoins, le niveau de risque est souvent perçu en Europe comme disproportionné par rapport aux rétributions potentielles.

Conformément au modèle social européen, le Comité demande l'instauration de mesures garantissant que les propriétaires/exploitants d'entreprises ne soient pas lésés en termes de protection sociale. Cela présentera également l'avantage de faciliter la décision de passer du statut de salarié à celui de travailleur indépendant ou d'employeur, ce qui constitue à l'heure actuelle un obstacle majeur à l'activité entrepreneuriale.

La baisse du taux d'imposition des entreprises contribuerait à un accroissement de la rétribution financière du chef d'entreprise et motiverait davantage de personnes à créer leur entreprise. Le plan d'action doit cependant reconnaître la variété des formes de rétribution qui motivent les chefs d'entreprises et tenir compte du fait que, si le gain financier reste clairement une motivation importante, il n'est pas la seule.

7. *Comment inciter les entrepreneurs en puissance à envisager la reprise plutôt que la création d'une nouvelle entreprise (bases de données ou bourses d'acheteurs et de vendeurs, formation spéciale pour entreprises familiales, cadres ou salariés qui rachètent une entreprise)?*

Il faut rendre la procédure de transmission d'entreprise plus transparente et la présenter aux chefs d'entreprises potentiels comme une manière efficace de se lancer dans la direction d'entreprise.

La Commission a entrepris de précieux travaux d'identification des meilleures pratiques en matière de soutien à la transmission d'entreprise. Le Comité espère que le plan d'action s'appuiera sur ces travaux et que les États membres fourniront des efforts tangibles, notamment en ce qui concerne les aspects légaux et fiscaux de la transmission d'entreprise.

Le Comité souligne la nécessité d'améliorer la compréhension du processus de fermeture des entreprises et la réponse de la société aux propriétaires/exploitants d'entreprises suite à cet événement: cela nécessite d'informer le grand public sur les causes de la fermeture et d'améliorer l'attitude des actionnaires envers les propriétaires/exploitants qui viennent de fermer leur

entreprise ainsi que l'attitude des financiers, du système juridique et des autres organes de soutien. Le plan d'action devrait tenter de stimuler une meilleure compréhension des personnes impliquées dans la fermeture de leur entreprise de la part de la société, de l'administration et des organes de soutien.

8. *Comment rendre les essaimage plus attractifs (rachats d'entreprises par les cadres, «modèles à suivre», conseil spécialisé, mesures fiscales ou autres dispositions pour les salariés et leurs employeurs lors du démarrage d'une entreprise)?*

Le Comité estime nécessaire de procéder à un examen des approches existantes en matière d'essaimage dans les différents États membres et de réfléchir à la façon de réaliser le potentiel de développement de ce processus.

9. *Comment l'éducation peut-elle contribuer à sensibiliser davantage et à fournir les outils nécessaires au développement d'attitudes et de compétences entrepreneuriales (enseignement de l'esprit d'entreprise à l'école, témoignages d'entrepreneurs dans les écoles, stages auprès d'entrepreneurs expérimentés, extension de la formation entrepreneuriale à l'université, davantage de filières en commerce et gestion (de type MBA), adéquation entre la formation à l'esprit d'entreprise et les programmes de recherche publics)?*

Comme nous l'avons déjà signalé dans la partie principale de cet avis, l'esprit d'entreprise ne s'apprend pas, mais il est possible de le stimuler. À l'heure actuelle, trop peu de jeunes voient dans la création et la direction d'entreprise un choix de carrière réaliste et intéressant.

Davantage de jeunes doivent être exposés au concept d'esprit d'entreprise aussi tôt que possible. Plus tard, au cours de leur formation, il convient d'insister sur l'esprit d'entreprise et ce dans toutes les matières d'enseignement traditionnelles et pas seulement dans les études commerciales.

Il convient également d'encourager les gens à devenir chefs d'entreprises plus tard dans leur vie.

10. *Que peuvent faire les organisations sectorielles, les médias et les pouvoirs publics pour promouvoir l'esprit d'entreprise (modèles à suivre, campagnes de sensibilisation, portes ouvertes dans les entreprises, remises de prix aux entrepreneurs) et à quel niveau (européen, national, régional ou local)?*

La meilleure façon de promouvoir l'esprit d'entreprise consiste à faire en sorte que l'équilibre entre le risque et la rétribution soit plus favorable aux propriétaires/exploitants d'entreprises et les responsables politiques doivent donc donner la priorité aux politiques pratiques tendant vers cet objectif. Cela nécessite une meilleure compréhension des entreprises de la part des responsables politiques, une plus forte participation des organisations de représentation des entreprises par le biais d'une consultation précoce et systématique et une cohésion accrue de la politique de l'entreprise à tous les niveaux.

Le recours à des modèles à suivre, à des campagnes de sensibilisation et l'amélioration de l'image du chef d'entreprise peuvent aider mais le Comité estime que les organisations de représentation des entreprises et autres organisations intermédiaires sont mieux placées que les pouvoirs publics pour promouvoir l'esprit d'entreprise.

Le Comité souligne le fait que la création d'entreprise ne convient pas à tout le monde et que les actions de promotion doivent donc davantage s'efforcer de modifier la perception qu'a le public de l'esprit d'entreprise plutôt qu'essayer d'encourager autant de personnes que possible à devenir chefs d'entreprises.

## 8. Remarques finales

8.1. Le Comité se félicite du Livre vert de la Commission et du fait qu'il a renforcé l'urgence de la réflexion sur la politique européenne de l'entreprise parmi les fonctionnaires, les hommes politiques et les acteurs concernés. Afin de pérenniser ce processus, il est essentiel d'élaborer un plan d'action ambitieux et bien ciblé.

8.2. Il est évident qu'une amélioration de l'équilibre entre le risque et la rétribution en faveur des chefs d'entreprises est l'élément central de toute augmentation de l'activité entrepreneuriale et doit être un thème récurrent du plan d'action.

8.3. Le Comité souligne que les politiques publiques doivent être ciblées et chercher à s'attaquer en premier lieu aux questions les plus urgentes si l'on veut parvenir à réaliser tous les objectifs. Parmi le large éventail de politiques couvertes par le Livre vert, il est donc impératif que le plan d'action fixe des priorités.

8.4. Le Comité met en avant plusieurs domaines d'action clés qui devraient être considérés comme prioritaires dans le plan d'action:

- l'amélioration de l'accès aux marchés publics pour les PME,
- la révision des régimes fiscaux des PME en Europe (taux d'imposition, administration et collecte),
- l'amélioration de la compréhension du processus de fermeture des entreprises et de la réponse de la société aux propriétaires/exploitants d'entreprises suite à cet événement,
- les actions visant à promouvoir l'esprit d'entreprise et à encourager les personnes de tout âge et de tout milieu dotées de l'esprit d'entreprise à devenir chefs d'entreprises,
- la systématisation de la collecte de données comparatives sur les PME afin de faciliter les évaluations et de fournir les informations nécessaires aux politiques concernées.

8.5. L'amélioration de la politique de l'entreprise n'aura un impact positif que si elle est menée efficacement. Pour chaque priorité identifiée dans le plan d'action, le Comité demande donc l'élaboration d'une stratégie de mise en œuvre, chaque stratégie devant fixer les objectifs et le calendrier de la politique en question. Par dessus tout, pour chaque priorité, il convient de définir le niveau de compétence pour la mise en œuvre: communautaire, national, régional ou local.

8.6. Le Comité a souvent souligné que la concertation avec les organisations représentatives des entreprises à différents niveaux, notamment des petites entreprises conformément à la dixième recommandation de la Charte, est la seule voie permettant que les mesures européennes soient adaptées aux différents types d'entreprises et soient applicables. Il demande, dans le but de garantir l'efficacité du plan d'action et des mesures opérationnelles qui s'en suivront, que les organisations représentatives des petites entreprises continuent à être directement associées au développement du plan d'action via la consultation.

8.7. Le Comité constate que si de réels progrès ont été accomplis dans la mise en œuvre de la Charte européenne des petites entreprises, au niveau des États membres et communautaire, son incidence est encore faible. Le Comité et le Parlement ont demandé d'accorder une valeur juridique à la Charte, faute de quoi elle restera une simple déclaration politique d'intention sans réel plan volontaire et concerté. Le Comité a pu souligner dans plusieurs avis que la Commission

a le plus souvent utilisé la Charte comme justification d'actions déjà programmées en faveur des entreprises en général et non des petites en particulier.

8.8. Le Comité se réjouit que le Sommet de printemps et les récents Conseils compétitivité aient réclamé une meilleure application de la Charte; il demande au Conseil d'améliorer sa mise en œuvre par une décision formelle précisant:

- qu'aucun texte législatif ou à caractère législatif ayant un impact potentiel sur les PME ne peut être présenté par la Commission s'il n'a pas fait l'objet de consultation avec les organisations représentatives des petites entreprises,
- que les évaluations d'impact réalisées par la Commission sur des politiques potentiellement importantes pour les PME doivent comporter une analyse spécifique concernant les petites entreprises et les microentreprises,
- que tous les programmes communautaires susceptibles de concerner les petites entreprises adopteront des mesures spécifiques en leur faveur conformément à la Charte.

8.9. Le Comité regrette que, dans ses propositions, la Convention n'ait fait aucune mention de l'entreprise, de l'entrepreneur et de l'esprit d'entreprise; il demande à la Conférence intergouvernementale d'intégrer cette politique et que la future Constitution européenne se réfère à l'entreprise et à la petite entreprise et pas seulement à l'industrie en général et invite les États membres à soutenir cette démarche lors de la CIG.

Bruxelles, le 24 septembre 2003.

*Le Président*

*du Comité économique et social européen*

Roger BRIESCH

---



## Avis du Comité économique et social européen sur la «Révision de la liste des projets réseaux transeuropéens (RTE) à l'horizon 2004»

(2004/C 10/15)

Le 8 avril 2003, par lettre de M. Umberto Vattani, Ambassadeur Représentant permanent d'Italie auprès de l'Union européenne, le Conseil a demandé au Comité économique et social européen d'élaborer, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, un avis sur le thème susmentionné.

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de la préparation des travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 4 septembre 2003 (rapporteur: M. Leviaux).

Lors de sa 402<sup>e</sup> session plénière des 24 et 25 septembre 2003 (séance du 25 septembre), le Comité économique et social européen a adopté par 90 voix pour, 6 voix contre et 6 abstentions l'avis suivant.

### 1. Objet du présent avis exploratoire

1.1. Après le traité de Maastricht (1993), la Commission a élaboré un cadre global pour le développement des réseaux européens dont l'ambition est d'accélérer le marché intérieur, relier les régions périphériques au cœur de l'UE et ouvrir l'Europe aux pays voisins. En 1994, à Essen, les chefs d'État et de gouvernement ont identifié 14 projets prioritaires de transport. En 1996, le Parlement et le Conseil ont adopté une décision fixant des orientations communautaires plus générales en matière de réseau transeuropéen de transport (RTE-T). Cette décision couvrait un ensemble d'infrastructures de 400 milliards d'EUR à réaliser avant 2010, dont 152 milliards d'EUR valeur 2002 pour les RTE-T. Six ans après cette décision, 25 % des projets prévus ont été réalisés et, au rythme actuel d'investissement, il faudra entre 20 et 25 ans pour terminer le réseau de l'UE décrit dans les schémas directeurs européens.

1.2. Les moyens budgétaires consacrés par les États membres et la Communauté s'avèrent donc inadéquats aux objectifs. D'ailleurs, on constate que les investissements publics de transport sont passés de 1,5 % du PIB dans les années 80 à moins de 1 % dans les années 90. À titre indicatif, les courbes comparatives PIB et Investissement dans la construction, inclus les infrastructures de transport, illustrent cette dégradation.

1.3. La Commission souligne que les retards touchent en particulier les projets d'infrastructures frontalières et les projets ferroviaires c'est-à-dire deux orientations essentielles de la politique communautaire:

- assurer la continuité transfrontalière des réseaux;
- transférer l'augmentation attendue du fret de la route vers d'autres modes de transports (rail, voies navigables intérieures et maritimes).

1.4. Depuis 1996 plusieurs événements et constats ont été faits qui justifient la révision des orientations dans le domaine des RTE-T.

— En premier lieu le taux de croissance économique envisagé par le Conseil à Lisbonne pourrait conduire en 2010 à une augmentation de 38 % du trafic de fret et de 24 % des déplacements de voyageurs par rapport à 1998. Pour sa part la Commission a démontré dans son Livre blanc: «La politique européenne des transports à l'horizon 2010», publié en 2001, qu'en l'absence d'un important rééquilibrage du trafic, le transport du fret augmentera de 50 %. Le Comité partage les analyses de la Commission sur cette évolution et souligne que, si la croissance économique n'est pas aujourd'hui conforme aux prévisions faites il y a quelques années, cela ne doit en aucun cas être une nouvelle occasion de différer les décisions prises ou de repousser les choix en matière de RTE-T. Le délai de réalisation et de mise en service de ces équipements s'étale sur une période de 10 à 20 ans, aussi lorsque la croissance reviendra, elle conduira à des situations de blocage du trafic.

— En second lieu, l'UE accueille dès 2004 dix nouveaux États et sa vocation est désormais affichée d'accueillir d'autres pays candidats dans les prochaines années. Cette situation impose de prendre en compte les besoins des nouveaux États membres à la fois pour leur permettre d'adapter leurs économies à celle de l'UE et d'absorber dans des conditions satisfaisantes le surcroît du trafic inévitable. La Commission estime qu'il faudra, dans les corridors reliant ces nouveaux États à l'UE, construire ou améliorer quelque 20 000 km de routes, 30 000 km de chemins de fer, des ports maritimes et des aéroports pour un coût proche de 100 milliards d'euros. Le Comité estime indispensable que la Commission ajoute, en plus du corridor VII concernant le Danube, certaines voies navigables intérieures qui sont pour plusieurs nouveaux États membres des infrastructures de transports particulièrement adaptées, notamment au regard des exigences du développement durable.

1.5. Pour ces raisons, la Commission a proposé en octobre 2001 une révision des orientations relatives aux réseaux transeuropéens. Elle présentera, fin 2003, une nouvelle proposition visant à poursuivre la réforme de la politique en matière de RTE pour:

- relier les réseaux des nouveaux États membres et des pays candidats, notamment dans les corridors;
- accentuer l'effort de sélection et de concentration sur de véritables priorités européennes telles que:
  - la suppression des goulets d'étranglement,
  - les projets transfrontaliers,
  - les principales voies terrestres et maritimes;

ce qui aura pour effet d'assurer une cohésion à l'échelle du continent alors que les schémas actuels RTE-T sont parfois une juxtaposition de schémas nationaux, ce qui conduit à un saupoudrage des interventions communautaires. Le Comité partage cette orientation car l'action de la Communauté en matière d'infrastructures ne doit pas couvrir les nombreux besoins identifiés et propres à chaque État membre mais doit se concentrer sur des priorités transeuropéennes imposant la continuité des réseaux. Comme il s'agit de priorité dans l'intérêt général de l'Europe, celle-ci doit prendre en charge une part importante des coûts des infrastructures communautaires surtout dans des zones défavorisées par leur situation géographique (par exemple les grandes zones montagneuses).

1.6. Pour établir ses nouvelles propositions en matière de RTE-T, la Commission a mis en place un dispositif d'études et de recherche:

- Elle a confié à M. Karel Van Miert la présidence d'un Groupe à Haut Niveau pour examiner en détail les projets qui mériteraient de figurer sur une liste mise à jour des grands projets prioritaires pour l'Union européenne élargie<sup>(1)</sup>.
- Elle a mis en place une task-force interne pour épauler le Groupe à Haut Niveau dans son analyse des cent projets présentés par les États, en s'appuyant notamment sur des prévisions actualisées de trafic.

1.7. L'Union est à la veille de l'élargissement. Elle aura un budget 2007-2013 difficile à établir pour l'Europe des Vingt-cinq car elle devra notamment fixer les priorités entre infrastructures transeuropéennes. La Commission a donc estimé qu'il était nécessaire d'engager une réflexion sur l'avenir du financement communautaire, notamment sur le budget prévu

pour ces réseaux transeuropéens. La Commission a présenté le 23 avril 2003 une communication définissant les instruments financiers et les systèmes de gestion novateurs nécessaires à la mise en œuvre de grands projets d'infrastructure. Le chapitre 4 du présent avis sera consacré à l'examen de cette communication.

1.8. Le Comité estime que le Réseau transeuropéen de transport est un élément déterminant de la construction européenne, qui ne se réalisera que si les échanges des personnes et des marchandises sont aisés. Il rappelle aussi qu'il soutient depuis longtemps que l'indispensable augmentation des transports doit se réaliser dans le respect des principes du développement durable.

1.9. Dans un premier temps, jusqu'à fin juin 2003 en attendant les informations sur les travaux tenus confidentiels du Groupe Van Miert, le Comité a:

- constaté à fin 2002 l'avancement des 14 projets prioritaires d'Essen et des 6 nouveaux projets ajoutés en 2001 à partir du document de la Commission publié en février 2003: «Réseau transeuropéen de transport. RTE-T projets prioritaires»;
- établi une projection prévisionnelle faisant ressortir, à l'horizon 2010, une exécution globale à 74 % de ces 14 projets prioritaires;
- examiné la méthodologie adoptée par le groupe de M. Karel Van Miert pour sélectionner les nouveaux projets prioritaires;
- renouvelé ses propositions de financement pour ces projets prioritaires, à travers un dispositif créant en dehors des États une recette «pérenne» au niveau du budget de l'UE, qui permettrait l'octroi de subventions plus importantes et garantirait les emprunts. Ce nouveau dispositif devrait aider les États et l'UE à respecter les délais d'exécution, les contraintes budgétaires nationales étant allégées.

1.10. Dans un deuxième temps, avant fin 2003 après la diffusion du rapport du Groupe Van Miert, la Commission préparera sa nouvelle proposition visant à réviser les orientations de la politique en matière de RTE-T, qui sera soumise aux différentes institutions et organismes, selon la procédure habituelle, en vue d'obtenir une approbation définitive par le Parlement et le Conseil au début 2004. Le Comité, tout en approuvant ces délais imposés par les élections du Parlement début 2004 et l'élargissement à 25 en mai 2004, regrette la coopération tardive de la part de la Commission qui souhaitait garder confidentiels les travaux du Groupe Van Miert (propositions n'étant exploitables que dans les derniers jours).

(1) Voir chapitre 3.

## 2. Les projets prioritaires actuels: avancement et caractéristiques

Le Comité tient à rappeler que dès 1993 la Commission publiait un Livre blanc Transports en affichant des priorités autour de trois schémas directeurs, le montant des investissements à réaliser avant 2010 étant de 300 milliards d'EUR:

- Le schéma directeur Routes avec 17 000 km d'autoroutes à réaliser;
- Le schéma directeur TGV pour 4 000 km de voies nouvelles et 3 600 km de voies à aménager;
- Le schéma directeur des Voies navigables.

Parmi les projets examinés en 1993 par le Groupe Christopher-ensen et inscrits dans les orientations, certains ont été abandonnés unilatéralement (Liaison fluviale Rhin-Rhône) et ne figurent plus dans les 14 projets prioritaires d'Essen; d'autres ont été modifiés. Concernant les délais et les coûts, on enregistre des dérapages importants. Devant ce constat et tout en approuvant l'actuelle démarche de mise à jour engagée par la Commission, le Comité tient à souligner qu'il considère que le non-respect par les États des engagements et les remises en cause des priorités sont contre-productifs. Ce n'est pas en révisant tous les 5 ans le contenu des projets de RTE-T prioritaires que l'on parviendra à assurer un développement performant durable de l'Europe, tant au plan économique et social qu'environnemental. Le Comité souhaite donc attirer solennellement l'attention de la Commission, du Parlement et du Conseil sur l'importance que vont avoir les décisions à prendre dans le domaine des RTE-T, notamment pour ce qui concerne les engagements de financement, de mises en chantier et de délais de réalisation. Au moment de la mise en place de l'UE à vingt-cinq, dans la perspective d'un redéploiement économique et face à la mondialisation de l'économie, l'occasion est historiquement unique de consolider les acquis en organisant l'espace européen autour d'infrastructures de transports modernes, cohérentes et performantes.

### 2.1. Les 14 projets prioritaires d'Essen: 1996 + 6 projets complémentaires 2001

La Commission conformément à la demande du Conseil de Barcelone vient d'éditer en février 2003 un bilan des réalisations dans le cadre des projets prioritaires d'Essen. De cette brochure intitulée «Réseau transeuropéen de transports RTE-T projets prioritaires», le Comité retient les informations suivantes qui permettent de mesurer l'ampleur des ambitions affi-

chées. En 2010, l'ensemble du réseau transeuropéen de transports, inclus les projets prioritaires RTE-T, devrait représenter pour l'Europe des Quinze:

- 75 200 km de routes;
- 78 000 km de lignes ferroviaires;
- 330 aéroports;
- 270 ports maritimes internationaux;
- 210 ports intérieurs;
- des systèmes de gestion du trafic, d'information des usagers et de navigation.

Pour le financement de ce réseau, le coût total a été estimé à 400 milliards d'EUR (valeur 1996) avec un financement moyen estimé de 19 milliards d'EUR par an, soit une réalisation s'étalant sur une vingtaine d'années, non compatible avec l'ambition affichée d'une réalisation d'ici 2010. L'annexe 1 au présent avis reprend sous forme d'un tableau récapitulatif les vingt projets (14 + 6) avec les informations caractéristiques présentées par la Commission, tels que les délais prévus de réalisation, les coûts totaux et les avancements à septembre 2002. L'examen de ce récapitulatif fait apparaître les incohérences suivantes:

2.1.1. Concernant les délais, alors que l'échéance 2010 est prise comme référence générale pour l'achèvement des projets prioritaires, plusieurs d'entre eux, selon les indications de la Commission, ne seront terminés qu'au-delà de cette date. Aussi le Comité estime qu'il serait plus réaliste et plus efficace de prévoir des projets dont les mises en service s'étaleraient de 2010 à 2020, comme d'ailleurs cela avait été proposé dans l'avis du CESE sur «L'avenir du réseau transeuropéen des voies navigables — Horizon 2020», adopté en janvier 2002 — CES 24/2002. Cela suppose d'avoir la volonté de tout faire pour respecter cette nouvelle échéance et, dans ce but, le Comité suggère:

- d'envisager de créer une structure de suivi au niveau de la Commission laquelle, avec les États membres, se chargerait le long des grands axes de coordonner la gestion des différents tronçons et les financements provenant de la BEI, de l'EU, des États, du PPP, etc.;
- de mettre en œuvre un dispositif comportant de lourdes sanctions pour les États qui ne respecteraient pas leurs engagements. À titre d'exemple, sur un projet parrainé par un État pour devenir prioritaires, les sanctions pourraient être les suivantes:
  - l'État concerné pourrait se voir retirer par l'UE certaines parties de la maîtrise d'ouvrage, pour les confier à d'autres États concernés par cette liaison transeuropéenne;

- en cas d'abandon d'un projet par un État, les aides européennes pour les études ou achats de terrains pourraient devoir être remboursées à l'Europe par l'État défaillant et, ainsi, préserver les intérêts financiers de l'UE;
- comme dans les contrats privés, les retards dans la livraison d'une infrastructure devraient pour l'État fautif faire l'objet d'une pénalité (mécanisme des cautions financières de bonne fin utilisé dans le privé).

2.1.2. Concernant les coûts des projets, le tableau en annexe 1 montre que les investissements totaux estimés par la Commission représentent 173,993 milliards d'EUR (173 993 millions d'EUR) pour les 20 projets prioritaires RTE-T décidés et proposés en 1996 et 2001. Parallèlement, dans le même document, la Commission affiche un coût total de 400 milliards d'EUR (400 000 millions d'EUR), auxquels il convient d'ajouter 100 milliards (100 000 millions d'EUR) pour les projets issus des nouveaux États membres pour l'ensemble des réseaux, inclus, ces RTE-T prioritaires. Le Comité pour clarifier les diverses estimations de 1996 puis de 2001 et celles transmises au Groupe Van Miert, souligne que:

- le tableau ci-après comporte en liste 0 et 1 le solde des projets RTE-T prioritaires d'Essen et ceux ajoutés en 2001, qui ont vu leurs coûts augmenter fortement à la suite de l'actualisation et de certaines extensions à l'intérieur du corridor où se situait le projet initial (par exemple: le Danube, projet n° 2 de la liste 1).

	en milliards d'EUR		
	2004-2020	dont, pour la période 2004-2013	dont, pour la période 2014-2020
Liste 0	80	80	0
Liste 1	142	125	17
Liste 2	13	3	10
Liste 3 non prioritaire	22	20	2
Total	257	228	29

Extrait du rapport Van Miert — § 6.6.2

- le Groupe Van Miert a établi l'enveloppe globale de 600 milliards d'EUR pour le coût à l'horizon 2020 des ouvrages figurant dans les schémas des réseaux transeuropéens de transports (inclus RTE-T prioritaires et nouveaux États membres);

- le coût de 257 milliards d'EUR a été établi par les États pour les projets (listes 0, 1, 2 et 3) et donc bénéficiant des subventions communautaires;
- la Commission a estimé à 100 milliards d'EUR le coût des réseaux à réaliser dans les 10 nouveaux États.

2.1.3. Concernant le niveau du taux des subventions européennes pour les RTE-T prioritaires (actuellement 10 % du coût hors taxes des projets), il est peu incitatif. Dans certains cas, la Commission envisagerait de le porter à 20 %, mais le Comité considère que pour être réellement incitatif, selon la nature et la localisation frontalière de certains projets cette subvention devrait se situer entre 20 et 50 % du coût HT.

### 3. Le groupe de travail présidé par M. Karel Van Miert

Le projet de la Commission de proposer de nouvelles orientations pour le RTE-T avant 2004 est ambitieux et difficile à réaliser car il convient à la fois:

- de tenir compte des conséquences de l'élargissement;
- de réaliser des réseaux cohérents sans chaînon manquant dans de brefs délais;
- de résoudre le «casse-tête» des financements;
- de changer de logique en privilégiant l'intérêt général européen sur les intérêts nationaux.

Le Comité estime que la constitution d'un Groupe à Haut Niveau comme l'a mis en place la Commission, est de nature à faciliter la démarche engagée.

#### 3.1. Composition du groupe

Sous la présidence de M. Karel Van Miert, le Groupe est composé d'un représentant par État membre et d'un observateur par pays dont l'adhésion est envisagée au plus tard en 2007 (c'est-à-dire les 10 + Roumanie + Bulgarie + la Banque européenne d'investissement). La Commission assumait le secrétariat du Groupe.

#### 3.2. Mandat du Groupe

- a) Examiner les propositions de projets transmises par les États membres, actuels ou futurs, pour les insérer dans les listes de projets prioritaires précédemment arrêtées ou proposées et ainsi modifier les orientations du RTE-T.
- b) Examiner les projets non parrainés par un pays, mais qui auraient un intérêt transeuropéen particulièrement prononcé.

- c) Arrêter une liste restreinte de projets couvrant l'ensemble des grandes régions de l'UE élargie.
  - d) Établir une méthode, une procédure et un calendrier pour les mises à jour ultérieures de la liste des projets prioritaires, y compris pour éliminer ou ne pas exécuter des projets ayant un retard dans le lancement trop important ou des changements significatifs affectant la rentabilité et la faisabilité du projet.
  - e) Examiner les moyens de faciliter et d'accélérer la mise en œuvre des projets de la liste restreinte.
  - f) Arrêter les priorités horizontales que les orientations devraient couvrir.
  - d) Viabilité économique potentielle, avec impact sur l'environnement et sur la cohésion économique et sociale.
- Phase 2:
- e) Évaluation du développement durable du projet dans le réseau transeuropéen, en particulier sa contribution en faveur de l'intermodalité, visant au transfert vers d'autres modes de transport (ferroviaire, maritime et fluvial).
  - f) Cohésion territoriale des pays candidats et des grandes régions périphériques.
  - g) Effets bénéfiques transnationaux comportant plusieurs États et avec estimation de la valeur ajoutée européenne en % du trafic total international.

3.2.1. Le Comité approuve dans son ensemble le contenu du mandat confié au Groupe à Haut Niveau. Toutefois, sur l'argumentaire développé au point d), le Comité ne partage pas la position de la Commission sur la procédure de retrait de projets car c'est une anticipation d'échecs. Aussi pour l'État qui ne respecte pas ses engagements et porte préjudice à l'intérêt général européen et, en particulier, à l'État voisin dans les projets transfrontaliers. Fort d'une subvention importante accordée par l'UE, la Commission doit-elle, face à cet État et en accord avec le Parlement et le Conseil, avoir une position plus volontariste et contraignante et se doter d'une structure de type «Agence Européenne d'Infrastructures de Transport» ayant des moyens de suivi et, si nécessaire, de monitoring, notamment pour les 10 nouveaux pays afin d'éviter de tels retraits. De plus elle rappelle qu'il est indispensable d'appliquer des pénalités (voir § 2.1.1).

### 3.3. Critères généraux d'évaluation des projets du Groupe Van Miert

Ils ont été classés en deux phases:

— Phase 1:

- a) Respect du concept de grands axes transeuropéens dénommés «corridors».
- b) Engagement des États membres concernés à réaliser le projet d'un coût minimum de 500 millions d'EUR à un horizon précis.
- c) Adéquation du projet par rapport aux objectifs de la politique européenne des transports, notamment suppression des goulets d'étranglement et liaisons transfrontalières.

3.3.1. Le Comité estime que les critères généraux proposés sont pertinents. Cependant il souligne que:

- le point b), le Comité rappelle qu'un engagement sans sanctions pour les États en cas de manquement est illusoire (voir paragraphe 2.1.1);
- le point d) concernant le critère de viabilité économique potentielle ne doit pas permettre d'éliminer un projet dont la réalisation s'avérerait indispensable. Dans le passé, ce raisonnement, appliqué à des tronçons ou des parties de réseaux, a permis l'éclosion de chaînons manquants, de goulets d'étranglement, de discontinuités ...;
- le point e) qui fait référence au concept de Développement durable, le Comité souligne qu'à ce jour les outils d'appréciation basés sur une étude prospective méritent d'être communiqués et des objectifs précis doivent être fixés.

3.3.2. Le Comité se réjouit qu'un critère essentiel point a) impose qu'un projet s'inscrive obligatoirement dans un corridor ou un réseau européen structurant dont la continuité, de bout en bout, est assurée. Ainsi la Commission, dans la phase d'élaboration de ses propositions, définitives, déterminera un ensemble de réseaux structurants qui constitueront les grands axes de circulation et de transport de l'UE élargie en lien avec les pays voisins assurant ainsi la continuité de tous ces réseaux, avec pour conséquence la suppression obligatoire des chaînons manquants.

#### 4. Modes de financement des projets

Le 23 avril 2003, la Commission a rendu publique une communication: «Développer le réseau transeuropéen de transport: des financements innovants. Une interopérabilité du télépéage» et, dans le même temps, une proposition de directive concernant la généralisation et l'interopérabilité des systèmes de télépéage routier dans la Communauté. Cette proposition de directive est actuellement l'objet d'un avis particulier du Comité (1).

La Commission avait prévu dès l'origine de la procédure de révision du RTE-T prioritaire de rechercher des solutions de financement des projets car c'est en effet un sujet essentiel et incontournable. Un accord général existe pour affirmer «qu'il n'existe pas d'économies compétitives sans réseaux de transport performants». Mais cet accord ne sert à rien si, comme on peut en faire le constat «les infrastructures de transports demeurent en panne de financement, faute de moyens financiers à la hauteur et par manque d'un cadre propice aux investissements».

La Commission expose les raisons pour lesquelles le réseau transeuropéen de transport stagne:

- manque de volonté politique des décideurs au sein des États membres;
- insuffisance des ressources financières dédiées au réseau transeuropéen;
- fragmentation des entités responsables des projets.

Puis la Commission rappelle que la part du PIB (moins de 1 %) consacrée à la réalisation d'infrastructures de transports ne cesse de diminuer au fil des décennies, alors même que les besoins identifiés et le trafic augmentent.

Le Comité partage et déplore ces constats et a donc pris connaissance avec intérêt des solutions proposées par la Commission qui reposent sur 2 grands piliers:

- une meilleure coordination des financements publics et privés des réseaux transeuropéens de transports;
- accompagnée d'un service européen performant de télépéage.

(1) Avis du CESE en cours d'élaboration sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant la généralisation et l'interopérabilité des systèmes de télépéage routier dans la Communauté».

4.1. Le Comité soutient évidemment l'ambition de la Commission de parvenir à une meilleure coordination des financements publics régionaux, nationaux et communautaires. À nouveau, le Comité considère que la Commission devrait, avec l'appui de la BEI, disposer de moyens supplémentaires pour aider certains pays à effectuer les montages financiers et à surmonter les difficultés qui sont inhérentes à une politique de cofinancement des infrastructures dans laquelle chacun négocie sa participation en fonction des intérêts qu'il représente et non de l'intérêt général européen. Le Comité estime donc qu'il est nécessaire que la BEI appuie l'Agence Européenne d'Infrastructures de Transport à créer pour optimiser les dispositifs de financement existants en les renforçant et en les coordonnant mieux.

4.2. S'agissant du Partenariat Public-Privé (PPP), le Comité partage l'analyse de la Commission quant aux limites du financement d'infrastructures de grandes dimensions entièrement privé. Pour autant, le financement mixte ne saurait constituer la solution unique, dans la mesure où les investisseurs privés exigent, de bon droit, des garanties et une rentabilité certaines de leurs investissements. Il en résulte un coût majoré. En plus, d'autres considérations doivent être prises en compte:

- chaque projet RTE-T prioritaire concernant plusieurs pays européens devrait se réaliser en créant une structure juridique «Société européenne», afin d'apporter la transparence indispensable aux montages financiers du projet concerné;
- le montage d'un PPP ne peut raisonnablement se concevoir qu'avec un équilibre entre les apports de financements par le secteur public et le secteur privé. On imagine difficilement un PPP dans lequel le secteur privé serait très minoritaire. Aussi n'est-il pas réaliste d'envisager que le secteur privé puisse apporter les financements nécessaires à la réalisation de la majorité des projets;
- des limites doivent être fixées pour éviter les conséquences imprévues qu'aurait un abandon progressif du pouvoir régalién qui appartient traditionnellement aux États ou à la puissance publique en matière d'aménagement du territoire et d'infrastructures collectives importantes.

Le Comité considère qu'en matière de financement des infrastructures de transport, le PPP constitue certes une piste intéressante pour quelques cas particuliers, mais qu'il n'est en aucun cas une panacée.

#### 4.3. Créer un Fonds européen d'infrastructures de transport

4.3.1. À l'exception des fonds structurels, l'UE ne dispose pas, ni dans son budget Transport, ni dans les différents fonds qui lui sont attribués, des ressources suffisantes pour apporter des subventions élevées (10 à 50 % du coût des travaux) pour être incitatives et rendre les engagements irréversibles. De même, le principe de subsidiarité est un frein considérable, chaque État conservant la possibilité de remettre en cause ou de différer les engagements pris. Aussi, le Comité renouvelle sa proposition de constituer au niveau du budget de l'UE et en dehors des États un Fonds européen d'infrastructures de transport «dédié» à la réalisation des projets RTE-T prioritaires, doté de ressources «pérennes» et géré au niveau communautaire.

4.3.2. Au moment de l'élargissement, une occasion historique s'offre à l'UE de parfaire sa construction en se dotant pour plusieurs décennies de moyens appropriés pour créer les réseaux de transports des personnes et des marchandises, qui sont indispensables pour assurer son développement durable dans les prochaines décennies. L'aménagement du territoire européen élargi et la réalisation des infrastructures de communication sont les priorités qui imposent de faire évoluer les comportements et les règles, d'engager des réformes ambitieuses et, dans ce but, d'accepter le transfert de certaines compétences des États vers l'UE. Ce Fonds européen d'infrastructures de transport serait financé par un très modeste prélèvement de solidarité de 1 cent par litre sur tous les carburants consommés sur les routes de l'UE par l'ensemble des véhicules particuliers ou professionnels (annexe 4 «Carburants consommés en 2001»). S'agissant des différentes solutions à apporter pour résoudre le «casse-tête» du financement des infrastructures de transport, le Comité se prononcera de manière plus détaillée et plus complète dans un futur avis d'initiative sur «Les infrastructures de transport de l'avenir: financement — planification — nouveaux voisins».

4.3.3. Le Comité rappelle qu'il a proposé à deux reprises en 2003 <sup>(1)</sup> la création de ce fonds et que le Parlement européen a également plaidé pour un instrument similaire. Les caractéristiques principales du fonds proposé par le Comité sont les suivantes:

- fonds européen dédié aux travaux des RTE-T prioritaires;
- recette pérenne de «un cent» sur chaque litre de carburant (Essence, Gazole, GPL) consommé dans l'Europe des 25 pour tous les transports routiers de marchandises et de personnes (collectif ou particulier);

(1) JO C 85 du 8.4.2003, p. 133 (avis sur l'harmonisation des accises de l'essence et du gazole et CESE 746/2003 sur la sécurité dans les tunnels du réseau routier transeuropéen).

- collecte par les États et reversement intégral chaque année au fonds dédié dans le budget de l'UE, soit environ 3 milliards d'EUR pour les 300 millions de tonnes de carburants consommés;
- gestion du fonds confiée à la Banque européenne d'investissements pour réaliser sur les RTE-T prioritaires proposés par la Commission et arrêtés par le Parlement et le Conseil:
  - des prêts à très long terme (30 à 50 ans);
  - des bonifications de taux d'emprunts contractés pour ces projets;
  - la mise en place de garanties financières pour le PPP;
  - par délégation de l'UE, l'octroi de subventions de 10 à 50 % des travaux selon la nature du projet.

#### 5. Rapport du groupe de haut niveau

Au cours du 2<sup>e</sup> semestre 2003, la Commission proposera au Parlement et au Conseil des propositions définitives s'appuyant sur celle du Groupe présidé par M. Van Miert.

Le Comité, après avoir pris connaissance et débattu des propositions définitives de la Commission sur les bases du rapport Van Miert, complètera ses observations et contributions lesquelles seront incluses dans un avis d'initiative plus global portant sur «l'Avenir des infrastructures européennes de transport».

#### 6. Conclusions

6.1. La révision de la liste des projets RTE-T prioritaires à l'horizon 2004 est réalisée au moment du passage de l'Europe des 15 à l'Europe des 25. Cet événement historique majeur est une opportunité unique à utiliser pour doter l'Europe d'un Réseau transeuropéen de transport à la dimension des enjeux prévisibles des prochaines décennies.

6.2. Les réseaux transeuropéens de transport doivent impérativement assurer la continuité du trafic. En conséquence une priorité absolue doit être donnée à des axes ou corridors transeuropéens supprimant les goulets d'étranglement et les chaînons manquants. Le taux des subventions doit être plus incitatif, notamment pour les projets transfrontaliers, et doit se situer selon la nature du projet entre 10 et 50 % du coût hors taxes.

6.3. Pour pérenniser dans l'UE le financement des RTE-T prioritaires, les dispositifs existants sont très insuffisants. Le Comité propose au niveau du budget de l'UE la création d'un fonds «dédié» pour les infrastructures de transport doté de recettes «pérennes». Ce fonds dédié à la réalisation des projets

RTE-T prioritaires recevrait une recette d'un cent par litre sur tous les carburants consommés sur la route, soit environ 3 milliards d'EUR par an pour 300 millions de tonnes consommées en 2006. Ce financement constitue pour les générations futures une modeste contribution de solidarité de tous les Européens.

6.4. Pour mieux coordonner le lancement des projets, les montages financiers, le suivi de l'exécution et le monitoring des nouveaux pays, la Commission doit disposer de moyens

supplémentaires dans le cadre d'une structure nouvelle («Agence européenne de coordination des infrastructures de transports»).

6.5. Pour éviter que certains États renoncent à des projets qu'ils ont parrainés pour être classés prioritaires ou ne respectent pas les délais fixés, la Commission doit (comme c'est le cas dans les projets privés) prévoir de lourdes sanctions ou pénalités pour non respect de l'intérêt général européen et non satisfaction des besoins des autres États associés au projet concerné.

Bruxelles, le 25 septembre 2003.

*Le Président*

*du Comité économique et social européen*

Roger BRIESCH

---

ANNEXE

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

Les textes suivants de l'avis de la section, qui ont recueilli un nombre de voix favorables représentant plus d'un quart des suffrages exprimés, ont été supprimés:

**Point 4.3.1**

«Il a été démontré que les modes de financement existant ne permettent pas de mener à leur terme les projets d'infrastructures européens dans des conditions techniques et de délais satisfaisantes. Les raisons en sont connues; elles reposent pour l'essentiel sur le fait que la réalisation des projets reste du ressort des États. Dans une conjoncture économique difficile pour des raisons budgétaires ou politiques, les États au regard des critères de Maastricht seront contraints de privilégier l'immédiat, c'est-à-dire: faibles réductions des dépenses de fonctionnement et importantes réductions des dépenses d'investissements. L'investissement dans les RTE-T prioritaires arrêtés début 2004 par le Conseil et le Parlement sur proposition de la Commission répond au besoin d'une réalisation plus rapide du Marché unique pour favoriser la compétitivité, donc la croissance et l'emploi. Dans le cadre de l'initiative de croissance préconisée par la Présidence italienne, le Comité suggère que le montant des investissements "vertueux" consacrés aux seuls RTE-T prioritaires ne rentre pas dans le calcul du respect des critères de Maastricht si l'État concerné a bien engagé une politique de réduction de sa dette».

**Point 6.4**

«Pour conforter "l'initiative de croissance" prise par la Présidence italienne de l'UE dans cette période de stagnation et d'importants déficits budgétaires de certains pays, le Comité suggère que le montant des investissements "vertueux" consacrés aux seuls RTE-T prioritaires ne rentre pas dans le calcul des critères de déficit budgétaire de Maastricht».



*Résultat du vote*

Voix pour: 48, voix contre: 41, abstentions: 8.

Les amendements suivants, qui ont recueilli plus d'un quart des suffrages exprimés ont été repoussés en assemblée plénière.

**Paragraphe 4.4**

Supprimer le paragraphe.

*Résultat du vote*

Voix pour: 37, voix contre: 53, abstentions: 10.

**Paragraphe 6.3**

Supprimer ce paragraphe.

*Résultat du vote*

Voix pour: 25, voix contre: 51, abstentions: 3.

---

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: Politique de l'innovation: mise à jour de l'approche de l'Union dans le contexte de la stratégie de Lisbonne»**

(COM(2003) 112 final)

(2004/C 10/16)

Le 12 mars 2003, 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 3 septembre 2003 (rapporteur: M. Soares).

Lors de sa 402<sup>e</sup> session plénière des 24 et 25 septembre 2003 (séance du 25 septembre), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 66 voix pour, sans voix contre et 1 abstention.

**1. Résumé**

1.1. Le Comité accueille favorablement la communication de la Commission et souscrit à l'objectif du renforcement des capacités d'innovation, dans la droite ligne de la stratégie définie par le Conseil de Lisbonne.

1.2. Le renforcement de l'activité d'innovation en Europe, en tant que facteur qui peut contribuer dans une large mesure

à la croissance économique et à l'emploi, est tout à fait d'actualité à un moment où les difficultés de la reprise économique en Europe sont accentuées par les incertitudes et les risques politiques.

1.3. Le Comité partage avec la Commission la conception systémique du processus d'innovation et la conviction que cette dernière peut prendre plusieurs formes, même si ce processus a pour base les compétences des ressources humaines, qui ont elles mêmes pour assise l'éducation et la formation,

pour les activités d'innovation dans l'entreprise. Le CESE est convaincu que la construction de bonnes relations, sur une base volontaire ou négociée, surtout dans le domaine des relations humaines, sociales, financières et écologiques est également un facteur fondamental pour le renforcement d'un modèle innovant spécifique à l'Union européenne.

1.4. Le Comité salue les efforts de la Commission en vue d'encourager l'innovation sur la base d'une action coordonnée entre les États membres et les institutions de l'UE et il souscrit globalement à la stratégie décrite dans la communication.

1.5. Le Comité reconnaît que certains progrès ont été obtenus ces dernières années en matière d'innovation mais la situation de désavantage relatif de l'Union par rapport aux autres partenaires lui paraît évidente, sans oublier la persistance d'écart importants entre les pays de l'Union quant à leurs performances dans ce domaine.

1.6. Le CESE attire l'attention des États membres sur la nécessité d'une réalisation effective du marché intérieur, le plus grand marché du monde, et sur l'urgence de l'amélioration des conditions pour pouvoir mettre pleinement à profit les énormes opportunités offertes par le récent élargissement pour la reprise des investissements et de la croissance économique dans tout l'espace européen.

1.7. Le Comité souligne la nécessité de renforcer les mécanismes d'appui aux entreprises, de «débureaucratiser» et d'assouplir les procédures de décision, d'aller vers une plus grande efficacité des procédures d'échanges et de diffusion de bonnes pratiques d'innovation ainsi que vers une plus grande reconnaissance de l'activité des entreprises, appelant la Commission et les États membres à mobiliser la société en général en vue de l'avènement d'une culture plus favorable à l'innovation, à la promotion de la qualité et à la prise de risque entrepreneuriale.

1.8. Le CESE recommande que la formulation et l'application des politiques européennes, en particulier celles qui ont pour force motrice les entreprises, comme c'est le cas de l'innovation, prennent en considération le renforcement des mécanismes de participation et d'association de leurs principaux acteurs — les chefs d'entreprises et les travailleurs.

1.9. Le Comité est convaincu que cette communication pourra servir de base à un processus de consolidation des capacités d'innovation dans l'ensemble de l'Union européenne, espérant que les États membres et les institutions de l'UE créeront les conditions nécessaires et dégageront les ressources

indispensables au renforcement de l'investissement dans l'innovation, si essentiel pour la croissance économique et l'amélioration de la qualité de vie des citoyens européens.

## 2. Synthèse du document de la Commission

2.1. L'innovation est un pilier majeur de la «stratégie de Lisbonne» lancée par le Conseil européen de mars 2000, puis renforcée par les conseils suivants, en particulier celui de Barcelone en 2002.

2.2. La communication sur la politique d'innovation à l'examen forme, avec la communication sur la politique industrielle dans une Europe élargie et le livre vert sur l'esprit d'entreprise, un cadre cohérent pour le développement d'une politique d'entreprise susceptible d'imprimer un élan à la compétitivité des entreprises et de contribuer à la croissance économique européenne.

2.3. Tout en reconnaissant la contribution décisive de la recherche à l'innovation et l'importance de la récente communication intitulée: «Plus de recherche pour l'Europe — objectif: 3 % du PIB», il est souligné dans la communication à l'examen qu'il existe de nombreuses autres formes d'innovation.

2.4. L'innovation peut être incrémentale ou radicale, résulter d'un transfert de technologie ou d'un développement de nouveaux concepts commerciaux et elle peut être technologique, organisationnelle ou «représentationnelle».

2.5. Cette communication a pour objet, en premier lieu, de décrire les différentes voies possibles pour l'innovation et d'analyser leurs conséquences pour la conception de la politique d'innovation et pour les différents moyens à travers lesquelles cette politique est mise en œuvre, de manière à éviter que ces voies soit compromises par une conception trop restrictive de l'innovation.

2.6. L'analyse antérieurement évoquée est complétée par l'étude des défis qui se posent actuellement et qui, selon le cas, sont plus ou moins spécifiques à l'UE, étant donné que les structures, les problèmes et les opportunités en matière d'innovation ne sont pas nécessairement les mêmes dans les principales zones économiques mondiales. Parmi les facteurs examinés figurent l'insuffisance persistante des performances de l'ensemble de l'Union en matière d'innovation, les implications de l'élargissement, les tendances démographiques et le poids important du secteur public.

2.7. Bien que la politique d'innovation soit mise en œuvre aux niveaux national et régional principalement, il est nécessaire que les États membres et la Commission intensifient leur coopération pour renforcer l'innovation dans l'UE, ce qui doit passer par des mécanismes de coordination et d'évaluation pour favoriser l'apprentissage mutuel et pour mesurer les progrès réalisés. La communication contient des propositions concrètes sur la manière de transformer la diversité européenne en atout.

2.8. La Communication suggère également plusieurs nouvelles directions pour le développement d'une politique communautaire de l'innovation et en particulier, pour assurer une interaction avec d'autres domaines d'action politique. La politique d'innovation doit souvent être mise en œuvre via d'autres politiques, raison pour laquelle la communication suggère notamment une coordination plus efficace et un suivi dynamique de la part de la Commission et des États membres.

### 3. Observations générales

3.1. L'importance de l'innovation a été reconnue depuis 1995, en particulier dans le livre vert sur l'innovation<sup>(1)</sup> et dans le premier Plan d'action pour l'innovation en Europe<sup>(2)</sup>, qui a pour objectifs principaux: la création d'une culture de l'innovation, la création d'un environnement favorable à l'innovation et l'encouragement d'une meilleure articulation entre recherche et innovation.

3.2. Le Conseil européen de Lisbonne de mars 2000 a fixé pour l'Union européenne l'objectif stratégique de «faire de l'Union 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, d'ici à 2010», ce qui a suscité l'espoir de voir l'innovation devenir un pilier essentiel pour l'avenir de l'Union<sup>(3)</sup>.

3.3. La communication de la Commission de 2004<sup>(4)</sup> a identifié cinq priorités pour guider les actions nationales et communautaires de promotion de l'innovation:

- assurer la cohérence des politiques d'innovation;
- créer un cadre réglementaire favorable à l'innovation;
- encourager la création et le développement d'entreprises innovantes;
- améliorer les interfaces clés du système d'innovation; et
- évoluer vers une société ouverte à l'innovation.

3.4. Le Comité a fait valoir en son temps que de tels objectifs allaient dans la bonne direction, à savoir celle de «l'indispensable reconnaissance de l'importance de la politique

d'innovation, tant par les gouvernements nationaux que par les citoyens européens»<sup>(3)</sup>. Le Comité distingue quatre axes essentiels dans la stimulation de l'innovation en Europe:

- l'information sur l'innovation;
- une prise de conscience généralisée de son importance;
- un environnement juridico-organisationnel fonctionnel;
- la coordination des actions au niveau national (horizontal) et intersectoriel (vertical).

3.5. Cette appréciation et notamment les contributions du Comité concernant les aspects suivants conservent toute leur actualité:

- caractère central de la convergence des politiques nationales menées en matière d'innovation;
- adoption de mesures fiscales en vue d'inciter le secteur privé à investir dans la recherche et l'innovation et d'engager davantage de chercheurs;
- élimination des barrières de communication entre les petites et moyennes entreprises (PME), d'une part, et les universités et les centres de recherche, d'autre part;
- incitation à la création et au développement d'entreprises innovantes (faciliter la participation des entreprises en phase de démarrage aux marchés publics et aux programmes communautaires);
- valorisation du capital humain des instituts de recherche et des centres d'excellence et attirer les chercheurs et les scientifiques de pays autres que les États membres;
- amélioration des interfaces essentielles du système d'innovation;
- faciliter les transferts de savoir-faire;
- nécessité d'un processus d'information et de formation continue dans les différents segments du système éducatif en amont, en particulier à l'école primaire et dans l'enseignement secondaire, pour susciter une prise de conscience plus effective et élargie de l'enjeu que représente l'innovation<sup>(5)</sup>.

3.6. Par ailleurs, le CESE attire l'attention des États membres sur la nécessité de canaliser une partie des investissements publics vers la formation continue, en particulier pour les catégories professionnelles intermédiaires (knowledge workers, travailleurs du savoir), de manière à permettre le développement de la recherche sur le terrain et le renforcement de l'activité d'innovation dans les entreprises.

(1) COM(95) 688 final — Volumes I et II: avis du CESE 700/1996, JO C 212 du 22.7.1996.

(2) COM(96) 589 final.

(3) Avis du CESE, JO C 260 du 17.9.2001.

(4) La communication de la Commission «L'innovation dans une économie fondée sur la connaissance», cinq priorités pour guider les actions nationales et communautaires de promotion de l'innovation COM(2000) 567 final.

(5) Avis du CES, JO C 260 du 17.9.2001, points 3.2 à 3.6.

3.7. Le Conseil européen de Barcelone a estimé 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), appelant à une augmentation de la part financée par les entreprises, qu'il estime de voir passer de son niveau actuel de 56 % aux deux tiers de l'investissement total en R&D. Le Comité a accueilli favorablement ces conclusions et souligné que les objectifs en matière de compétitivité, de croissance économique, d'emploi, de normes environnementales et sanitaires élevées et de développement durable équilibré ne peuvent être atteints qu'en mettant l'accent sur la connaissance, la R&D et l'innovation 7 <sup>(1)</sup>.

3.8. Le Comité est d'accord avec la Commission lorsqu'elle considère que, malgré certains progrès réalisés, l'innovation est encore un grand point faible de l'Union européenne, par comparaison avec les États-Unis et le Japon, et cette faiblesse pourrait être l'un des facteurs clés qui sont à l'origine des moins bonnes performances de l'Europe en matière de croissance et de productivité.

3.9. Tandis que la R&D (recherche et développement) a été traitée dans différentes communications antérieures de la Commission européenne et dans les avis du Comité y relatifs <sup>(2)</sup>, la communication à l'examen se concentre sur les aspects de l'innovation qui se situent au-delà de la R&D ou lui sont extérieurs, mais dont l'importance peut être décisive pour imprimer un nouvel élan à la politique européenne d'innovation.

3.10. Le Comité a accueilli favorablement la communication à l'examen, qui a pour objectif de lancer le débat en vue d'une mise à jour des fondements de la politique européenne d'innovation, sur la base d'une meilleure compréhension des mécanismes de l'activité d'innovation et avec l'appui d'une volonté politique des États membres en ce sens réaffirmée, afin de surmonter les difficultés existantes pour parvenir à une Europe plus innovante, capable d'atteindre les objectifs de Lisbonne.

3.11. Le Comité accorde de l'importance aux priorités définies par le Conseil européen des 20 et 21 mars 2003, notamment en ce qui concerne la croissance de l'emploi et le renforcement de la cohésion sociale, l'innovation et l'esprit d'entreprise ainsi que la protection de l'environnement et la qualité de vie des citoyens, tout en reconnaissant que jusqu'à présent, ces priorités ont davantage relevé du discours que de la pratique effective des États membres.

3.12. Le Comité se félicite également de l'orientation générale des conclusions de la XIV<sup>e</sup> conférence interparlementaire

*Eureka*, tenue les 23 et 24 juin, sur le thème «Construire une politique de l'innovation en Europe».

3.13. Les difficultés auxquelles nous sommes confrontés en matière de reprise de la croissance économique et de l'emploi, accentuées par les incertitudes et les risques politiques qui affectent le monde aujourd'hui, et en particulier les économies européennes, confère à la communication de la Commission relative à la politique d'innovation une importance et une actualité particulières. Cette situation difficile devrait être une incitation forte pour les États membres et les entreprises à s'engager à soutenir des politiques d'investissement de nature à garantir les changements indispensables en vue du renforcement des activités d'innovation, en tant que facteur décisif pour l'accroissement de la productivité et de la compétitivité des économies européennes.

#### 4. Observations particulières

4.1. Le Comité partage la conception systémique que la Commission a des mécanismes de l'innovation et le constat qu'elle fait selon lequel «les faiblesses en matière de capacités et de performances relatives aux formes d'innovation non technologiques sont tout aussi responsables de la lente progression vers les objectifs de Lisbonne que les niveaux faibles d'investissement en R&D». Il ne faut pas pour autant dévaloriser l'objectif européen de parvenir aux 3 % du PIB en matière de recherche et développement (R&D), à la réalisation duquel les États membres se sont engagés et c'est un engagement qu'ils doivent honorer pour résorber les déficits existants en matière d'innovation.

4.1.1. En réalité, la création de nouvelles connaissances est une condition préalable pour que l'Union devienne, comme l'a affirmé le Conseil de Lisbonne, la société fondée sur la connaissance la plus avancée du monde. Les nouvelles connaissances de base sont le produit de la recherche fondamentale. En revanche, l'innovation, et la connaissance pratique y relative, résulte de l'interaction entre la recherche fondamentale, la recherche appliquée, le développement, l'ingénierie, la gestion, la commercialisation, etc. Elle peut revêtir plusieurs formes et se produire en de multiples occasions.

4.1.2. Par ailleurs, il faut des incitations plus efficaces pour promouvoir la mobilité des scientifiques et des ingénieurs — en tant que diffuseurs d'informations et de techniques innovantes — entre le monde de l'industrie (y compris les PME), les universités et d'autres centres de recherche. Les droits de propriété intellectuelle doivent être distribués de manière équilibrée.

<sup>(1)</sup> Avis du CESE, JO C 95 du 23.4.2003.

<sup>(2)</sup> JO C 260 du 17.9.2001; JO C 94 du 18.4.2002; JO C 241 du 7.10.2002 et JO C 95 du 23.4.2003.

4.1.3. Le rôle que les petites et moyennes entreprises (PME) peuvent jouer en adoptant et en développant des idées pour de nouveaux produits est particulièrement important. Toutefois leur possibilité en termes de marché et de survie ne dépendent pas exclusivement de la mobilité, du transfert de connaissances et de nouvelles idées mais bien davantage du climat économique général, de l'autosuffisance de l'équipement de base, des modalités de financement et de l'expérience des entreprises. Ainsi, l'amélioration de la compétitivité, de la position sur le marché et de la capacité financière des nouvelles entreprises est également essentielle pour l'innovation, tout du moins dans les cinq premières années.

4.2. La communication part du principe que l'entreprise est l'élément moteur de l'innovation et que ce processus repose sur sa capacité à saisir les opportunités offertes par le marché et à y répondre de manière novatrice en s'appuyant sur ses connaissances et ses compétences. Toutefois, le CESE souligne que, même si l'ensemble des interactions de l'entreprise avec son environnement immédiat est essentiel pour l'innovation en entreprise, et même si les conditions de l'environnement plus général ont une incidence sur sa disposition à innover, le socle des connaissances reposant sur l'éducation et la formation des ressources humaines tout au long de la vie ainsi que les possibilités et les capacités d'apprentissage des individus n'en restent pas moins des éléments décisifs pour le processus d'innovation.

4.3. Le CES souligne l'importance d'une plus grande reconnaissance de l'activité des entreprises et la nécessité d'une mobilisation de la Commission, des États membres et de la société en général, pour promouvoir une culture plus favorable à l'innovation, à la promotion de la qualité et à la prise de risque entrepreneuriale.

4.3.1. Il serait particulièrement intéressant que la Commission, dans le cadre du processus d'apprentissage mutuel, organise, tout du moins à titre d'expérience pilote, des tables rondes à caractère sectoriel en vue de faciliter davantage la diffusion des meilleures pratiques d'innovation par les entreprises.

4.3.2. La spécificité des activités d'innovation, compte tenu des taux d'échec élevés constatés dans la transformation des idées en projets financièrement viables, devrait faire l'objet d'une mise à disposition de services spécialisés de soutien à l'innovation en entreprise de la part des États membres.

4.3.3. Par ailleurs, les institutions financières devraient renforcer leurs capacités d'appréciation de nouvelles idées et faire en sorte que les entreprises obtiennent plus facilement des ressources financières afin de tirer le meilleur parti des connaissances disponibles et émergentes.

4.4. Le CESE souligne que la principale faiblesse de l'Europe se situe au niveau de la part des dépenses des entreprises dans la recherche et le développement (R&D) dans le PIB, du nombre de brevets de technologie «de pointe»<sup>(1)</sup> et de la valeur ajoutée industrielle dans les secteurs de haute technologie. Il réaffirme le point de vue exprimé antérieurement selon lequel il est urgent de remédier à cette situation.

4.5. Le CESE souligne que les écarts entre les États membres sont particulièrement significatifs en ce qui concerne les indicateurs de participation à des actions de formation tout au long de la vie et au nombre de brevets de haute technologie, estimant que les disparités existantes entre les États membres quant au poids des dépenses de R&D des entreprises dans le PIB et aux brevets de haute technologie est préoccupant. Ce sont quelques-uns des aspects qui méritent une attention particulière.

4.6. Les difficultés reconnues en matière d'innovation devront faire l'objet d'une réponse appropriée de la part des pays de l'Union. Il y a, d'une part, les problèmes communs comme la réticence à la prise de risque, l'insuffisance des investissements en R&D et le manque de coopération entre le secteur de la recherche et l'industrie et, d'autre part, les problèmes propres aux pays candidats, liés à la nécessaire transformation de leur configuration économique, institutionnelle, éducative et sociale.

4.7. La communication à l'examen souligne la nécessité de politiques appropriées en matière de ressources humaines pour ce qui est des perspectives adaptées à offrir à ceux qui se trouvent dans la dernière phase de leur vie active, qui couvriraient des accords de flexibilité du temps de travail et la participation à des actions de formation. Le CESE est également d'avis que le développement des compétences de tous les travailleurs et la prolongation de la contribution des plus âgés à l'activité économique sont des facteurs importants qui devront être pris en considération pour l'équilibre générationnel dans les entreprises et pour l'atténuation des difficultés des systèmes de sécurité sociale. Toutefois, les travailleurs exerçant des professions qui les exposent à une fatigue physique ou à des risques accrus devront pouvoir bénéficier, dans ce contexte, d'un traitement différencié.

4.7.1. En particulier, il faut tenir compte de la contribution que les travailleurs du savoir (knowledge workers) plus âgés peuvent encore apporter à la production de richesses et de bien-être pour la communauté, avec talent et intelligence, fournissant ainsi de précieuses opportunités au système productif et économique de la communauté et permettant de réduire les coûts économiques et sociaux.

(1) «Groupe d'experts innovation 2002» (SEC(2002) 1349).

4.7.2. Dans ce contexte, le CESE juge nécessaire:

- de prévoir des instruments spécifiques de garantie et de défense des droits à travers une participation accrue des travailleurs aux processus de réorganisation et de restructuration des entreprises, de manière à donner une nouvelle chance moyennant des instruments adéquats d'assistance et de support technique;
- de prévoir des incitations pour les entreprises qui sont disposées à engager des travailleurs du savoir à la recherche d'un nouvel emploi;
- de favoriser, au travers de projets spécifiques aux politiques d'investissements, de développement commercial et de partenariat avec les États membres, la mobilité et la valorisation de ces professionnels en vue de faciliter leur intégration dans le système et une utilisation maximale de leurs compétences et de leurs connaissances utiles;
- de mettre à profit le savoir de ces professionnels pour réaliser, dans le cadre de la politique de gestion des flux migratoires, des activités de sélection et de formation sur place, dans les entreprises souhaitant engager des immigrés;
- d'utiliser des experts pour l'assistance professionnelle sur place aux PME qui ont l'intention d'intervenir sur les nouveaux marchés ouverts par les pays d'adhésion;
- de favoriser les échanges de ces professionnels de manière à ce qu'ils soutiennent, sur place, le processus de modernisation de l'appareil productif, organisationnel et administratif des nouveaux membres de l'Union;
- de prévoir une politique spécifique pour les travailleurs du savoir qui, outre la perte d'emploi, rencontrent les plus grandes difficultés pour concilier mobilité et exigences liées au rôle de soutien de famille.

4.8. Le CESE souligne que la satisfaction des travailleurs, en particulier quant à la qualité et aux conditions et relations de travail, est un élément important pour la promotion de l'innovation en entreprise. Une responsabilité environnementale et sociale accrue de la part des entreprises, avec tout ce que ce concept implique, apparaît donc également comme étant fondamentale pour le renforcement d'un modèle novateur propre à l'Union européenne.

4.9. Le Comité reconnaît l'importance des caractéristiques spécifiques de l'Union énumérées dans la communication à l'examen, qui ont une influence sur la politique d'innovation, comme le poids considérable du secteur public et ses interfaces avec le tissu des entreprises les plus innovantes, la rénovation des zones urbaines en tant que pôles d'innovation et d'attraction pour les personnes hautement qualifiés et la nécessaire intégration de la diversité européenne dans la recherche d'une politique d'innovation spécifique en vue d'une amélioration de la croissance économique, de l'emploi et de la qualité de vie du citoyen européen.

4.10. Le Comité reconnaît avec la Commission la nécessité de redoubler d'efforts pour promouvoir l'innovation et d'assurer une action coordonnée entre les États membres et les institutions de l'UE, mais il se doit de souligner que ces efforts doivent avoir une traduction concrète tant dans les politiques d'appui aux entreprises et les modèles qui stimulent la participation et l'engagement des travailleurs que dans les orientations des politiques budgétaires pour l'affectation des ressources nécessaires à cette fin.

4.11. Le CESE exhorte les États membres à mettre en œuvre des actions visant une meilleure formation de base et une meilleure formation technique de la population active et, dans le contexte de la coordination des politiques au niveau européen, à créer les conditions du renforcement de la mobilité des ressources humaines entre l'université et les centres de recherche, d'une part, et l'industrie, d'autre part, et entre les pays et les entreprises. Ces actions pourront être un élément décisif pour l'accélération du processus de diffusion des connaissances et des meilleures pratiques au niveau des activités d'innovation, de manière à ce que les secteurs et les entreprises puissent tirer pleinement parti des connaissances disponibles et les mettre en application dans les processus de conception, de production et de commercialisation des produits et des services. Dans le domaine des technologies de l'information, il sera essentiel d'assurer à l'avenir une meilleure exploitation des réseaux existants, en particulier par les entreprises et les universités/centres de recherche, afin de parvenir plus facilement, à la faveur d'un processus d'apprentissage mutuel, aux niveaux de performances souhaités.

4.12. La communication à l'examen invite à étudier de nouvelles voies susceptibles d'améliorer les performances de l'Europe dans le domaine de l'innovation. Nombre de suggestions présentées sont partagées par le Comité, qu'il s'agisse des différentes implications au niveau des interfaces politiques à considérer, ou de l'évaluation systématique de leur impact sur l'innovation (concurrence, marché interne, emploi, fiscalité, environnement et développement régional), sur la stimulation du dynamisme du marché (exploitation du concept de marchés pilotes), sur la promotion de l'innovation dans le secteur public (marchés publics efficaces, ouverts et compétitifs, nouveaux types de services) et sur le renforcement de la dimension régionale de la politique d'innovation (élaboration de compétences sur la base des spécificités sociales et économiques des régions et de l'enseignement tiré d'expériences réussies).

4.13. Le CESE fait valoir que le renforcement de l'innovation en Europe devrait être obtenu plus particulièrement à travers les interfaces suivantes:

- fiscalité: politique d'incitations fiscales sélectives pour les activités d'innovation, en particulier dans les PME qui opèrent sur des marchés en expansion et de moyenne/haute technologie;

- secteur public: politique d'investissements de nature à promouvoir le développement de nouveaux produits et services, avec un accent particulier sur ceux qui ont une incidence accrue sur le bien-être du citoyen européen (santé, éducation et formation, environnement, transports et communications);
- emploi: politiques cohérentes d'actions sur le marché du travail qui visent la défense et la création d'un emploi de qualité, le renforcement de la cohésion sociale et l'engagement de l'UE sur une voie conduisant sûrement à un niveau proche du plein-emploi;
- responsabilité sociale et ressources humaines dans l'entreprise: l'une des préoccupations centrales d'un modèle d'organisation novateur doit être sa capacité à assurer des relations justes et équilibrées avec les différentes parties concernées («stakeholders»), tout en défendant et en promouvant la défense de l'environnement, de manière à donner satisfaction aux différents intérêts en présence, et tout particulièrement à ceux des travailleurs et de la collectivité en général. À l'heure actuelle, l'un des défis importants que les entreprises doivent relever consiste à tisser de bonnes relations, surtout dans le domaine des relations humaines, sociales, financières et écologiques, notamment sur une base volontaire ou négociée;
- redéfinition des systèmes d'aide communautaire à l'innovation: compte tenu du fait qu'une partie des fonds communautaires alloués aux États membres pour l'innovation

ne sont pas utilisés en raison de l'absence de la partie publique dans la composante nationale du financement, celle-ci doit pouvoir être assurée intégralement et uniquement par de l'argent public, d'origine privée, de manière à pouvoir utiliser la totalité des fonds pour l'innovation mis à la disposition des États membres par l'Union européenne.

4.14. Le Comité est convaincu que les actions proposées par la Commission vont dans le bon sens pour réduire les déficits de productivité de l'Union européenne par rapport à d'autres espaces économiques et il estime qu'elles pourront aider à trouver des voies et des solutions spécifiques appropriées pour garantir le renforcement du modèle social européen.

4.15. Enfin, le CESE ne peut manquer d'exprimer sa préoccupation quant à la lenteur des processus décisionnels dans l'Union européenne, dont le fonctionnement effectif du marché unique et le brevet européen sont de parfaites illustrations. Compte tenu de cette difficulté, il s'avère nécessaire, dans la conception et la formulation des politiques et leur application postérieure sur le terrain, en particulier pour celles qui ont pour force motrice des entreprises, comme c'est le cas de l'innovation, de prendre en considération le renforcement des mécanismes de participation et d'engagement de leurs principaux acteurs, à savoir les chefs employeurs et les travailleurs. Le Comité est convaincu que cette nouvelle approche, de la part de la Commission et des États membres, est désormais indispensable si l'on veut que l'espace européen relève les défis de l'innovation.

Bruxelles, le 25 septembre 2003.

*Le Président*

*du Comité économique et social européen*

Roger BRIESCH

## ANNEXE

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

L'amendement suivant a été rejeté par l'Assemblée mais a obtenu au moins le quart des voix exprimées:

**Ajouter un nouveau paragraphe 4.1.4**

«C'est pourquoi le CESE estime que jusqu'à ce que soit atteint l'objectif de 3 % du PIB consacrés à la R&D, tous les investissements publics réalisés dans ce domaine doivent être exclus du calcul des dépenses publiques aux fins du Pacte de stabilité».

*Résultat du vote*

Voix pour: 35; voix contre: 39; abstentions: 3.

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1655/2000 concernant un instrument financier pour l'environnement (LIFE)»**

(COM(2003) 402 final — 2003/0148 (COD))

(2004/C 10/17)

Le 16 juillet 2003, le Conseil a décidé, conformément aux dispositions de l'article 175, paragraphe 1, du traité instituant la Communauté économique européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

Le Bureau du Comité économique et social européen a chargé sa section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement» de préparer les travaux en la matière.

Étant donné l'urgence des travaux, le Comité économique et social européen a décidé, lors de sa 402<sup>e</sup> session plénière des 24 et 25 septembre 2003 (séance du 25 septembre), de nommer M. Chiriaco rapporteur général et a adopté l'avis suivant par 56 voix pour, 1 voix contre et 1 abstention.

**1. Synthèse de la proposition de la Commission**

Lors de l'adoption du règlement (CE) n° 1655/2000 portant création d'un instrument financier pour l'environnement (LIFE) <sup>(1)</sup>, la Commission avait proposé l'établissement d'un comité de gestion pour sa mise en œuvre, dans la mesure où elle estimait que le choix des projets était une mesure ayant des implications budgétaires substantielles.

1.1. Toutefois, le Conseil, statuant à l'unanimité, a rejeté la proposition de la Commission quant à la procédure de comité à appliquer. Par ailleurs, en ce qui concerne l'adoption des

mesures de mise en œuvre du règlement (CE) n° 1655/2000, le Conseil a opté, dans l'article 11, paragraphe 2, pour la procédure de réglementation prévue à l'article 5 de la décision 1999/468/CE.

1.2. La Commission a alors introduit devant la Cour de justice un recours en annulation de la disposition en question.

1.3. Dans son arrêt du 21 janvier 2003 <sup>(2)</sup>, la Cour de justice a annulé l'article 11, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1655/2000, estimant que les mesures de gestion relatives à

(1) JO L 192 du 28.7.2000, p. 1.

(2) Arrêt de la Cour du 21.1.2003, Commission contre Parlement européen et Conseil, affaire C-378/00, non encore publié au Recueil.



la mise en œuvre d'un programme ayant des incidences budgétaires notables, au sens de l'article 2, alinéa a), de la décision 1999/468/CE, relèvent en principe de la procédure de gestion définie à l'article 4 de la décision 1999/468/CE ou, le cas échéant, conformément à l'article 2, alinéa c), de ladite décision, de la procédure consultative définie à son article 3.

1.4. Conformément à l'arrêt de la Cour de justice, la Commission propose par conséquent un règlement portant modification du règlement (CE) n° 1655/2000 quant à la procédure de comité à suivre, dans lequel le comité de réglementation est remplacé par un comité de gestion pour l'adoption des mesures de mise en œuvre du règlement en question.

## 2. Observations générales

2.1. Le Comité prend note de la décision de la Cour de justice et appuie la proposition de la Commission consistant

remplacer, dans le cadre des mesures de mise en œuvre du règlement (CE) n° 1655/2000, le comité de réglementation par un comité de gestion.

## 3. Observations particulières

3.1. S'il est favorable à la proposition de la Commission, le Comité invite toutefois celle-ci à veiller à ce que les travaux du comité de gestion offrent toutes les garanties en matière de transparence et d'efficacité, à promouvoir la diffusion des décisions de cet organe et à réaliser, le cas échéant, de vastes consultations en y associant des représentants de la société civile.

## 4. Conclusion

4.1. Le Comité accueille favorablement la proposition de la Commission modifiant le règlement (CE) n° 1655/2000 quant à la procédure de comité à suivre.

Bruxelles, le 25 septembre 2003.

*Le Président*

*du Comité économique et social européen*

Roger BRIESCH

---

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 2596/97 prolongeant la période prévue à l'article 149, paragraphe 1, de l'acte d'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède»**

(COM(2003) 372 final — 2003/0144 (CNS))

(2004/C 10/18)

Le 16 juillet 2003, 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.

Le Bureau du Comité a chargé la section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement» d'élaborer un avis en la matière.

Eu égard au caractère urgent de cette saisine, le Comité économique et social européen a désigné M. Staffan Nilsson comme rapporteur général lors de sa 402<sup>e</sup> session plénière des 24 et 25 septembre 2003 (séance du 24 septembre) et a adopté le présent avis par 89 voix pour, 2 voix contre et 1 abstention.

## 1. Introduction

1.1. Dans l'acte d'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède, figurait un délai pendant lequel ces pays étaient autorisés, au titre du régime transitoire, à déroger aux dispositions du règlement du Conseil sur l'harmonisation de la teneur en matière grasse du lait (CE) n° 2596/97 <sup>(1)</sup>. Après avoir été prolongé, ce délai vient à expiration le 31 décembre 2003 (CE) n° 2703/1999 <sup>(2)</sup>.

1.2. La Finlande et la Suède ont été invitées à rendre compte des mesures qu'elles avaient prises pour s'adapter aux dispositions communes. C'est là l'objet du rapport que présente maintenant la Commission en liaison avec une proposition de modification du règlement et qui concerne «certains aspects des marchés du lait de conserve et du lait de consommation».

## 2. La proposition de la Commission

2.1. La Commission constate que par certains aspects, les exigences relatives à la teneur en matière grasse suscitent des difficultés pour la Finlande et la Suède. C'est pourquoi il est proposé de prolonger encore une fois, jusqu'au 30 avril 2009, la dérogation dont bénéficient l'Autriche, la Finlande et la Suède par rapport aux dispositions du régime harmonisé applicable à la teneur du lait en matière grasse.

2.2. La Commission indique aussi que la même dérogation a été accordée à six nouveaux États membres (Chypre, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne) et que cette dérogation vient à expiration le 30 avril 2009.

2.3. La Commission précise qu'elle prévoit de présenter en 2007 un rapport concernant le marché du lait de consommation et que ce rapport contiendra éventuellement une proposition d'harmonisation du régime applicable.

## 3. Observations du CESE

3.1. Le CESE est favorable à la prolongation de la dérogation.

3.2. Dans quelques cas, le lait de consommation commercialisé aussi bien en Finlande qu'en Suède a une teneur en matière grasse inférieure à la teneur prescrite par le régime commun. Une proportion significative des consommateurs souhaite toujours qu'il n'y ait pas d'obligation d'augmenter la teneur en matière grasse de ces produits.

3.3. Compte tenu de la prolongation de cette dérogation et en raison du fait que l'on observe une situation similaire dans six nouveaux États membres, il est nécessaire que dans le rapport qu'elle présentera en 2007, la Commission analyse avec soin la question de l'harmonisation des teneurs en matière grasse du lait qui est offert à la vente. Il conviendra que les préoccupations premières soient l'intérêt des consommateurs et les souhaits des consommateurs, ainsi que la question de savoir si la meilleure manière d'y répondre sera d'harmoniser les teneurs en matière grasse autorisées ou bien d'harmoniser l'étiquetage relatif aux teneurs en matière grasse.

<sup>(1)</sup> JO L 351 du 23.12.1997, p. 12.

<sup>(2)</sup> JO L 327 du 21.12.1999, p. 11.

Bruxelles, le 24 septembre 2003.

*Le Président*

*du Comité économique et social européen*

Roger BRIESCH

## Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Cohésion économique et sociale: compétitivité des régions, gouvernance et coopération»

(2004/C 10/19)

Dans le cadre des activités de la Présidence italienne de l'Union européenne, le Représentant permanent de l'Italie auprès de l'Union européenne, a sollicité par lettre en date du 8 avril 2003, un avis du Comité économique et social européen sur la «Cohésion économique et sociale: compétitivité des régions, gouvernance et coopération».

Étant donné l'urgence des travaux, le Comité a décidé, lors de sa 402<sup>e</sup> session plénière des 24 et 25 septembre 2003 (séance du 25 septembre), de nommer M. Malosse rapporteur général, et a adopté le présent avis par 76 voix pour, 1 voix contre et zéro abstention.

### 1. Présentation

1.1. Le projet de Traité constitutionnel présenté le 18 juillet 2003 à la Présidence italienne, confirme et renforce la politique de cohésion comme un des piliers essentiels de l'Union européenne. Le Comité économique et social européen a été un des initiateurs et principaux soutiens à cette politique depuis son émergence au début des années 1980.

1.2. Pionnier en matière de simplification administrative<sup>(1)</sup>, le CESE est préoccupé par différents signes de mauvaise gouvernance: retards dans la mise en œuvre des programmes, partenariats insuffisants avec les acteurs économiques et sociaux, contradictions entre les différentes politiques de l'Union européenne. Face à l'élargissement de l'UE au 1<sup>er</sup> mai 2004 et à l'arrivée de pays qui seront les grands bénéficiaires de cette politique sans avoir ni l'expérience de sa mise en œuvre ni, souvent, les capacités. Dans un contexte de mondialisation croissante d'économies, seule une meilleure gouvernance assurera l'avenir de la politique de la cohésion.

1.3. Le CESE appuie et soutient sans relâche la mise en œuvre du processus de Lisbonne pour faire de l'Union européenne l'économie fondée sur la connaissance la plus compétitive du monde d'ici 2010. Cet objectif susceptible de mobiliser les citoyens européens est aujourd'hui mis en cause en raison d'une situation économique instable et du manque de volonté réelle des États membres et de l'Union de mettre en œuvre effectivement les axes de Lisbonne. Il reste aussi à promouvoir un véritable dialogue avec les entreprises, les partenaires sociaux et tous les autres acteurs de la société civile, en l'occurrence celles et ceux qui peuvent faire partager aux citoyens les réformes, les projets et l'ambition du processus de Lisbonne!

<sup>(1)</sup> Le CESE est le premier organe de l'UE à s'être doté lui-même d'un Code de Bonne conduite en matière de simplification.

1.4. Dans cet esprit, le CESE, à la demande de la Présidence italienne, et s'appuyant sur les travaux récents de sa section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale»<sup>(2)</sup> élabore une série de recommandations pour l'avenir de la politique de cohésion autour des thèmes de compétitivité, gouvernance et coopération.

### 2. Compétitivité des régions

2.1. L'objectif d'une politique de cohésion rénovée doit être de permettre à l'ensemble du territoire communautaire de s'adapter aux défis de l'économie de la connaissance et de contribuer ainsi à ce que toutes les régions puissent prendre en compte les objectifs de Lisbonne. L'Union européenne doit être capable désormais de retrouver les voies d'une croissance forte. Première puissance industrielle et commerciale du monde, l'Union européenne, depuis 20 ans, apparaît toujours comme un outsider, dépendante de l'extérieur pour relancer son économie. Cette situation est anormale. Dotée depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002 sur la majorité de son territoire d'une monnaie unique, l'UE doit être capable de s'affirmer comme un acteur majeur sur la scène mondiale, capable de trouver des ressources propres à sa croissance.

2.2. L'absence de cohésion à l'intérieur de l'Union européenne est un facteur de faiblesse indéniable. L'exemple de l'Italie avec le Sud, de la France avec ses zones rurales et périphériques ou de l'Allemagne plus récemment avec les nouveaux Länder, démontre bien combien le manque de cohésion peut freiner le progrès économique et social d'un pays. Il en va de même pour l'Union européenne. L'élargissement fait entrer dans l'Union les pays qui ont les taux de

<sup>(2)</sup> Voir notamment les avis:

- «Le deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale», JO C 193 du 10.7.2001, p. 70;
- «Stratégie de cohésion économique et sociale dans l'UE», JO C 241 du 7.10.2002, p. 151;
- «L'avenir de la politique de cohésion dans la perspective de l'élargissement et de la mutation vers l'économie de la connaissance», JO C 241 du 7.10.2002, p. 66;
- «Deuxième rapport d'étape sur la cohésion économique et sociale».

croissance européens les plus élevés de ces cinq dernières années et les meilleures perspectives de développement, mais en même temps les écarts régionaux se creusent au sein de l'Union. La politique de cohésion de l'Union européenne doit être donc poursuivie et renforcée. Elle a déjà obtenu des résultats très encourageants depuis 20 ans d'existence en permettant le rattrapage économique des pays de cohésion. Ses résultats en matière de rattrapage des régions, à l'intérieur des pays, ont été moins convaincants, puisque les disparités infranationales n'ont pas diminué, parfois se sont aggravées. La Commission européenne devrait étudier des méthodes novatrices de réponses aux défis soulevés par l'élargissement comme, par exemple, la recherche de synergies entre les actions entreprises au titre des fonds structurels, les crédits aux investissements de la Banque européenne d'investissements et les capitaux privés disponibles. Ces synergies ont un fort potentiel qui pourrait susciter un accroissement des investissements productifs notamment dans les pays entrants.

2.3. L'expérience des années précédentes souligne que les pays/régions qui décollent sont ceux qui réussissent à valoriser et mobiliser leurs atouts, essentiellement les ressources humaines (mais aussi le patrimoine naturel, la situation géographique ...). Il n'y a pas de «recette miracle», si ce n'est l'esprit du consensus social autour d'objectifs ambitieux et d'investissements ciblés pour mettre ces pays et régions à égalité de chances avec le souci du développement durable: l'éducation/formation et la recherche d'un côté, des infrastructures de qualité d'un autre côté. La lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ainsi qu'une meilleure mobilisation du potentiel des régions les moins développées sont les traits caractéristiques d'un modèle européen de société auquel aspirent une majorité de citoyens dans les États membres et les États candidats. Tout mode d'organisation qui ne renforcerait pas ces orientations risquerait de porter atteinte à la cohésion et d'augmenter les contraintes qui pèsent sur les actions structurelles. Il est essentiel de poursuivre le renforcement de ce modèle de société, dans lequel la participation des citoyens au processus démocratique, le développement des compétences, l'accès à des services d'intérêt général, l'égalité des chances et l'octroi des garanties sociales fondamentales sont des valeurs politiques essentielles.

2.4. L'aide européenne devrait être dégressive au fur et à mesure des résultats obtenus, être proportionnelle, être bien ciblée sur les priorités définies sous l'égide européenne par un consensus local associant les forces vives et le secteur privé. Dans ce contexte également, il est essentiel que la future politique de cohésion prenne en compte les expériences passées en intégrant les meilleures pratiques au vu des résultats obtenus. Ce principe de base devrait être inscrit comme une condition dans la future réglementation de la politique de

cohésion. Dans cette optique, il conviendra de développer et d'améliorer les techniques d'évaluation de l'efficacité des interventions entreprises au titre des fonds structurels.

2.5. Les subventions directes aux entreprises créent des distorsions de concurrence destructrices entre les régions. Cependant des appuis plus généraux peuvent être nécessaires sans perturbation du marché pour encourager l'esprit d'entreprise: soutien à la création d'activités nouvelles, aide à la stratégie de développement, recherche et formation pour les petites entreprises.

2.6. Le CESE préconise ainsi une politique active de soutien à la compétitivité des régions en faveur des pays/territoires les moins développés (Objectif 1 de la politique de cohésion) avec des moyens importants, mais ciblés sur l'éducation/la formation, les infrastructures et le développement durable, l'esprit d'entreprise et les petites et moyennes entreprises ainsi que les capacités des organisations de la société civile pour mobiliser les énergies locales. Cette politique devra être menée dans le respect des principes fondamentaux qui ont soutenu les actions de cohésion menées depuis 1988 et qui doivent continuer à constituer la base des actions de cohésion: concentration, programmation, additionnalité et partenariat.

2.7. Le CESE demande le maintien de l'intervention de l'Union européenne en faveur des régions de l'UE qui quitteraient de manière statistique l'Objectif 1 du fait de l'élargissement, en ciblant l'appui européen aux mesures destinées à favoriser le développement des compétences, l'esprit d'entreprise et la création d'emplois. Le CESE considère que parmi les régions actuellement éligibles à l'Objectif 1, certaines continueront à avoir besoin d'aide après 2006. En effet, il ne convient pas qu'elles cessent d'avoir droit à cette aide au seul motif que l'élargissement diminuera automatiquement la moyenne communautaire du PIB par habitant. À ce titre, le CESE rappelle avec force le nécessaire effort de cohésion qui devra accompagner cette ouverture politique historique dans le cadre d'une politique régionale pour l'ensemble du territoire européen.

2.7.1. La répartition actuelle en objectifs 1, 2 et 3 dont les niveaux d'aides et les orientations en termes d'activités sont variables, devrait être remplacée par un système plus flexible. Trois niveaux d'aides pourraient être maintenus, le plus élevé étant celui de l'ancien et du nouvel objectif 1. Pour l'objectif 2 restant, et le précédent objectif 1, l'aide accordée par habitant serait inférieure. Pour les objectifs restants au sein de l'UE élargie, le niveau d'aide serait sensiblement inférieur. Concernant ces dernières aides, elles devraient être entièrement consacrées au développement des compétences et aux échanges d'expériences entre régions.

2.8. Le CESE soutient le maintien de la solidarité nationale et européenne en faveur des territoires souffrant de handicaps structurels graves (régions ultra-périphériques, régions insulaires, régions de montagne, régions enclavées, régions très faiblement peuplées, ...) qui nécessitent un appui spécifique pour éviter la désertification, en matière de services d'intérêt général, notamment les réseaux de communication et de transport (y compris les communications à large bande). Les réformes des mesures de cohésion suite à l'élargissement ne doivent pas entraîner un affaiblissement du soutien destiné à ces communautés très vulnérables. Dans ce domaine également, il conviendra de favoriser la poursuite du développement des ressources humaines qui doit rester une priorité fondamentale et qui nécessitera des moyens supplémentaires au niveau de l'UE. L'apport d'expériences réussies ainsi que l'intégration de ces régions dans les grandes politiques européennes constitueront la valeur ajoutée de la solidarité communautaire.

### 3. Gouvernance

3.1. Une meilleure gouvernance de la politique de cohésion est indispensable. La valeur ajoutée de la politique de cohésion communautaire en dépend. Une politique de cohésion efficace doit être lisible, être comprise et partagée par les bénéficiaires qui doivent en être les acteurs. Elle doit surtout intégrer l'ensemble des facteurs qui peuvent conduire aux développements économiques, sociaux, culturels, environnementaux et humains. Ces éléments apparaissant de plus en plus comme indissociables.

3.2. Le CESE renouvelle tout d'abord ses appels à une véritable simplification des procédures de mise en œuvre de la politique de cohésion. Il considère que seule une réforme radicale permettra de maintenir toute sa crédibilité à cette politique fondamentale de l'Union européenne. À cette préoccupation à caractère principalement opérationnel, il conviendra de rajouter l'exigence de mise en place d'un dispositif d'analyse prévisionnelle, d'étude de tendances et d'évolution des paramètres qui déterminent la convergence réelle et les facteurs dynamiques de compétitivité.

3.3. Le CESE a déjà à de nombreuses reprises confirmé sa position en faveur du maintien et du développement des principes fondamentaux des fonds structurels pendant la période qui débute en 2007. Au-delà du débat déjà évoqué sur l'avenir de la concentration, il conviendra de veiller à ce que la conception et la gestion des programmes des fonds structurels soient mises en œuvre dans le plein respect de la subsidiarité. Cela implique le développement d'une politique en faveur d'une implication pleine et active des pouvoirs locaux et des partenaires économiques et sociaux a contrario d'initiatives

qui auraient pour seul effet le renforcement du rôle des gouvernements nationaux. Le CESE n'approuverait pas l'intérêt d'une proposition qui rendrait, dans les faits, le contrôle des fonds structurels aux gouvernements des États membres.

3.4. Afin de garantir une meilleure répartition des rôles entre les nombreux niveaux de prise de décisions, il est important — si pas essentiel — que l'Union européenne prenne des mesures radicales pour que le principe de subsidiarité soit appliqué jusqu'au bout du processus décisionnel. Une meilleure répartition des rôles entre l'Union européenne, les États membres et les régions est indispensable afin d'éviter les doubles-emplois et délais excessifs. L'Union devrait définir les grandes priorités — articulées autour des objectifs de Lisbonne, les régions devraient avoir la responsabilité de la mise en œuvre, le rôle des États membres devrait se concentrer sur le contrôle de bonne fin.

3.5. La bonne gouvernance européenne se fonde sur une démocratie représentative et participative. Le rôle des partenaires économiques et sociaux doit être revu et renforcé. Sur la base des priorités de l'Union européenne, et en partenariat avec les autorités locales, les organisations économiques et sociales devraient participer directement à l'élaboration des priorités. De même, elles devraient être associées au suivi et à l'évaluation au travers de Comités de pilotage locaux ou régionaux. Cette approche en termes de partenariat s'est avérée être un facteur déterminant de la réussite des actions de cohésion. Dès lors le CESE plaide pour qu'elle constitue un vecteur essentiel de la politique de cohésion: un partenariat réel avec l'ensemble des partenaires économiques et sociaux à tous les stades de la programmation est essentiel à la meilleure mise en œuvre de ce type de politique. Toute velléité de réduire le rôle du partenariat dans les initiatives de cohésion ne peut que réduire et atténuer la portée et l'intérêt des actions. Le CESE, dans un avis exploratoire spécifique à ce sujet, fait des propositions concrètes pour inscrire ces principes dans une nouvelle réglementation<sup>(1)</sup>.

3.6. Des contrats d'objectifs devraient remplacer la programmation rigide des «Documents uniques de programmation» (DOCUP). Une part importante des programmes devrait être affectée sous la forme de subventions globales à des organisations locales proches ou représentatives des acteurs économiques et sociaux afin de gérer des petits projets. Il serait aussi systématiquement recouru aux nouvelles méthodes d'ingénierie financière pour les PME.

(1) «Partenariat pour la mise en œuvre des fonds structurels» — ECO/106 — Projet d'avis CESE 5271179/2003.

3.7. La notion d'additionnalité doit être assouplie, conçue autour de la réalisation d'objectifs et non projets par projets. L'UE pourrait être ainsi la seule source publique d'appui sur ses priorités cibles liées aux objectifs de Lisbonne.

3.8. Un fonds structurel unique devrait être institué, fonctionnant selon une logique de fonctionnement pluriannuel, mais avec des enveloppes indicatives et une flexibilité permettant de récompenser les régions ou pays qui ont les meilleures capacités avec une réserve de performance. Cette réserve permettrait aussi, d'élaborer des projets innovants, de les mettre en œuvre dans les délais mais aussi d'autoriser l'octroi de crédits d'urgence face à des situations de grande difficulté.

3.9. Le CESE estime que les discussions sur la future politique de cohésion doivent être engagées au plus tôt. Il convient de réserver tout le temps nécessaire afin de ne pas réduire le débat à la seule analyse des considérations financières au détriment de la prise en compte des composantes économiques et sociales dont le traitement est essentiel dans le contexte de l'élargissement et de la tendance croissante à la mondialisation. Ce débat doit être mené de manière réellement approfondie et transparente en réservant une place centrale aux acteurs de la société civile.

#### 4. Coopération des régions

4.1. Un consensus large existe sur l'importance de la coopération entre régions et sur la valeur ajoutée communautaire d'une action de l'Union européenne. Il a été réaffirmé lors du Conseil européen informel de Chalkidiki le 16 mai 2003.

4.2. Eu égard aux effets de l'élargissement et de la mondialisation, la politique de cohésion doit promouvoir un développement plus polycentrique de l'espace communautaire. Cette orientation politique fondamentale requiert non seulement des objectifs communs mais également la reconnaissance de la diversité européenne. Malgré des difficultés de mise en œuvre, les coopérations transfrontalière, transnationale et interrégionale à l'intérieur de l'Union européenne, sont reconnues comme étant des instruments essentiels d'intégration pour des régions qui ont vécu longtemps dos à dos. Les régions frontalières internes, souvent des zones marginalisées, sont en train de retrouver une nouvelle dynamique au travers de nouvelles solidarités et complémentarités. Après le 1<sup>er</sup> mai 2004, de nouvelles grandes régions frontalières internes vont apparaître. Le programme *Interreg* doit donc être prolongé et étendu, mais avec de nouvelles priorités et un allègement considérable des méthodes de gouvernance en simplifiant radicalement les procédures.

4.3. Une trop grande dispersion des interventions dans les programmes précédents a sans doute été préjudiciable à l'efficacité, à la visibilité et à la lisibilité des programmes. Le CESE recommande aussi un resserrement des priorités autour des axes qui permettraient l'émergence de régions transfrontalières compétitives comme par exemple: réseau universitaire, dispositif de recherche, structures communes d'appui aux PME, amélioration des moyens de communication et de transport, programme commun en faveur du développement durable, ...

4.4. La coopération frontalière avec les pays tiers (y compris les «nouveaux voisins de l'Est» et les pays tiers méditerranéens) doit être également renforcée dans la perspective d'une Europe élargie qui refuse la création d'un deuxième mur de Berlin. L'objectif doit être aussi de créer dans ces régions frontalières un esprit de coopération, favoriser la connaissance de l'autre et mettre en valeur les complémentarités possibles.

4.5. Pour assurer la mise en œuvre effective des objectifs de Lisbonne, le CESE préconise des programmes d'échange de bonnes pratiques associant les régions de l'Union européenne et les acteurs économiques et sociaux. Ils pourraient porter notamment sur les objectifs suivants: lutte contre l'exclusion, égalité homme-femme, accroissement du niveau d'emploi, diffusion de l'économie des connaissances, augmentation des efforts de recherche, qualité de la formation, esprit d'entreprise, mise en œuvre de la Charte des petites entreprises.

4.6. Afin de soutenir les actions de coopération entre régions, le CESE propose une méthode non bureaucratique et réfute donc que la gestion en soit confiée uniquement aux États membres. Le CESE préconise ainsi l'ouverture d'une facilité européenne, d'accès direct pour les régions et les opérateurs économiques et sociaux, permettant des cofinancements avec les États membres (y compris dans des pays tiers). La gestion de cette facilité de coopération pourrait être confiée à une Agence européenne spécialisée, chargée aussi d'organiser des rencontres pour favoriser les échanges d'expériences.

#### 5. Conclusions

5.1. La politique régionale de cohésion communautaire doit viser, au moyen d'une réforme décisive, à accroître la compétitivité des territoires de l'Union européenne qui présentent une sous utilisation de leurs ressources et non à compenser les écarts de développement par des aides publiques. Il s'agit pour l'UE d'apporter, par ses interventions, une

véritable valeur ajoutée, en s'appuyant sur les expériences réussies et la coopération entre régions. Cette valeur ajoutée communautaire assurera ainsi l'intégration des régions les moins développées dans les grandes politiques de l'Union européenne.

5.2. Le CESE préconise une réforme radicale des priorités et des méthodes de la politique de cohésion économique et sociale pour faire face aux défis de l'élargissement et de l'économie de la connaissance. La nouvelle politique de cohésion pour la période 2007-2013 doit être mise prioritaire-

ment en cohérence avec la stratégie de Lisbonne pour faire de l'Union européenne l'économie de la connaissance la plus compétitive du monde afin de donner à toutes les régions les moyens d'y participer pleinement avec leurs atouts.

5.3. Cette réforme s'articulerait autour des thèmes de la compétitivité et de la coopération des régions. Son succès sera assuré par de nouvelles méthodes de gouvernance, basées sur la transparence, la simplification des procédures et un partenariat véritable avec les acteurs économiques et sociaux locaux et régionaux.

Bruxelles, le 25 septembre 2003.

*Le Président*

*du Comité économique et social européen*

Roger BRIESCH

---

**Avis du Comité économique et social européen sur «La mise en œuvre de la contribution des autres politiques communautaires à la cohésion économique et sociale»**

(2004/C 10/20)

En date du 23 juillet 2002, M. Michel Barnier, membre de la Commission européenne chargé de la politique régionale, a sollicité au nom de la Commission, un avis exploratoire du Comité économique et social européen sur «La mise en œuvre de la contribution des autres politiques communautaires à la cohésion économique et sociale».

La section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 1<sup>er</sup> septembre 2003 (rapporteur: M. Dassis).

Lors de sa 402<sup>e</sup> session plénière des 24 et 25 septembre 2003 (séance du 25 septembre), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 66 voix pour, 21 voix contre et 10 abstentions.

## 1. Observations liminaires

1.1. Des événements récents de la plus haute importance démontrent que le cheminement vers une Union politique sera encore long et difficile. Certains gouvernements d'États membres semblent avoir oublié une position qui avait pourtant été mise en avant au cours des années 1970 et 1980 de manière on ne peut plus insistante, à savoir que l'intégration européenne constitue la seule issue possible pour les États de l'Europe, dans la mesure où individuellement, ils ne peuvent peser sur les évolutions en cours à l'échelle mondiale.

Quoi qu'il en soit, la cohésion économique et sociale constitue, au même titre que l'union économique et monétaire et

l'achèvement du marché intérieur, l'un des objectifs fondamentaux fixés par le traité et confirmés dans le projet de Constitution européenne.

Le nouvel environnement spécifique qui prévaut aujourd'hui, avec notamment:

- la mondialisation des marchés qui s'intensifie,
- l'élargissement de l'UE et son extension aux pays d'Europe centrale et orientale,
- la prédominance de la société et de l'économie de la connaissance,
- les caractéristiques sociales et politiques plus générales qui façonnent le vingt et unième siècle,

exigent qu'un effort soit déployé pour appréhender le problème de la cohésion économique et sociale selon une nouvelle approche réactualisée.

1.2. Cet effort devra se concentrer sur les points suivants:

- l'examen détaillé des engagements des États membres et de la Communauté pour la cohésion économique et sociale qui résultent du traité sur l'Union européenne et du traité instituant la Communauté européenne, l'objectif étant de clarifier de la manière la plus exhaustive possible le sens de leurs dispositions et prescriptions en la matière,
- le recensement et l'étude des pratiques de la Communauté et des États membres en ce qui concerne l'interprétation mais aussi l'application des dispositions et prescriptions des traités — et de la Constitution européenne lorsqu'elle sera entrée en vigueur — en matière de cohésion,
- la mise en évidence des effets produits sur la cohésion économique et sociale par les pratiques que la Communauté et les États membres suivent en matière d'interprétation et d'application des dispositions et des prescriptions des traités touchant à ces questions,
- l'identification des points éventuels sur lesquels il pourrait s'avérer nécessaire de s'écarter des usages observés jusqu'à présent en matière d'interprétation et d'application des dispositions des traités en matière de cohésion. Cet écart peut être envisagé comme une question soit de modification des priorités, soit d'enrichissement des options au stade de la conception, de l'élaboration et de la mise en œuvre des différentes politiques communautaires.

1.3. Le CESE a déjà émis des avis sur ce genre de questions, parmi lesquels on peut citer celui sur «L'avenir de la politique de cohésion dans la perspective de l'élargissement et de la mutation vers l'économie de la connaissance»<sup>(1)</sup>, qui aborde la problématique des répercussions que la transition vers cette économie produira en ce qui concerne la cohésion, ainsi que celui sur «Une stratégie de cohésion économique et sociale dans l'Union européenne»<sup>(2)</sup>, dans lequel une importance toute particulière est attachée à la contribution que les politiques structurelles menées au titre de l'article III-111 du projet de Constitution apportent au renforcement de la cohésion.

1.4. Le présent avis a une vocation complémentaire et vise, pour les raisons qui seront détaillées ci-après, à couvrir un thème bien spécifique, à savoir étudier et évaluer de manière plus analytique, du point de vue de leurs rapports avec la cohésion économique et sociale, les politiques autres que structurelles, en l'occurrence, celles de l'article III-112 du projet de Constitution.

## 2. Définition de la notion de cohésion

2.1. Les dispositions et réglementations relatives à la cohésion figurent dans la partie III du projet de Constitution européenne, où elles sont les plus détaillées et plus substantielles.

2.2. Suivant les termes mêmes des dispositions du traité, les États membres et l'Union doivent, avant d'effectuer quelque choix que ce soit dans le cadre d'une quelconque politique ou action communautaires, inclure la cohésion économique et sociale parmi leurs critères d'examen et d'évaluation. En d'autres termes, loin de constituer un paramètre qui serait cantonné au sein de certaines actions et politiques communautaires bien précises, l'impératif du renforcement de la cohésion économique et sociale les traverse et les parcourt toutes.

2.3. Une analyse plus spécifique permet de dégager les trois conclusions suivantes:

2.3.1. Premièrement, les textes des traités font référence à la cohésion économique et sociale mais omettent de fournir le moindre éclaircissement, sous la forme de dispositions plus spécifiques, quant au sens à donner à la dimension «économique» et «sociale» de la cohésion. Quoi qu'il en soit, un constat reste bien établi, à savoir que le libellé des dispositions afférentes des traités ne se limite pas à évoquer la cohésion d'un point de vue global et synthétique mais affine cette mention en lui donnant une dimension double, en l'occurrence économique et sociale.

2.3.2. Deuxièmement, la seule disposition qui fasse référence au concept de cohésion dans sa dimension globale et composite (à la fois économique et sociale) est celle de l'article 158 (développement harmonieux de l'ensemble de la Communauté, réduction des écarts entre les différentes régions et action pour contrer les retards des régions les moins favorisées).

2.3.2.1. S'il n'y avait les dispositions claires de l'article 159 du traité instituant la Communauté européenne, on serait en droit de se poser la question suivante: avant leur annonce mais aussi au moment de leur spécification et de leur mise en œuvre, les politiques communautaires autres que structurelles doivent-elles, oui ou non, passer sous les fourches caudines d'un remaniement qui les adapte aux besoins et impératifs connexes de l'effort à déployer en vue de la cohésion économique et sociale, avec comme éventualité probable qu'il ne sera pas possible de recueillir le bénéfice global attendu de leur application? Mettra-t-on en œuvre ces actions non structurelles de la Communauté avec pour seul souci d'en tirer autant que faire se peut les avantages escomptés de leur concrétisation pour l'ensemble de la Communauté, sans se préoccuper de savoir si en les appliquant ainsi de manière absolue et sans dérogation aucune, on n'en arrivera pas à accentuer les disparités entre les régions, à aggraver le retard des moins favorisées d'entre elles et à engendrer des divergences régionales et de nouveaux déséquilibres en lieu et place d'accroître la cohésion?

<sup>(1)</sup> JO C 241 du 7.10.2002, p. 66.

<sup>(2)</sup> JO C 241 du 7.10.2002, p. 151.



2.3.2.2. Vu la formulation de l'article 159, cette interrogation n'a pas lieu d'être. Les autres politiques doivent être adaptées, au stade de leur conception comme de leur réalisation, aux nécessités de la cohésion et, par conséquent, le cas de figure d'une politique dont l'ensemble de la Communauté ne tirerait pas le meilleur profit possible est plausible, dès lors que les avantages découlant de cette action aboutiraient à creuser les inégalités entre les régions et à détériorer la situation de celles qui sont les plus démunies au sein de la Communauté.

2.3.3. Troisièmement, on ne dispose pas pour l'instant de réponse à une question qui a été soulevée, celle de la manière dont la Communauté a jusqu'ici interprété et appliqué dans son mode de fonctionnement les dispositions des traités relatives à la cohésion. Comme le montre la suite de la présente approche, l'Union a adopté jusqu'à présent une conduite différenciée. Lors de la conception, de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques communautaires autres que structurelles, leur incidence éventuelle sur la cohésion (c'est-à-dire pour la réduction des contrastes et retards régionaux) n'est ni mesurée, ni intégrée dans les évaluations auxquelles elle procède, lesquelles étudient exclusivement ces effets pour l'ensemble du territoire communautaire. Cette façon de faire signifierait qu'elle accepte le risque d'un creusement des déséquilibres régionaux (c'est-à-dire d'une divergence et non plus d'une convergence économique et sociale) à la suite de la mise en œuvre de certaines politiques communautaires, par exemple dans le domaine de la concurrence, du marché intérieur, de la politique monétaire, etc., et que c'est a posteriori seulement qu'elle entreprend d'éliminer, d'atténuer ou de limiter les effets néfastes qu'ont pour la cohésion ces actions autres que structurelles. Dans les pratiques de la Communauté, l'effort déployé sous la forme de la politique structurelle en vue d'assurer la cohésion économique et sociale apparaît donc se situer, dans le temps, en aval des autres politiques communautaires.

### 3. L'approche combinée de la cohésion économique et sociale

3.1. Par l'expression «cohésion économique», on entend l'approche interrégionale de certains indicateurs économiques et, plus particulièrement, de ceux qui se rapportent au PIB par habitant.

3.2. Par l'expression «cohésion sociale», on entend fondamentalement le système de protection et de sécurité sociales qui s'inscrit dans le cadre du «modèle social européen».

3.3. En mentionnant ces notions conjointement, en particulier dans ses articles 158 à 162, sans établir entre elles la moindre distinction conceptuelle, le traité a opté pour une solution qui ne peut être tenue pour la meilleure qui soit, étant donné qu'elle aboutit à révéler de sérieuses carences dès lors qu'il s'agit d'aborder plus spécifiquement le contenu et les limites de chacune des deux dimensions de la cohésion.

3.4. La principale interrogation qui se pose et à laquelle il convient d'apporter une réponse tient à la détermination du degré jusqu'auquel il est permis (ou acceptable) de coupler l'approche des deux notions (complémentaires) de la cohésion. On pourrait également exprimer cette problématique en posant la question de savoir s'il existe une éventuelle priorité hiérarchique de la cohésion économique sur la cohésion sociale.

3.5. Ce thème doit être abordé à partir des prescriptions formelles des articles 158 à 162 du traité instituant la Communauté européenne et non sur la base d'éventuelles recherches ou options théoriques. Il s'agit donc de déterminer si les dispositions des articles 158 à 162 exigent que dans la conception et l'exercice de l'ensemble des politiques communautaires, cohésion économique et cohésion sociale doivent être visées parallèlement et en concomitance ou si, au contraire, ces prescriptions instaurent entre elles une relation dans laquelle la première serait hiérarchiquement prioritaire sur la seconde.

3.6. Étant donné que le PIB moyen par tête constitue une moyenne, mesurer la cohésion en s'appuyant exclusivement sur cette valeur arithmétique aboutit à introduire dans les conclusions correspondantes les tares biens connues des valeurs moyennes en matière d'évaluation statistique.

3.7. En conséquence, il n'est pas possible de jauger la cohésion et, selon les cas, son renforcement ou son affaiblissement, au départ du seul PIB par tête. Si l'on veut appréhender le niveau réel et précis de la cohésion et de ses évolutions, vers plus de convergence ou de divergence, il s'impose de faire également entrer en ligne de compte d'autres paramètres et critères.

3.8. Cette indispensable prise en compte, qui vise à créer un indicateur de cohésion plus représentatif, suppose qu'au préalable:

- on ait tout d'abord sélectionné ces paramètres autres que le PIB qu'il y a lieu de faire intervenir. Le nouvel indicateur de mesure de la cohésion sera mixte et composite: à côté du PIB, il inclura des variables comme les taux d'emploi et de chômage, l'étendue de la protection sociale, le degré d'accès aux services d'intérêt général, etc.,
- on se soit ensuite penché par ailleurs sur la question de la pondération de la contribution de chacun de ces facteurs pour la constitution et la construction globales dudit indicateur composite et mixte visant à mesurer la cohésion.

#### 4. **Évaluation générale des retombées des politiques structurelles sur la cohésion économique et sociale**

4.1. Dans sa définition comme dans les démarches de recherche qui lui sont appliquées, que ce soit dans une optique technocratique ou dans une perspective d'évaluation, on relève qu'un lien clair est établi entre la politique régionale et les politiques structurelles.

4.2. Pour ce qui est de mesurer les répercussions des politiques structurelles, certains travaux remarquables ont déjà vu le jour et d'autres continuent à être élaborés.

4.3. Grâce à ces efforts, il a été possible non seulement d'étoffer le deuxième rapport en y incluant un grand nombre de mesures crédibles concernant les paramètres les plus divers mais aussi d'y ajouter une présentation globale des effets produits par les politiques structurelles sur le renforcement de la cohésion: sur la période 1988-1999, la différence entre le PIB par tête des quatre États les plus pauvres et la valeur moyenne de celui de l'Union a pu être réduite d'un tiers, passant de 32 % (100 moins 68) à 21 % (100 moins 79).

4.4. En l'espace de 11 années (1988-1999), l'écart entre le PIB moyen par habitant des quatre États membres concernés par la politique de cohésion et celui de l'Union dans son ensemble a donc reculé au rythme de 1 % par an.

#### 5. **Évaluation générale de la contribution des autres politiques communautaires à la cohésion économique et sociale**

5.1. L'argument selon lequel la politique régionale est liée aux actions structurelles résulte de l'absence de tout dispositif d'évaluation chiffrée des retombées des politiques autres que celles-ci sur le renforcement de la cohésion économique et sociale.

5.2. La question qui se pose est de savoir comment réussir à tirer parti de l'expérience déjà accumulée dans le domaine des interventions structurelles pour ce qui concerne le choix des indicateurs et des évaluations quantitatives et à la transposer dans le champ de chacune des autres politiques communautaires.

5.3. L'application de l'article 159 après l'élargissement de l'UE apparaît comme une nécessité encore plus pressante. Étant donné que suivant des calculs bien connus, le PIB communautaire par habitant devrait baisser de 13 % avec l'arrivée des nouveaux États membres de l'UE et qu'en conséquence, quinze régions européennes reprises aujourd'hui sous l'objectif 1 seront très vraisemblablement rejetées de son champ d'application, l'effet de renforcement de la cohésion économique et sociale que les politiques structurelles exercent dans ces entités s'enrayera, alors même qu'elles continueront à être pauvres.

5.4. Il convient d'éviter que le processus d'accroissement de la cohésion économique et sociale ne souffre de pareille anémie dans les pays qui, après l'adhésion, se retrouveront évincés de l'objectif 1. Deux voies — qui ne s'excluent aucunement — existent pour poursuivre cette finalité.

5.4.1. La première consiste à garantir que ces régions puissent continuer à figurer sous l'objectif 1, en plaçant à un niveau inférieur aux 75 % actuels la barre du pourcentage du PIB communautaire moyen qui est fixée pour l'éligibilité à ces aides.

5.4.2. La seconde sera de renforcer la contribution que les politiques autres que structurelles apportent à la cohésion économique et sociale.

5.5. Dans la mesure où la première des deux options que l'on vient d'exposer ne s'applique pas, le recours à l'article 159 et l'utilisation des autres politiques (non structurelles) pour conforter la cohésion, en particulier dans les régions pauvres de l'Europe, constitueront un enjeu tout à fait crucial, qui pèsera par conséquent d'un poids grandissant pour rendre l'Europe plus cohérente sur le plan économique et social.

#### 6. **Contradictions dans l'application des autres politiques communautaires; l'effort à déployer pour les mettre en œuvre et non les supprimer**

6.1. Il convient de préciser qu'aucune des dispositions des traités n'autorise à supprimer purement et simplement une quelconque politique communautaire.

6.2. En effet, dans le cadre concret des traités, il apparaîtrait insensé d'entraver expressément le bon fonctionnement de telle ou telle des politiques communautaires, lesquelles peuvent avoir différentes retombées positives mais aussi, éventuellement, négatives (ainsi, on peut avancer que l'instauration de la monnaie unique a eu aussi, ponctuellement, des effets dommageables, qui ne peuvent toutefois ternir les conséquences heureuses qui, sur un plan plus général, ont découlé de la mise en place de l'euro).

6.3. Dans cette ligne de pensée, on pourrait faire valoir qu'il est très vraisemblable, voire quasi certain, que les politiques communautaires prévues par l'article 159 présenteront des contradictions dans leurs effets et leurs répercussions: il n'est pas exclu qu'il soit constaté qu'à côté de résultats positifs pour l'UE prise dans son ensemble, elles ont une incidence fâcheuse pour des régions données.

6.4. Du reste, on doit s'attendre à ce que les politiques communautaires autres que structurelles auront une action qui accentuera, très sérieusement parfois, certains écarts interrégionaux.

6.5. Le deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale note que l'on diagnostique simultanément une convergence entre les États membres et une divergence entre les régions européennes.

6.6. L'étude de la Commission européenne sur l'emploi <sup>(1)</sup> va plus loin encore. Elle découpe l'ensemble de la période qui va de 1950 à nos jours en trois phases, qui présentent des caractéristiques bien marquées.

6.7. La phase de 1950 à 1970 témoigne clairement d'un rapprochement des régions européennes pour ce qui est du revenu par habitant comme de la productivité, les plus pauvres d'entre elles présentant alors, par rapport aux plus prospères, des taux de croissance quatre fois plus élevés.

6.8. Dans les phases suivantes (après 1970), le tableau change du tout au tout. Si l'on entre davantage dans le détail, la situation se présente comme suit:

6.8.1. Durant les années comprises entre 1971 et 1994 mais plus encore, entre 1995 et 1999, on note que la convergence entre les régions se ralentit de manière prononcée, empêchant celles en queue de peloton de se rapprocher substantiellement de celles qui sont en position de tête.

6.8.2. Enfin, si l'Europe a également connu la croissance au cours de la dernière période (1994-1999), il est clair que cet essor n'a pas profité à toutes ses régions. Bien au contraire, le texte souligne qu'elles ont réalisé des performances fort contrastées dans différents domaines, par exemple en ce qui concerne:

- l'augmentation du PIB par habitant (mesuré en standards de pouvoir d'achat),
- la productivité,
- le taux d'emploi,
- le taux de chômage.

6.9. Une importance toute particulière doit être attachée au constat selon lequel l'intégration européenne est freinée par les écarts qui existent entre les régions pour ce qui est:

- de leurs capacités productives propres,
- de la structure des qualifications de la main-d'œuvre et des compétences spécialisées des travailleurs,
- des spécialisations sectorielles des produits réalisés,
- de l'emploi et du fonctionnement du marché du travail.

6.9.1. Par ailleurs, la position géographique des différentes régions européennes influe sur leur capacité à accéder aux grands marchés et à la diffusion des connaissances.

6.9.2. Ces disparités les conduisent à spécialiser leurs productions, en fonction de leurs avantages comparatifs respectifs.

6.9.3. Toutefois, de telles spécialisations débouchent à leur tour sur toute une série de retombées, qui sont fonction des niches productives correspondantes, les secteurs de production à forte intensité cognitive retirant un maximum d'avantages de la situation tout en bénéficiant de coûts moindres et d'une mobilité accrue de la main-d'œuvre.

6.10. Par conséquent, le développement technologique et la persistance dans le temps de certaines caractéristiques économiques (chômage élevé, faiblesse du revenu par habitant, ventilation sectorielle de la production) ne font pas que dépendre de la répartition interrégionale des facteurs de production et de leur mobilité mais contribuent par ailleurs eux aussi à les modérer fort activement dans chaque région.

6.11. Le rapport sur l'emploi 2002 met également un accent plus particulier sur les «chocs asymétriques», c'est-à-dire sur les perturbations de la demande pour certains produits ou certaines catégories de main-d'œuvre. Pointés comme un facteur décisif dans le développement des déséquilibres régionaux, ils affectent certaines régions plutôt que l'ensemble de l'UE, dans la mesure où ils sont liés aux structures économiques régionales et en sont tributaires.

6.12. Les régions qui les subissent évoluent dans des conditions moins favorables que les autres et sont moins productives qu'elles, tout particulièrement si l'ajustement s'y effectue à faible allure (par exemple les travailleurs sans qualifications ou faiblement qualifiés font preuve de moins de souplesse que les plus spécialisés).

6.13. En conclusion, on peut affirmer que les possibilités dont chaque région dispose pour créer des emplois et stimuler ses taux de croissance varient suivant la combinaison des différents paramètres en jeu (facteurs de production, spécialisations de la main-d'œuvre, position géographique, développement technologique, chocs asymétriques).

6.14. Le même texte fait observer qu'à défaut de réussir à s'assurer un certain niveau d'influx stratégiques (capital humain, infrastructures publiques, etc.), les régions les plus démunies s'enliseront dans des situations de croissance économique médiocre et ne pourront pas se rapprocher du niveau des plus riches.

6.15. Par voie de conséquence les régions européennes ont à suivre des trajectoires qui s'écartent, de sorte que la convergence ne pourra être atteinte, en principe, qu'au sein des «groupes de régions» existants, dont les limites inférieures et supérieures sont définies par les facteurs stratégiques dont ils disposent.

(1) L'emploi en Europe 2002, chapitre 4.

6.16. Les efforts de comblement des écarts entre les régions européennes apparaissent comme un préalable essentiel pour le renforcement de la cohésion dans l'ensemble de l'UE, étant entendu qu'ils doivent par ailleurs être déployés d'une manière qui écarte tout risque que ces inégalités et divergences interrégionales ne se trouvent encore aggravées.

6.17. On ne distingue pas toujours clairement si dans leur conception et leur délimitation, mais aussi et surtout dans leur mise en œuvre, les différentes politiques communautaires prévues par l'article 159 du traité développent leurs avantages respectifs au profit de toutes les régions européennes ou si, au contraire, elles ne favorisent que celles disposant des structures qui se prêtent le mieux à recueillir les fruits de l'intégration européenne.

6.18. Après avoir passé en revue les caractéristiques des régions européennes et de leurs marchés du travail, l'étude sur l'emploi 2002 distingue cinq «groupes de régions», qui se différencient par leur manière de valoriser leurs ressources humaines et leurs spécialisations d'activité.

6.19. Indépendamment de ces différences dans les modèles de valorisation des ressources humaines et de spécialisation dans le travail, les régions d'Europe présentent d'autres inégalités, lesquelles sont tellement profondes qu'on en arrive à ce que les suites et effets des politiques communautaires menées au titre de l'article 159 diffèrent également de l'une à l'autre ou entre chacun des groupes qu'elles forment.

6.20. Cette conclusion n'épuise toutefois pas le débat. S'agissant de la mise en œuvre de l'article 159 du traité, on ne peut se borner à mettre le doigt sur les effets positifs ou négatifs de la politique communautaire pour la cohésion économique et sociale des régions: encore faut-il, pour chacune d'entre elles, les mesurer. Or cette mesure n'a jamais été réalisée ou, plus précisément, n'a jamais été tentée.

6.21. Parvenu à ce point, on constatera donc qu'il ne suffit pas d'affirmer par exemple, de manière passablement floue, que la politique de concurrence participe à la création d'emploi mais qu'il convient en outre d'étayer cette assertion par des statistiques précisant région par région le nombre de ces éventuels nouveaux emplois, étant donné que ce n'est que lors de la réalisation de ces mesures que l'on pourra constater s'il s'en est ouï ou non réellement créé dans les zones concernées.

6.22. Il est également possible que dans les avis qu'il a formulés jusqu'à présent, le CESE n'ait pas étayé suffisamment certaines de ses affirmations par des données chiffrées. Cette observation s'applique, par exemple, à son constat concernant les coups que les concentrations ont portés aux régions défavorisées.

6.23. Pour aborder le problème, il serait envisageable de proposer différentes solutions, parmi lesquelles pourrait figurer celle reprise ci-après:

6.23.1. Premièrement, on mesurera les effets qu'une politique communautaire relevant de l'article 159 produit sur chaque région.

6.23.2. Deuxièmement, on ne la supprimera en aucun cas dans son ensemble, même si elle a des conséquences dommageables du point de vue de la cohésion pour telle ou telle région.

6.23.3. Troisièmement, on entreprendra de l'assouplir dans un territoire donné ou de l'y appliquer progressivement (avec une période de transition bien précise), de façon à en adoucir les suites.

6.23.4. Quatrièmement, s'il est irréaliste ou que l'on juge inefficace de procéder à cet assouplissement ou à cette application progressive (assortie de délais d'adaptation) de la politique communautaire concernée dans une ou plusieurs régions, ou encore que cette façon de faire remette en question les effets qui en sont escomptés pour l'ensemble de l'UE, on sélectionnera et appliquera à certaines régions des politiques complémentaires (de nature structurelle le cas échéant) destinées à effacer ou à atténuer ces incidences fâcheuses qu'elles en éprouvent du point de vue de la cohésion.

6.24. On soulignera que la mise en œuvre des processus que l'on vient de décrire suppose que les conditions suivantes soient réunies:

6.24.1. D'une part, c'est la mesure des répercussions de la politique communautaire autre que structurelle qui vient en priorité, en tant que préalable indispensable.

6.24.2. D'autre part, il faut que la politique complémentaire visant à annuler ces effets négatifs pour une région ou quelques régions soit efficace, c'est-à-dire qu'elle couvre tout le spectre des conséquences néfastes qui auront été évaluées par ailleurs.

6.25. Il convient de relever que le rapport sur l'emploi 2002 utilise certains indicateurs pour évaluer les performances des régions et aboutir ainsi à les classer en «groupes de régions apparentées», présentant des caractéristiques similaires et des convergences dans leur structure de fonctionnement et leurs résultats.

6.25.1. Le quatrième chapitre dudit rapport peut être d'une aide précieuse s'agissant de constituer en la matière un faisceau d'indicateurs appropriés pour appréhender et traduire en termes mathématiques l'efficacité que les politiques communautaires autres que structurelles développent en faveur de la cohésion.

## 7. **Corrélation entre les politiques structurelles (article 158 du traité) et les autres politiques communautaires (article 159 du traité)**

7.1. On a observé <sup>(1)</sup> observé que les cadres communautaires d'appui (CCA) fonctionnent selon trois axes:

- amélioration des infrastructures matérielles de l'économie,
- élévation du niveau du capital intellectuel (humain), grâce au soutien apporté à la spécialisation professionnelle et à la formation de la main-d'œuvre en général,
- assistance directe au secteur privé grâce au subventionnement des investissements correspondants.

7.2. Les travaux relatifs aux effets des politiques structurelles ont tenté de jauger les conséquences des deux premiers modes d'action des CCA, en élaborant des modèles précis.

7.3. Lors de l'évaluation de ces effets, il a été constaté que les politiques structurelles ont contribué à un degré variable au développement (augmentation du PIB par tête) de chacun des quatre pays de la cohésion. On a noté en l'occurrence qu'elles ont davantage aidé la Grèce et le Portugal que l'Irlande et l'Espagne.

7.4. Ces mêmes enquêtes relèvent toutefois aussi que les Grecs et les Portugais n'ont pas retiré autant d'avantages du marché unique que ne l'ont fait les Irlandais et les Espagnols.

7.5. On peut par conséquent se poser la question de la corrélation entre les effets des politiques structurelles et des autres politiques communautaires.

7.6. Les chercheurs qui ont réalisé les travaux de la Single Market Review soutiennent que pour entreprendre de répondre définitivement à cette question des interdépendances et des effets combinés du marché unique et des CCA, il est nécessaire d'envisager et d'étudier une série de scénarios de substitution, par exemple avec les hypothèses suivantes:

- L'augmentation de l'investissement direct étranger qui s'observe notamment en Espagne est-il dû à la mise en œuvre du marché unique européen et, si oui, dans quelle mesure?
- Les financements apportés par le biais des fonds structurels et des CCA revêtent-ils un caractère provisoire ou durable?
- Les mécanismes économiques qui, dans les aides des CCA, suscitent des réponses à long terme du côté de l'offre sont-ils robustes ou faibles?

<sup>(1)</sup> The Single Market Review, classe VI, vol. 2: «The Cases of Greece, Spain, Ireland, Portugal» («Les cas de la Grèce, de l'Espagne, de l'Irlande et du Portugal»).

7.7. Il s'agit là de questions ardues, auxquelles il n'a pas encore été répondu de manière tranchée. À l'approche de l'élargissement, il est pourtant urgent que l'on s'attelle désormais plus résolument à le faire.

## 8. **Faiblesses particulières des autres politiques communautaires au regard de la cohésion économique et sociale**

8.1. *La politique agricole commune: la révision partielle de la PAC et la cohésion économique et sociale*

8.1.1. Première politique communautaire véritable à avoir été développée, en l'occurrence par le traité de Rome qui est à la base de l'Union, la politique agricole commune a pleinement réussi à combler le déficit de la production alimentaire dont souffrait l'Europe de l'après-guerre, tout en contribuant dans une large mesure à renforcer sa cohésion économique et sociale <sup>(2)</sup>.

8.1.2. L'un des traits essentiels de la nouvelle politique agricole commune adoptée le 26 juin 2003 est que la production y est découplée, en tout ou en partie, des paiements compensatoires, notamment pour ce qui touche ceux destinés aux cultures arables, les primes à l'animal et, à compter de 2005, ceux concernant le lait. Le lien qui existe entre le versement de ces paiements et le mode de calcul actuel par tête ou par hectare disparaîtra totalement ou partiellement au profit d'un dispositif où ils seront octroyés en tant qu'aide au revenu des agriculteurs (ils seraient donc versés sur la base de l'exploitation), chaque État membre devant décider de la forme de découplage qu'il adoptera.

8.1.3. Le Comité constate toutefois que d'autres instruments de la PAC, comme ceux régissant l'offre de produits de l'agriculture (régime de quotas, etc.) jouent également un rôle appréciable. En l'occurrence, c'est pour une bonne part grâce à ces dispositions qu'il est possible de freiner le processus qui concentre la production agricole dans les zones les plus favorables. Cette action sert les intérêts des exploitations agricoles de moindre taille et est par ailleurs nécessaire pour conforter les productions dans les régions défavorisées.

8.1.4. Lorsqu'on évalue la PAC et son apport pour la cohésion économique et sociale, il convient de bien voir que les réformes dont elle a fait l'objet en 1992 et 1999 y ont introduit des changements décisifs. Elles ont tout à la fois réduit, dans des proportions notables, les dépenses de soutien des marchés et accru largement les montants alloués pour les primes à l'hectare ou à la tête de bétail. Celles-ci constituant la contrepartie des diminutions opérées dans les prix versés aux exploitants pour les produits agricoles, il n'en est résulté aucun glissement de grande ampleur dans les transferts entre régions ou secteurs de production. Comme le Comité l'a relevé et déploré à plusieurs reprises, certaines discriminations ont subsisté, par exemple au détriment des surfaces consacrées aux prairies.

<sup>(2)</sup> Avis du CESE sur la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen «Révision à mi-parcours de la PAC», JO C 85 du 8.4.2003, p. 76.

8.1.5. La réforme entreprise dans le cadre de l'agenda 2000 a rassemblé les diverses mesures d'accompagnement de l'aide à la politique des marchés dans un programme de «politique de développement rural», dit «second pilier». Dans plusieurs de ses avis, le Comité a porté un jugement positif sur ce nouvel équilibre de la PAC, estimant qu'il donnait la possibilité de favoriser dans une mesure appréciable une consolidation de la multifonctionnalité de l'agriculture européenne et le potentiel des espaces ruraux. En conséquence, le Comité a également pris position à plusieurs reprises pour que la dotation financière du second pilier soit revue à la hausse.

8.1.6. Dans son avis du 14 mai 2003 sur la réforme de la PAC <sup>(1)</sup>, le Comité a notamment souligné que lors des prochaines étapes réformatrices, il conviendra de tenir également compte des effets qu'elles produisent sur la cohésion économique et sociale. Le principal facteur qui influera sur l'ampleur du succès de cette entreprise dans la réalité tiendra à la mise en œuvre des dispositions de réforme par les États membres.

8.1.7. Dans la mesure où les dispositions du second pilier jouent un rôle important pour la cohésion économique et sociale en milieu rural, même la redistribution des ressources prévue dans le cadre de la «modulation» sera insuffisante pour répondre totalement aux exigences concrètes. Dans son récent avis du 14 mai 2003, le Comité s'est dès lors prononcé pour l'affectation de moyens supplémentaires en faveur du développement rural.

8.1.8. On conçoit que cet appui d'une efficacité accrue que la nouvelle PAC apportera vraisemblablement à la cohésion devra faire l'objet d'une évaluation chiffrée et être mesuré région par région, conformément, entre autres, à l'article 159 du traité.

## 8.2. *La politique économique: le Pacte de stabilité et de croissance, l'introduction de la monnaie unique*

8.2.1. Le deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale (synthèse, deuxième partie) soutient que pour maintenir des taux élevés de croissance dans les régions de l'Union en retard de développement, les politiques structurelles (c'est-à-dire celles qui sont menées au titre de l'article 158) doivent être articulées avec des politiques macroéconomiques qui assurent une stabilité financière (en l'occurrence celles visées à l'article 159).

8.2.2. Le même chapitre cherche à prouver que la convergence nominale a également abouti à une convergence réelle, dans la mesure où la forte réduction de l'inflation des années 1990 est allée de pair avec une augmentation correspondante du PIB (elle a été supérieure à la moyenne européenne dans les quatre pays de la cohésion durant la deuxième moitié de cette décennie).

8.2.3. Bien que sur le principe, cette argumentation repose sur des bases saines, on objectera à son encontre que nous ne disposons pas d'éléments pour mesurer les répercussions probables que l'entrée en vigueur des critères de convergence a pu avoir sur l'augmentation du PIB par habitant de chaque pays.

8.2.4. Il serait possible de parvenir à remédier à cet inconvénient en établissant des indicateurs pour mesurer certains paramètres économiques, en l'occurrence:

- l'indicateur de mesure de la diminution de la demande qui a été provoquée par l'entrée en vigueur du Pacte de stabilité et de croissance,
- l'indicateur de mesure des répercussions de cette baisse de la demande sur les performances productives de l'économie,
- l'indicateur de mesure des répercussions de cette baisse de la demande sur les dépenses d'investissement de l'économie,
- l'indicateur de mesure des répercussions de cette baisse de la demande sur la réduction du nombre d'emplois et l'augmentation du chômage,
- l'indicateur établissant un lien arithmétique entre la baisse de la demande, d'une part, et la réduction du nombre d'emplois et l'augmentation du chômage, d'autre part,
- l'indicateur établissant un lien arithmétique entre le chômage et l'évolution (positive ou négative) des salaires et rémunérations (l'instauration de cet indicateur présuppose que l'on ait souscrit au principe selon lequel toute fluctuation des salaires, à la hausse comme à la baisse, s'accompagne nécessairement d'une variation du taux d'emploi et du taux de chômage concomitante et inversement proportionnelle, ou en tout cas mesurable).

8.2.5. Le même chapitre du deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale avance l'argument général et abstrait que l'introduction de la monnaie unique européenne a limité l'inflation et renforcé la stabilité, et donc qu'elle a également eu des effets favorables du point de vue de la cohésion, sans toutefois que le texte apporte une quelconque approche chiffrée pour fonder ces assertions. Il conviendra que la Commission réalise une étude quantitative à cet égard.

8.2.6. Afin d'affronter correctement le problème, il s'impose, tout au contraire, de choisir et de constituer une série d'indicateurs chiffrés de mesure, permettant d'évaluer, par exemple:

- la corrélation entre l'inflation et les variations correspondantes, région par région, du PIB par habitant,
- la corrélation entre l'inflation (ou le PIB par habitant, voire les deux) et les variations correspondantes, région par région, du chômage et de la pauvreté.

(1) COM(2003) 23 final — 2003/0006+0007 (CNS).

8.2.7. Les récents débats sur la nécessité de transférer progressivement la priorité budgétaire du critère du budget à celui de la dette publique ne peuvent en rester au stade de simples échanges de vues ni aboutir à des choix politiques qui n'auraient pas été validés. Du reste, toute option politique, pour être judicieuse, présuppose toujours au préalable qu'on ait soupesé les conséquences qui en découleront.

8.2.7.1. Dans le cas des effets du Pacte de stabilité et, plus spécialement, de l'application des critères concernés (déficit et dette publique), un préalable obligé sera donc de consentir un effort pour jauger notamment les retombées produites jusqu'à présent par la priorité accordée au premier critère, celui du déficit budgétaire, tout en évaluant également celles qui, sur la base de la conjoncture actuelle de l'économie, doivent en être escomptées, pour le futur, dans le domaine de la cohésion économique et sociale.

8.2.7.2. D'autre part, il conviendra de tenir compte du déplacement de la priorité vers le critère de la dette publique, ainsi que des incidences liées à ce glissement d'accent, pour ce qui est de la cohésion sociale.

8.2.8. Il semble utile de souligner que les relevés et évaluations dont il a été question ne peuvent porter uniquement sur l'ampleur globale du taux de croissance des différentes régions mais devront également en analyser la composition, en ciblant plus particulièrement celui des plus pauvres d'entre elles.

### 8.3. La politique de la concurrence

8.3.1. Le texte du deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale entreprend de se référer clairement aux effets que les politiques nationales produisent vis-à-vis du creusement des inégalités, et ce, dans le but évident de faire valoir qu'il y a lieu de coordonner ces actions des États membres avec celles de l'Union, afin d'éviter que les disparités n'aillent se nichier désormais dans chacun d'entre eux.

8.3.2. Le deuxième paragraphe de la page VI du document distingue en effet les égalités entre les États et celles entre les régions et constate que ces dernières ne se sont atténuées que dans une moindre mesure, notamment parce que les écarts se sont creusés au sein de certains pays de l'Union.

8.3.3. Les politiques nationales de développement, dont la concrétisation passe par le vote de législations spécifiques à chaque pays et fondées sur les particularités et besoins nationaux, prévoient différents trains de mesures de soutien de la croissance, qui combinent de diverses manières des incitants en la matière.

8.3.4. Ces dispositifs d'incitation peuvent concerner:

- des exonérations d'impôts et abattements fiscaux,
- des facilités de prêt, avec bonifications d'intérêts ou à taux zéro,

- l'octroi d'aides en capital à titre gracieux,
- des combinaisons diverses de ces soutiens en rapport avec la fiscalité, les emprunts ou les capitaux.

8.3.5. Il convient que le choix opéré en matière de dispositions et d'aides en faveur de la croissance ait pour objet non seulement de contribuer au développement des régions les plus pauvres de chaque pays, mais aussi:

- de soutenir l'emploi,
- de conforter les avantages comparatifs régionaux et nationaux.

8.3.6. Il convient de signaler que dans tous les cas, la composition de chacune de ces panoplies d'aides à la croissance est soumise à l'appréciation des autorités communautaires, le but étant de veiller à éviter le risque, plus ou moins vraisemblable, qu'elles violent les politiques de l'Union européenne. Toutefois, cet effort de conformation des dispositifs nationaux à la législation communautaire ne comporte pas d'évaluation préalable de leurs répercussions au regard du renforcement de la cohésion économique et sociale.

8.3.7. En conséquence, il y aura lieu de modifier la démarche usitée jusqu'à présent et de s'atteler:

- à procéder à une évaluation chiffrée ex ante des effets, positifs ou négatifs selon les cas, qui résulteront des remaniements apportés aux jeux de mesures de développement choisis par les États membres afin de les adapter aux impératifs des réglementations communautaires connexes en faveur de la cohésion,
- à opérer de même une diversification dans les interventions correctrices afférentes d'adaptation des politiques nationales, de manière à écarter toute option qui encouragerait les divergences ou ne renforcerait pas la cohésion.

8.3.8. Dans le même temps, on se doit de faire remarquer que, dans bien des cas, soutenir une entreprise ou un secteur donnés équivaut en substance à aider une région déterminée, tant et si bien qu'en arrêtant d'octroyer cette aide ou en refusant de l'accorder, on en arrivera à aggraver le retard économique et social dont souffre la zone concernée.

### 8.4. La politique commerciale, le marché intérieur

8.4.1. La stratégie que le Conseil d'Helsinki a adoptée en matière de marché intérieur revêt une importance particulière, en ce qu'elle ouvre la possibilité d'en revoir et d'en améliorer en permanence le fonctionnement.

8.4.2. Il est opportun d'examiner si dans le cadre de cette révision, il ne se trouve pas des indicateurs précis et préétablis, qui auraient pour fonction d'évaluer comparativement des questions de disparités régionales.

8.4.3. Ces recherches aboutiront à déterminer dans quelle mesure on sera parvenu à s'approcher des objectifs de la cohésion.

## 8.5. La politique des transports

8.5.1. La politique des transports constitue l'un des facteurs essentiels du développement des entités régionales de l'UE. L'absence de liaisons interrégionales (routières, aériennes, maritimes) constitue pour bon nombre de régions un obstacle majeur sur la voie de la croissance. La libéralisation des transports a non seulement échoué s'agissant d'améliorer la posture de ces territoires en la matière mais risque même parfois de les isoler économiquement.

## 8.6. La politique d'éducation et de formation professionnelle

8.6.1. S'articulant avec les façons de travailler, les compétences et les connaissances professionnelles acquises par les travailleurs d'une région donnée apparaissent comme une «variable essentielle» pour en forger la compétitivité, surtout si l'on se place sous l'éclairage de la stratégie de Lisbonne<sup>(1)</sup>.

8.6.2. Par ailleurs, le Conseil européen de Nice a souligné que la poursuite de l'objectif du plein emploi implique de mener des politiques ambitieuses d'augmentation du taux d'emploi et d'atténuation des inégalités régionales.

8.6.3. Ce même Conseil a mis plus particulièrement l'accent sur les dimensions locale et régionale de la stratégie pour l'emploi, qui exige une approche stratégique à tous les niveaux, y compris communautaire, faisant intervenir des politiques variées et ciblées pour chaque région, qui sont un passage obligé pour atteindre les objectifs de Lisbonne et arriver à une cohésion régionale renforcée.

8.6.4. Si l'on veut tirer parti de ces observations du Conseil européen, il faut préalablement avoir examiné et évalué où en est chaque région vis-à-vis des spécialisations et compétences professionnelles souhaitées, ainsi qu'avoir développé les mécanismes nécessaires pour soutenir celles qui sont défavorisées, de façon qu'elles puissent combler, au rythme exigé par leur appareil productif, leurs lacunes en matière de profils de travail spécifiques.

## 9. Conclusions

9.1. Bien que la situation économique et, plus généralement, le niveau de vie de la population des entités régionales de l'UE soient allés en s'améliorant au cours des deux dernières décennies, les inégalités sont restées en l'état dans bien des cas, quand elles ne se sont pas aggravées.

9.2. Dans une action efficace de cohésion économique et sociale, la politique régionale européenne doit revêtir une

nature horizontale, de sorte que dans toutes celles menées par l'UE, il soit tenu compte de l'impact sur les régions et leur développement.

9.3. Sans sous-estimer le rôle des autres politiques communautaires, c'est celles concernant le transport et les dispositions de politique de concurrence relatives aux aides d'État à finalité de développement régional qu'il convient de réexaminer. Dans la mesure où il n'existe pas encore de politique fiscale commune, les États membres devront, dans l'action qu'ils mènent en la matière, tenir dûment compte de la dimension régionale, dans un but de renforcement de la cohésion sans compromettre la politique de concurrence.

9.4. Les inégalités en matière de revenus se doublent toujours de divergences et de disparités qui ne sont pas purement de cette nature et détériorent encore la position des régions plus pauvres. Il est utile de relever que le deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale (Synthèse, première partie) signale expressément qu'un revenu plus faible par habitant s'accompagne:

- d'un produit plus faible par personne employée,
- de niveaux d'instruction et de formation moins élevés,
- d'une activité de recherche et développement moins intense et d'une innovation plus faible,
- d'un rythme ralenti d'introduction des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

9.5. Il y a lieu de signaler et d'identifier les carences des politiques communautaires relevant de l'article 159 (c'est-à-dire de toutes celles qui ne sont pas structurelles) du point de vue de l'évaluation chiffrée de leurs répercussions pour la cohésion économique et sociale.

9.6. Il est proposé que soit instaurée une procédure grâce à laquelle les politiques menées en vertu de l'article 159 seraient elles aussi jugées en ce qui concerne leurs retombées pour la cohésion économique et sociale et notamment leur rôle dans la constitution du profil que présente chaque région en matière de PIB par habitant, d'emploi, de chômage et de pauvreté (ce processus est déjà d'application pour les politiques structurelles, découlant de l'article 158).

9.7. On soulignera la nécessité de consacrer une étude spécifique à l'élaboration d'un ensemble d'indicateurs (ex ante et ex post) destinés à mesurer l'efficacité des politiques autres que structurelles, sur le modèle de celui qui est en usage pour effectuer la même opération sur les politiques structurelles<sup>(2)</sup>, étant entendu que les critères appropriés qui seront retenus ne pourront pas avoir une portée générale, valant pour l'ensemble des actions, mais devront être personnalisés pour chacune d'entre elles.

<sup>(2)</sup> Commission européenne, DG XVI, Nouvelle période de programmation 2000-2006: documents de travail méthodologiques n° 3, Indicateurs pour le suivi et l'évaluation: une méthodologie indicative.

<sup>(1)</sup> Rapport sur l'emploi 2002, chapitre 4.



9.8. Pour instaurer cette procédure de mesure d'impact étendue aux politiques de l'article 159 et mener l'étude spécifique sur la constitution d'un jeu d'indicateurs concernant leur efficacité, il conviendra de poursuivre sur la voie tracée par le deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale, notamment en ce qui concerne:

- le devoir de la Commission d'étudier plus avant la question de la cohérence et de l'articulation des politiques communautaires, de manière à assurer que l'ensemble des politiques de la nouvelle période de programmation (2007-2013) sera compatible avec l'objectif de la cohésion économique et sociale,
- les efforts de respect des délais qu'il conviendra de déployer pour que les nouveaux instruments législatifs soient adoptés avant la fin 2005, de telle sorte que l'année 2006 puisse être consacrée à la négociation avec les États membres et avec les régions à propos de la période de programmation 2007-2013 <sup>(1)</sup>.

9.9. On relève qu'il y a lieu de veiller à instaurer un processus trisannuel de réexamen et d'évaluation des conséquences du Pacte de stabilité pour l'ensemble de l'UE ainsi que pour l'économie de chacune des régions européennes. En prenant toujours en considération les évolutions qui se dessinent dans l'économie réelle au niveau communautaire et régional, cet exercice doit viser à revoir, en temps utile et de

---

(1) Deuxième rapport d'étape sur la cohésion économique et sociale, COM(2003) 34 du 30.1.2003: III Les thèmes centraux du débat sur l'avenir de la politique de cohésion — Autres aspects — La contribution des autres politiques; IV Les échéances à venir.

manière efficace, les dispositions et les engagements imposés par le Pacte de stabilité aux systèmes économiques nationaux, le but étant, à l'échelle de l'Union, d'éviter d'éventuelles régressions et de ne pas aggraver encore les épisodes récessifs mais aussi, au plan régional, de réduire au minimum les risques de recul de la cohésion.

9.10. C'est une tâche assez complexe que d'articuler et de marier les politiques communautaires non structurelles, en particulier celle menée dans le domaine économique, avec les objectifs de la cohésion. L'entreprise présuppose une étude préalable approfondie et exige en tout état de cause que l'on se garde de toute simplification excessive.

9.11. En 1999, les ressources communautaires affectées au renforcement de la cohésion représentaient 0,45 % du PIB de l'Union européenne. Il est incontestable que le degré de cohésion des régions de l'Europe des Quinze s'est accru. Pour qu'il progresse encore, le Comité n'en estime pas moins que face à la perspective de l'arrivée des dix nouveaux États membres, il conviendra de réexaminer soigneusement les moyens financiers nécessaires, du point de vue de leur montant comme de leur bonne utilisation.

9.12. Dans le cadre de ses compétences, le Comité pourrait entreprendre de creuser le sujet et de s'efforcer d'apporter des réponses aux questions suivantes:

- Quelles sont les politiques communautaires qui contribuent à la cohésion?
- De quelle manière peut-on assurer la meilleure cohésion économique et sociale sur le territoire de l'Union européenne?

Bruxelles, le 25 septembre 2003.

*Le Président*

*du Comité économique et social européen*

Roger BRIESCH

## ANNEXE

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

Les amendements suivants ont été mis au vote et rejetés au cours des débats (article 54, alinéa 3, du Règlement intérieur):

**Paragraphe 6.21**

Modifier le paragraphe 6.21 comme suit:

«Parvenu à ce point, on constatera donc qu'il ne suffit pas d'affirmer par exemple, de manière passablement floue, que la politique de concurrence participe à la création d'emploi dans toutes les régions (comme l'avance le deuxième rapport sur la cohésion) mais qu'il convient en outre d'étayer cette assertion par des évaluations régulières de l'incidence de cette politique en la matière – statistiques précisant région par région le nombre de ces éventuels nouveaux emplois, étant donné que ce n'est que lors de la réalisation de ces mesures que l'on pourra constater s'il s'en est ou non réellement créé dans les zones concernées».

*Exposé des motifs*

Le but est d'éviter de susciter des espoirs irréalistes quant à la possibilité de mesurer aisément les répercussions que la politique de concurrence peut avoir sur l'emploi.

*Résultat du vote*

Voix pour: 28; voix contre: 53; abstentions: 6.

**Paragraphe 6.24, 6.24.1, 6.24.2**

Supprimer ces paragraphes.

*Exposé des motifs*

Il est suggéré de biffer ces paragraphes pour que les considérations qui y sont développées ne donnent pas lieu à des attentes irréalistes si on les envisage comme des propositions concrètes. Leur principe est quant à lui exposé dans le paragraphe 6.23.4.

*Résultat du vote*

Voix pour: 31; voix contre: 49; abstentions: 9.

**Paragraphe 8.2.3**

Remplacer le libellé actuel par le texte suivant:

«En conséquence, il semblerait opportun d'étudier de manière plus détaillée l'impact que l'introduction de la monnaie unique et l'instauration du Pacte de stabilité et de croissance ont eu sur l'évolution économique des régions».

*Résultat du vote*

Voix pour: 38; voix contre: 52; abstentions: 3.

**Paragraphe 8.2.4**

Effacer le paragraphe 8.2.4.

*Exposé des motifs*

Le paragraphe concerné offre une vision par trop simplifiée du lien entre la cohésion économique et sociale et le Pacte de stabilité et de croissance. En outre, il ne serait pas réaliste d'envisager des indicateurs économiques dans l'enchaînement envisagé.

Ce paragraphe établit d'emblée des liens de cause à effet qui sont des plus discutables. En outre, il y est proposé une méthodologie concrète, en l'occurrence par l'établissement de certains «indicateurs» arithmétiques, qui peut ne pas être la plus judicieuse, en comparaison d'autres procédés, comme les enquêtes, les listes de points à vérifier ou les nombreux types de modèles économétriques. Il n'apparaît pas raisonnable que non content de demander aux services techniques de la Commission de réaliser une étude, on entende en outre leur dicter la démarche méthodologique à suivre.

*Résultat du vote*

Voix pour: 39; voix contre: 48; abstentions: 2.

**Paragraphe 8.2.6**

Effacer le paragraphe 8.2.6.

*Exposé des motifs*

La corrélation qui pourrait être significative serait celle qui serait établie entre la stabilité de la monnaie unique et l'impact sur la cohésion. La mention de l'inflation comme cause possible d'inégalités entre régions ne semble pas pertinente.

C'est aux services techniques de la Commission qu'il revient de déterminer la méthodologie à utiliser.

*Résultat du vote*

Voix pour: 37; voix contre: 52; abstentions: 4.

**Paragraphe 8.3.7**

Ôter le premier tiret de ce paragraphe.

*Exposé des motifs*

La mesure proposée est difficile, voire impossible à mettre en œuvre. Les avantages que l'on pourrait éventuellement retirer de cet exercice seraient plus qu'annulés par son coût et les problèmes conceptuels afférents, qu'il soit mené a posteriori ou ex ante.

*Résultat du vote*

Voix pour: 31; voix contre: 53; abstentions: 2.

**Paragraphe 8.3.8**

Supprimer le paragraphe.

*Exposé des motifs*

Ce paragraphe contrevient au principe de l'égalité des chances dans le marché unique.

*Résultat du vote*

Voix pour: 23; voix contre: 58; abstentions: 4.

### **Avis du Comité économique et social européen sur «Les mutations industrielles: bilan et perspectives — Une approche d'ensemble»**

(2004/C 10/21)

Les 22 et 23 janvier 2002, le Comité économique et social européen a décidé, conformément aux dispositions de l'article 29(2) de son règlement intérieur, d'élaborer un avis sur «Les mutations industrielles: bilan et perspectives — Une approche d'ensemble».

La commission consultative des mutations industrielles (CCMI), chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 1<sup>er</sup> septembre 2003 (rapporteur: M. van Iersel; corapporteur: M. Varea Nieto).

Lors de sa 402<sup>e</sup> session plénière des 24 et 25 septembre 2003 (séance du 25 septembre), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 53 voix pour et 1 voix contre.

#### **1. Introduction et objectifs**

1.1. À l'approche de la date d'expiration du traité CECA, les États membres ont demandé à la Commission européenne de présenter ses idées sur l'avenir du dialogue structuré <sup>(1)</sup>. La Commission a proposé de créer un organe au sein du CESE <sup>(2)</sup> dont les compétences ne se limitent pas aux secteurs du charbon et de l'acier mais sont élargies à tous les aspects liés aux mutations industrielles, notamment en vue de l'élargissement <sup>(3)</sup>.

La commission consultative des mutations industrielles a été instaurée par une décision de l'assemblée plénière du CESE du 24 octobre 2002. Cette décision reconnaît l'enrichissement et la valeur ajoutée que la CCMI peut apporter au CESE. La CCMI est composée de 24 membres du CESE et de 30 délégués externes, dans un premier temps d'anciens membres du comité consultatif CECA. Par la suite, la CCMI pourrait être ouverte à des représentants d'autres secteurs.

1.2. L'instauration de la commission consultative des mutations industrielles ouvre de nouvelles perspectives. Les questions de mutations industrielles pourront être examinées dans toute leur complexité tant des points de vue économique et sociaux que sous l'aspect de la protection de l'environnement ou du développement durable, avec un accent particulier sur les problèmes rencontrés par les futurs États membres.

1.3. Les travaux de l'ancien comité consultatif CECA ont eu bien des effets positifs dans les secteurs considérés. Il s'agit dans l'histoire de l'intégration européenne d'un véritable modèle de concertation entre les partenaires sociaux et les pouvoirs publics ainsi que de responsabilité commune en matière de développement dans ces secteurs, et par conséquent d'une forme particulière de politique industrielle. Parmi les réussites manifestes de cette consultation permanente, on peut citer:

- la réalisation d'analyses communes des marchés et de l'évolution des conditions de marché au fil des années qui ont entraîné des restructurations;
- la réalisation de programmes en faveur des régions qui ont été particulièrement touchées par des restructurations inévitables;
- le lancement de programmes communautaires de recherche et développement (une partie du financement provient aujourd'hui du remboursement de prêts aux entreprises et pour le logement des travailleurs);

<sup>(1)</sup> Conseil Industrie du 18 mai 2000.

<sup>(2)</sup> Communication du 27 septembre 2000 (COM(2000) 588 final).

<sup>(3)</sup> Simultanément au présent avis, la CCMI rédige un autre avis sur «La restructuration des industries lourdes dans les pays de l'élargissement».

- le lancement de programmes communautaires de formation;
- le lancement de programmes (financiers) pour restructurer les secteurs du charbon et de l'acier;
- un nombre élevé d'avis sur des thèmes divers, se référant notamment à la politique commerciale et à la discipline des pouvoirs publics en matière d'aide d'État dans ces secteurs;
- et bien d'autres choses encore (comités mixtes pour l'harmonisation des conditions de travail, qui ont ensuite débouché sur la création d'un comité chargé du dialogue social dans le secteur du charbon et peut-être, à l'avenir, de l'acier);
- le lancement de programmes sociaux (indemnités pour perte d'emploi et préretraites).

L'ensemble de ces mesures a permis la création d'une industrie sidérurgique très compétitive et a donné lieu à l'exportation lucrative de technologie et de savoir-faire européens en matière d'exploitation minière.

1.4. Un accompagnement en matière de reconversion et de développement territorial a également été jugé nécessaire pour les régions les plus touchées. Les programmes financiers de restructuration ont été financés par les fonds structurels avec des programmes spécifiques pour les régions touchées: *Rechar I* (1990-1993), *Rechar II* (1994-1999), *Resider I* (1988-1993) et *Resider II* (1994-1999). Ces programmes ont vu la création de mesures sociales et se sont particulièrement concentrés sur l'amélioration de l'infrastructure locale et régionale, facilitant l'accès aux nouvelles entreprises et assainissant des zones polluées par les industries du charbon et de l'acier.

1.5. Lors de l'expiration du traité CECA, la forme de consultation spécifique du comité consultatif CECA a été supprimée et remplacée par la CCMI. Les expériences du passé n'en ont pas moins de valeur. Mais les circonstances des mutations industrielles ont changé. Les instruments de concertation doivent être affinés en tenant compte de la stratégie de Lisbonne afin de combiner la compétitivité avec le développement durable et la cohésion économique et sociale. Outre des objectifs généraux de politique industrielle, ces aspects nécessiteront également des approches sectorielles.

1.6. Cet avis a pour but de souligner le rôle de la CCMI dans la poursuite d'un dialogue direct avec toutes les parties concernées par les mutations industrielles et d'appliquer, lorsque c'est possible, les enseignements de la restructuration des secteurs du charbon et de l'acier à d'autres mutations industrielles. Cet avis n'est que le premier d'une longue série.

1.7. Le CESE estime que les futurs travaux de la CCMI devraient viser à:

- analyser la réalité et les causes des mutations industrielles du point de vue économique, social, territorial et environ-

nemental, et évaluer l'impact de ces mutations industrielles du point de vue des secteurs, des entreprises, de la main-d'œuvre, des territoires et de l'environnement;

- chercher des facteurs communs d'anticipation et de gestion des mutations industrielles positives et analyser la manière dont l'UE et les États membres peuvent améliorer la compétitivité et le bien-être des entreprises, en favorisant le dialogue social et une coopération entre tous les acteurs concernés;
- chercher des facteurs communs favorables à un développement durable et à un accroissement de la cohésion sociale et territoriale, en vue de dynamiser la stratégie de Lisbonne, et favoriser un cadre et des conditions qui permettent des mutations industrielles compatibles à la fois avec les exigences de compétitivité des entreprises et avec la cohésion économique, sociale et territoriale;
- renforcer la coordination et la cohérence des actions communautaires en ce qui concerne les mutations industrielles majeures dans le contexte de l'élargissement: recherche, économie, concurrence, dimension sociale, dimension régionale, environnement, transports, etc.

## 2. Les mutations industrielles et leurs forces motrices

### 2.1. Concept de travail

2.1.1. Les mutations dans le secteur industriel européen ont souvent été abordées sous l'angle de la restructuration. Il s'agit en fait d'un concept beaucoup plus dynamique. Il englobe d'une part un processus d'évolution permanente de l'entreprise (création, développement, diversification, mutation); d'autre part, le monde de l'entreprise est intimement lié à l'environnement politique et social européen dans lequel il évolue, qui à son tour influence aussi les processus de mutations industrielles.

Les mutations industrielles s'opèrent principalement de deux façons: par l'adaptation évolutive et par des changements radicaux. Il y a une deuxième distinction possible: la mutation en réaction, imposée par les circonstances et la mutation proactive, lorsque le besoin de changement n'est ni impérieux ni évident, mais décidé<sup>(1)</sup>.

Il importe aujourd'hui de se pencher sur la notion proactive des mutations, dans l'optique d'une meilleure anticipation et gestion des retombées économiques, sociales, organisationnelles et environnementales des mutations industrielles.

<sup>(1)</sup> Les causes des mutations sont diverses, voir à ce sujet:

- Prahalad, C.K. et Hamel, G. (1994): *Strategy as a field of study: Why search for a new paradigm?*, *Strategic Management Journal*, vol. 15.
- López, J. et Leal, I. (2002): *Cómo aprender en la sociedad del conocimiento*, *Gestión 2000*, Barcelone.

2.1.2. Les restructurations ont été un phénomène constant de l'époque industrielle. Elles ont été particulièrement importantes depuis la décennie 70 dans les secteurs tels que la sidérurgie, les mines, le textile ou les chantiers navals. Jusqu'à une période récente, les conséquences économiques et sociales faisaient l'objet d'un traitement spécifique.

2.1.3. Aujourd'hui, les entreprises sont soumises à un rythme rapide de changement lié à des marchés de plus en plus ouverts, nouveaux, caractérisés par des moyens de communication et de transport développés, par des technologies avancées et leurs applications ainsi qu'à une concurrence de plus en plus vive et renouvelée et à des actionnaires exigeants, dans le cadre de positions sans cesse disputées. C'est pourquoi, au-delà des mécanismes d'évolution dans le temps, de leurs organisations humaine, financière et technologique, les entreprises mettent en œuvre aujourd'hui d'autres formes d'adaptation plus rapide. Les restructurations sont devenues de nature plus radicale, plus complexes et étendues dans le temps comme dans l'espace, notamment à travers la sous-traitance. Elles touchent tous les secteurs industriels et services, plusieurs catégories de salariés et les régions.

2.1.4. L'utilisation récente du terme de mutations industrielles reflète ce changement de nature des phénomènes d'adaptation des entreprises <sup>(1)</sup> et recouvre «l'ensemble des changements qui affectent les entreprises, leurs organisations, leurs emplois et leurs compétences, ainsi que leurs implantations locales». Les changements concernent également l'environnement des entreprises.

## 2.2. Le contexte des mutations industrielles

Les mutations industrielles sont dues à de nombreux facteurs dont certains, particulièrement importants, sont énumérés ci-après.

### 2.2.1. La mondialisation

2.2.1.1. En dépit de la crise économique actuelle, les mutations industrielles interviennent dans un monde qui se caractérise de plus en plus par la poursuite de l'internationalisation des marchés (OMC). Le commerce international et les mutations industrielles sont clairement liés.

2.2.1.2. Les grandes régions mondiales connaissent toutes la même évolution sans pour autant être identiques au niveau de l'adaptation de leurs structures économiques et sociales à ce processus. En matière de productivité, l'industrie européenne doit faire face à la concurrence mondiale. Elle relève des défis tels que la concurrence économique et technologique des États-Unis (parfois déloyale) <sup>(2)</sup> et la concurrence due au

(1) Voir notamment F. Aggeri & F. Pallez «les nouvelles figures de l'État dans les mutations industrielles» Cahiers de recherche du centre de gestion scientifique n° 20, École des mines de Paris, 2002 ou Bernard Brunhes consultants «la gestion des crises industrielles locales en Europe», Cahiers n° 6, 2000.

(2) Par exemple: l'application de la section 201 qui augmente les droits de douane sur certains aciers plats depuis mars 2002, ou encore la loi fiscale «Foreign Sales Corporation», condamnée par l'OMC, qui permet à certaines firmes de bénéficier de subventions à l'exportation.

développement rapide en Asie, notamment dans le secteur de la haute technologie, et même en Amérique latine. Elle doit également surmonter les pratiques de concurrence déloyale, qui ne respectent pas toujours les normes de l'OMC.

2.2.1.3. Il y a en même temps des déplacements d'investissements et d'activités vers des pays à faible coût (main-d'œuvre, énergie, etc.) et disposant d'un accès direct au marché et d'un niveau élevé de formation et de compétences techniques. Souvent les réglementations environnementales, fiscales et autres y sont moins rigoureuses. Cette délocalisation en dehors de l'UE a dans certains cas un impact négatif sur l'emploi dans la Communauté et elle peut affecter sérieusement certaines régions européennes.

Cette tendance va généralement de pair avec la création de processus plus avancés sur le plan technologique dans les pays où le coût de l'emploi est élevé, ce qui peut être bénéfique pour le développement de nouveaux secteurs d'activités et pour l'accroissement des compétences du personnel.

2.2.1.4. Du fait de l'amélioration des connaissances et de l'innovation technologique ainsi que de la libéralisation des marchés des capitaux, l'investissement à l'échelle du monde ne se limite plus aux grandes entreprises et aux multinationales. De nombreuses entreprises de taille moyenne, voire des petites entreprises, tout particulièrement les entreprises qui ont une haute valeur technologique ajoutée, sont elles aussi de moins en moins liées à une région ou un pays en particulier. En outre, la sous-traitance et la mise en réseau contribuent aussi à accroître la diversification des investissements au niveau mondial, ainsi que l'interaction et l'interpénétration internationales.

### 2.2.2. Le marché unique européen: législation et mise en œuvre

2.2.2.1. En Europe, la réalisation d'un marché unique occupe une place centrale dans la construction communautaire et, comme partie intégrante du processus de globalisation, conduit à une forte intégration des économies et des entreprises européennes.

L'intégration économique se traduit non seulement dans les échanges, mais aussi par le développement des fusions-acquisitions, en partie de dimension communautaire <sup>(3)</sup>. La tendance à long terme indique une nette augmentation de ce phénomène.

2.2.2.2. La fin des années 90 a été caractérisée par une croissance économique extraordinaire. La croissance économique combinée à l'UEM a renforcé les entreprises européennes. Mais la dynamique économique et sociale et le développement de la connaissance en Europe présentaient encore des lacunes. C'est pourquoi, le Conseil européen a adopté en mars 2000 à Lisbonne un nouvel objectif stratégique visant à faire de l'Union européenne «l'économie de la connaissance la plus

(3) L'année 1991 a vu 8 239 fusions et acquisitions impliquant des entreprises de l'UE. Ce chiffre est passé à 12 796 en 1999. Source: «Mergers and acquisitions» (European Economy. Supplement A. Economic trends. No 5/6.2000. Office for Official Publications of the EC).

compétitive du monde, capable d'une croissance économique durable, d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale» d'ici 2010. L'objectif est d'en faire l'économie la plus concurrentielle dans un contexte économique plus stable.

2.2.2.3. Du fait, notamment, de la crise dans les secteurs des TIC et des télécommunications et des chutes substantielles des marchés boursiers internationaux, l'Europe est désormais confrontée à une croissance faible, à l'incertitude et à la méfiance des consommateurs et des entreprises sur le plan économique, au report des investissements et à des pertes d'emplois dans différents secteurs économiques.

2.2.2.4. La Commission européenne et le Conseil européen ont décidé de poursuivre leurs efforts pour créer un environnement favorisant les mutations industrielles sous tous leurs aspects. Par exemple, les intentions de la stratégie de Lisbonne ont été appliquées lors des sommets de Göteborg et Barcelone. En 2003, le sommet de printemps à Bruxelles, a mis l'accent sur quatre domaines prioritaires, tous étroitement liés aux mutations industrielles:

- innovation et esprit d'entreprise;
- création d'une task-force pour l'emploi;
- renforcement du marché intérieur: confirmation de la création du Conseil de la compétitivité;
- protection environnementale pour la croissance et l'emploi.

2.2.2.5. Dans ses conclusions approfondies, le Conseil a souligné à nouveau la nécessité de réaliser la vision de l'UE d'une société fondée sur la connaissance et de replacer la compétitivité au centre des préoccupations. Le Conseil a formulé des objectifs tels que la mise en œuvre rapide du plan d'action «Simplifier et améliorer l'environnement réglementaire», la réalisation d'un rapport complet d'évaluation de l'impact des plus importantes propositions législatives de l'UE dans les domaines économique et social, entre autres au moyen d'une consultation systématique des partenaires sociaux.

2.2.2.6. Le Conseil européen mentionne également dans ses conclusions des éléments spécifiques tels que les Directives électricité et gaz, le secteur des transports, le plan d'action pour les services financiers, la R&D et les marchés d'armements, la politique spatiale européenne, la société de l'information et la biotechnologie. Il demande de prêter une attention particulière aux services d'intérêt général, à leur qualité et à leur accessibilité, en tenant compte de la réglementation de l'UE relative aux aides d'État et à la concurrence <sup>(1)</sup>.

(1) La Commission européenne vient de publier un Livre vert sur les services d'intérêt général (COM(2003) 270 final du 21.5.2003).

2.2.2.7. Conformément aux conclusions du sommet, la Commission européenne a présenté, le 7 mai 2003, un plan en dix points destiné à tirer le meilleur parti de l'Europe en soulignant entre autres l'aspect de la mise en œuvre législative. Le CESE regrette que, alors que le Conseil européen développe de plus en plus de politiques à l'échelon communautaire, l'on prête encore trop peu d'attention à leur mise en œuvre dans la pratique. Or la mise en œuvre est importante du point de vue des mutations industrielles. Elle l'est par-dessus tout du point de vue du droit communautaire.

2.2.2.8. Dans ce plan en 10 points, la Commission plaide à juste titre en faveur d'un nouveau consensus et d'une plus forte détermination car il semble qu'une part importante du potentiel du marché intérieur soit gaspillée au fur et à mesure que progresse le nombre des infractions. L'objectif est de réduire le nombre d'infractions au titre du marché intérieur d'au moins 50 % d'ici à 2006 <sup>(2)</sup>.

2.2.2.9. Le commissaire Liikanen a également proposé des approches sectorielles, dans son discours du 29 janvier dernier: «[...] si la dimension horizontale conserve une importance fondamentale, les effets sur les secteurs industriels, notamment ceux ayant à relever des défis particuliers, doivent faire l'objet d'un suivi attentif et, si possible, il faut faire les adaptations nécessaires pour répondre aux situations particulières».

2.2.2.10. Le Comité soutient les orientations développées par la communication de la Commission sur «La politique industrielle dans une Europe élargie»; il estime toutefois qu'il convient de souligner la nécessité de politiques sectorielles, qui pourraient être particulièrement utiles dans le cadre des transformations économiques des pays candidats. Il faut prendre en considération le manque d'un tel dialogue dans ces pays pour le moment.

2.2.2.11. L'intervention directe des pouvoirs publics dans l'industrie a été réduite, même si les aides d'État doivent l'être encore. En effet, la réduction des aides d'État favorise le développement de conditions de concurrence équitables au niveau communautaire dans les secteurs concernés.

(2) Le nombre de procédures d'infraction en cours est passé de moins de 700 en 1992 à près de 1 600 aujourd'hui. Ce plan insiste particulièrement sur l'intégration des marchés des services et des «industries de réseaux» telles que l'énergie, le transport, les télécommunications et les services postaux, qui sont «cruciales pour tous les citoyens de l'UE» et représentent une part significative des coûts des entreprises. Parmi les autres éléments importants de ce plan, citons la mise en œuvre du plan d'action de la Commission pour une meilleure réglementation et la nécessité de marchés publics plus ouverts.

2.2.2.12. L'environnement des entreprises en Europe et dans les États membres est directement influencé par les politiques macroéconomique et monétaire et la politique fiscale. Le succès de l'euro n'a pas encore permis de trouver un dénominateur commun suffisant aux politiques économiques menées par les États membres. Il subsiste également des différences substantielles entre les systèmes fiscaux. Dans une certaine mesure, ces différences d'ordre macroéconomique entre les États membres peuvent également avoir une incidence négative sur les mutations industrielles en Europe.

2.2.2.13. Le développement du marché unique souffre du fait que certains secteurs cruciaux n'ont enregistré que peu ou pas de progrès, voire aucun progrès. Parmi les contre-exemples, on peut citer le fonctionnement imparfait du marché des capitaux européens, l'application incomplète des règles de concurrence, l'absence d'une directive sur les règles de reprise des entreprises, la lenteur extrême du processus de négociation du brevet communautaire, qui n'a abouti que partiellement, ainsi que, parfois, l'absence de mise en œuvre effective de la législation communautaire.

2.2.2.14. Dans le but de créer un environnement favorable aux mutations industrielles basé sur la cohésion sociale et la compétitivité, le CESE renouvelle sa demande de mise en œuvre de politiques efficaces afin de parvenir aux objectifs suivants:

- développement des ressources humaines;
- amélioration du nombre et de la qualité des emplois au sein d'un marché du travail inclusif;
- attention particulière portée au vieillissement de la population active et aux mesures de promotion de l'accès des femmes au marché du travail, ce qui nécessite un apprentissage tout au long de la vie à tous les niveaux et une amélioration de l'éducation et de la formation.

Des analyses des meilleures pratiques pour chacune de ces questions sont fortement recommandées.

2.2.2.15. La politique d'innovation est l'un des thèmes centraux de la stratégie de Lisbonne. Mais son intensité sur le plan financier varie selon les pays. En outre, la collaboration entre les universités ou les centres de la connaissance et les entreprises laisse encore à désirer dans certains États membres, comme le soulignent les conclusions du sommet de mars 2003. Ici encore, la comparaison entre l'Europe et les États-Unis n'est pas à l'avantage de la première. L'observation de la balance commerciale sectorielle États-Unis/Europe est riche d'enseignements à cet égard.

2.2.2.16. Le développement durable est un principe auquel le CESE souscrit. Il a élaboré plusieurs avis à ce sujet, dont il faudrait tenir compte dans le processus des mutations industrielles.

### 3. Changements industriels et sociaux

3.1. Ces dernières années, l'UE a vu la publication de divers rapports bien connus sur les changements radicaux dans les entreprises et leur environnement <sup>(1)</sup>.

De même, le Parlement européen, la Confédération européenne des syndicats et l'UNICE ont adopté des résolutions sur les mutations industrielles <sup>(2)</sup>.

3.2. Le changement fait partie intégrante des cycles économiques. Au cours de ces dernières années, il a eu d'importantes conséquences sociales et économiques. Lors des périodes de changements, les chiffres montrent une forte augmentation de la proportion de la population active travaillant dans le secteur des services, ce qui s'explique d'une part par la sous-traitance et d'autre part par l'émergence de secteurs dynamiques tels que les loisirs et les médias.

3.3. Le progrès technologique ne cesse de raccourcir la vie des biens et services et l'on assiste au règne des marchés ouverts. Par conséquent, il faut s'adapter. De nombreuses entreprises, y compris celles qui ont connu une situation de crise ou se sont vues dans l'obligation de se restructurer, changent ainsi complètement ou partiellement. Il faut, au travers du dialogue social, combiner comme il se doit la flexibilité (capacité d'adaptation et nouvelles compétences) et la stabilité de l'emploi. Des études de cas concrets montrent qu'il existe différentes causes de restructuration: ajustements de capacité, transition économique, compétitivité, ajustements

<sup>(1)</sup> Les plus importants sont le rapport «Gérer le changement» publié en novembre 1998 par un groupe de haut niveau présidé par M. Pehr Gyllenhammer (sur lequel le CESE a émis un avis critique mais positif: JO C 258 du 10.9.1999) ainsi que le rapport sur les relations du travail et les mutations dans l'Union européenne publié en janvier 2002 par un groupe de haut niveau présidé par Mme Maria João Rodrigues.

<sup>(2)</sup> Résolution du PE du 15 février 2001 sur l'impact social des restructurations industrielles (B5-0089/2001) invitant à adopter une stratégie plus volontariste face aux restructurations industrielles et à leur impact social, insistant sur la nécessité de développer le dialogue social et rappelant les dispositions du traité prévoyant que l'objectif consistant à atteindre un niveau d'emploi élevé est pris en compte dans la définition et la mise en œuvre des politiques communautaires; Résolution de la CES des 11-12 mars 2002 affirmant la nécessité d'associer en permanence les travailleurs au processus du changement, d'effectuer les restructurations selon le principe du moindre coût social et demandant à ce que des recherches et analyses continues soient menées pour évaluer l'ampleur et l'impact des restructurations d'entreprises par secteur, par pays et par région; Résolution de l'UNICE du 8 mars 2002 disposée à organiser des échanges d'expériences sur l'anticipation et la gestion du changement.



de productivité, redéfinition du positionnement, rationalisation, changements organisationnels et faillite<sup>(1)</sup>). Dans certains des cas analysés, la transformation de la société a entraîné la création de produits et/ou de services entièrement nouveaux, et un redéploiement, voire une augmentation du personnel. Ces processus de mutation des entreprises, et au sein de celles-ci, s'inscrivent pour l'essentiel dans une évolution sectorielle. La manière dont ces mutations sont mises en œuvre du point de vue social résulte d'un dialogue social fructueux entre employeurs et travailleurs.

3.4. Ces processus se poursuivent, même si l'on parle momentanément de récession. La concurrence est encore davantage stimulée car chacun se préoccupe de consolider sa position en vue de garantir la pérennité de ses activités. S'il est vrai qu'elles mettent de plus en plus l'accent sur les coûts, les entreprises, dans le même temps, revoient leur organisation interne et leur orientation en fonction des perspectives futures, sans oublier la concentration économique, qui se traduit parfois par des fusions-acquisitions.

Cette intense activité de restructuration s'est traduite par une hausse singulière de la perte de postes de travail: durant les 9 premiers mois de l'année 2001, 230 000 emplois ont été perdus dans la zone euro et 350 000 dans l'ensemble de l'UE. L'impact élevé de ces suppressions d'emploi, non seulement sur les salariés à titre individuel, mais également sur des zones ou régions entières, requiert l'adoption de mesures d'accompagnement et de plans pour la création de postes de travail alternatifs. Cette approche est d'ailleurs appliquée dans un certain nombre d'États membres.

Dans ce contexte, le CESE attire l'attention sur le paradoxe que constituent les TIC. La chute des investissements dans le secteur des TIC victime de surchauffe avait, il est vrai, annoncé la stagnation économique de ces dernières années. Mais cela n'enlève rien au fait que ce sont précisément les TIC (communication, information, Internet) qui induisent les réorientations radicales dans les secteurs de production et des services, remodelent les secteurs traditionnels et sont à l'origine de nouvelles entreprises, de nouvelles alliances commerciales et de nouveaux produits et ensembles de services. Aucun secteur n'échappe à ces remaniements. Il s'agit en quelque sorte d'une nouvelle matière première. Et nous sommes à l'aube de nouveaux bouleversements, cette fois dans le secteur de la biotechnologie.

3.5. La restructuration en tant que phénomène autonome est cependant en cours dans les États membres. Le CESE attire l'attention sur plusieurs exemples de restructurations régionales conduisant à un redéploiement de l'emploi, à un nouveau développement des entreprises et à la création d'entreprises. Des processus compliqués sont souvent à la base de telles restructurations. Nombre de régions européennes ont des caractéristiques spécifiques résultant de leur histoire économique, de leur situation géographique et de leurs tradi-

tions propres. Parfois, on n'a pas anticipé l'adaptation des structures industrielles comme on aurait dû le faire. En même temps, il apparaît que les acteurs régionaux (employeurs, syndicats, collectivités locales et régionales) se sont souvent mobilisés, et continuent de le faire, dans certains cas en étroite coopération avec les pouvoirs publics nationaux et l'Union européenne (par exemple dans le cadre de Rechar, Resider et Retext), pour créer la base de nouvelles perspectives. Des processus de restructuration et de modernisation ont mis et mettent actuellement en œuvre les restructurations industrielles nécessaires, parfois avec des résultats étonnamment positifs.

Parmi ces régions qui ont su créer de nombreuses entreprises et faire évoluer les entreprises existantes, citons la Ruhr (Allemagne) et Birmingham (Royaume-Uni) qui sont passées de l'industrie lourde à des entreprises de services, Oulu (Finlande) et son robuste secteur des télécommunications, et Barcelone (Espagne) qui a connu de profonds changements à l'occasion des Jeux olympiques de 1992.

3.6. Cependant, à côté des exemples dont les réussites peuvent être attestées, dans certaines zones d'Europe, il en est d'autres qui se situent à mi-chemin, comme celui des Asturies, région espagnole où l'industrie sidérurgique et minière a connu de profonds changements dans les années 90. Dans le secteur de l'acier, on est passé de 23 000 travailleurs aux 8 000 actuels, soit une perte nette de 15 000 emplois; dans les mines de charbon, ce sont plus de 17 000 emplois qui ont disparu dans la région. Des efforts ont été réalisés par le gouvernement espagnol et par le gouvernement régional, et une aide a été apportée par la Commission européenne (traité CECA et programmes Rechar et Resider), mais malgré ces efforts économiques, la situation n'a pas été résolue et l'économie, même si elle a recouvré de sa vitalité, n'a pas su recréer ne serait-ce que la moitié des emplois perdus, ni les emplois induits. Il apparaît clairement que des mesures d'accompagnement économique restent nécessaires pour parcourir le chemin restant et développer pleinement la vie économique dans cette région.

D'autres cas apparaissent aujourd'hui: Liège (Belgique) et Brême (Allemagne), où Arcelor, suite à la fusion d'Arbed, Aceralia et Usinor a décidé — dans un contexte de surcapacités structurelles de production d'aciers plats et en vue d'améliorer les synergies — de fermer progressivement les hauts-fourneaux de Liège et de réduire la production à Brême. Face aux pertes d'emplois que ces mesures vont entraîner, Arcelor s'est engagé à ne laisser personne seul face à un problème d'emploi, à remettre les sites concernés en l'état et avec l'aide de toutes les parties concernées à contribuer à la réindustrialisation des tissus économiques locaux. Des mesures d'appui, telles que celles créées il y a quelques années dans le cadre des programmes Rechar et Resider devront éviter un traumatisme dans ces régions. Il importe également de réunir les conditions d'un développement durable de ces régions.

(1) Cf.: «Études de cas sur le traitement des conséquences sociales des grandes restructurations d'entreprises», réalisées par Bernard Brunhes, consultant pour la Commission européenne DGV. (<http://www.brunhes.com/Etudligne/Cahiers/6/Cahier6.htm>).

3.7. L'un des aspects importants de l'évolution actuelle est également que ce n'est pas seulement la nature des entreprises qui subit souvent des modifications mais que les secteurs se distinguent moins clairement les uns des autres que par le passé. Modification essentielle, la distinction autrefois bien établie entre les secteurs a été remplacée par de nouvelles règles du jeu, placées sous le signe de l'interdépendance, l'interaction, l'interconnexion et la sous-traitance. Étant donné que la plupart des entreprises font leurs choix en fonction de leurs perspectives d'avenir et de leur position sur le marché, il faut donc reconnaître que les critères varient en fonction des cas individuels et des entreprises, d'où la nécessité de développer une combinaison adéquate de flexibilité, d'implication des travailleurs, d'amélioration continue et de stabilité.

3.8. Quoi qu'il en soit, ce bref aperçu de tous les processus de réforme, d'internationalisation et de réorientation en cours dans les secteurs de la production et des services montre bien que l'économie dans son ensemble est affectée par cette évolution qui se fait sentir à tous les niveaux de l'entreprise. C'est pourquoi les partenaires sociaux dans la plupart des pays mettent l'accent sur de nouvelles formes de formation et le développement des compétences. La mobilité professionnelle est un trait caractéristique de l'actuel système de production et de services. Des structures de travail traditionnelles (le secteur de la chaussure dans le Choletais, en France <sup>(1)</sup>, par exemple) coexistent avec d'autres plus nouvelles. Il est certain que de nombreuses entreprises se trouvent dans une phase de transition d'une position «traditionnelle» vers un nouveau stade. Force est toutefois de constater que des secteurs traditionnels tels que le commerce de détail et les centres de distribution sont parfois complètement restructurés, avec des effets positifs. En tout état de cause, la formation et le dialogue sont essentiels pour aborder ces transitions. Les orientations modernes de l'enseignement professionnel et les vastes possibilités qui sont offertes ou qui en tout cas devraient l'être, pour assurer le mieux possible l'avenir des travailleurs actuels, sont primordiales pour accompagner ces changements, dont on a cité quelques exemples plus haut.

3.9. Le développement des ressources humaines a, bien entendu, une importance capitale. Les processus de mutation dans les entreprises et la création de nouveaux emplois, ainsi que la compétitivité en Europe — comme l'a reconnu le Conseil européen de Lisbonne — se fondent sur la recherche et l'innovation ainsi que sur la capacité de création et d'adaptation des travailleurs. Reconnaître l'importance stratégique du capital humain, c'est:

- investir dans la formation et dans les qualifications des travailleurs tout au long de leur vie;
- accroître la capacité d'adaptation des entreprises;
- associer les travailleurs à la gestion du changement et à la création d'une nouvelle forme de sécurité;

(1) Le cas de la chaussure dans le Choletais, Aggeri Franck et Pallez Frédérique — Centre de Gestion Scientifique, École des mines de Paris, septembre 2001.

- faciliter l'accès à l'emploi des travailleurs moins qualifiés;
- développer des mécanismes de dialogue social dans les entreprises <sup>(2)</sup>.

Le salarié d'aujourd'hui constitue en lui-même une source de changement dans la gestion de l'entreprise et donc une source de mutation industrielle. Les anciennes structures hiérarchiques sont souvent remplacées par des cadres organisationnels qui tiennent pleinement compte du niveau de compétence accru du salarié actuel.

3.10. On insiste depuis peu sur la notion de «gouvernement d'entreprise» («corporate governance»). Celui-ci consiste en un ensemble de règles, codes et comportements des entreprises qui tient pleinement compte des préoccupations de toutes les parties concernées par l'entreprise. Les entreprises, notamment celles ayant beaucoup de salariés, ont aussi une responsabilité envers la société, dans le cadre de la compétitivité internationale, bien entendu. Le gouvernement d'entreprise canalise certains problèmes liés à l'attitude que devraient avoir les entreprises en général. En particulier, en ce qui concerne les mutations industrielles, le gouvernement d'entreprise est dans l'intérêt même des entreprises. Il touche des aspects tels que la durabilité, la transparence, l'efficacité des contrôles, etc. et vise à assurer de bonnes relations de travail, ainsi qu'une responsabilité externe vers la société. C'est précisément dans ce domaine que les spécificités et valeurs propres au modèle social européen doivent prendre forme. La récente proposition de la Commission de mettre le gouvernement d'entreprise à l'ordre du jour des discussions au sein de l'UE constitue donc également un pas en avant qui vise à une utilisation plus efficace des ressources et à une production de qualité.

#### 4. Conclusions et recommandations

4.1. Il est important de restaurer la confiance en la situation économique. C'est pourquoi le CESE soutient les grandes lignes et les objectifs définis par la Commission européenne et le Conseil européen lors de leur sommet de printemps de 2003, ainsi que ceux présentés par la Commission dans son plan en dix points qui s'oriente vers la réactivation économique, la création d'emplois et, plus généralement, la réalisation de la Stratégie de Lisbonne. L'Europe a besoin d'un climat économique favorable au développement d'un nouveau modèle visant «les mutations industrielles à visage humain» basé sur la compétitivité, le développement durable et la cohésion sociale et territoriale.

(2) Document de la Commission: anticiper et gérer le changement: une approche dynamique des aspects sociaux des restructurations d'entreprises — 1<sup>re</sup> phase de consultation des partenaires sociaux interprofessionnels et sectoriels communautaires (point 1.3).

4.2. Le CESE préconise le recours aux analyses comparatives, à la pression exercée par les pairs et à la diffusion des meilleures pratiques dans les domaines concernés par les mutations industrielles et recommande que les analyses comparatives se concentrent sur les évolutions technologiques, l'innovation et les aspects sociaux. Le Comité se félicite de l'initiative de la Commission européenne visant à publier des analyses comparatives concrètes des différents pays.

4.3. Le CESE est favorable à une politique industrielle à caractère horizontal qui permette en même temps le développement d'approches sectorielles directement liées aux mutations industrielles.

Toute approche sectorielle doit s'accompagner de procédures de consultation, de participation de tous les acteurs et de négociation sociale dans le cadre des restructurations industrielles, notamment dans les pays candidats.

4.4. Le CESE est favorable à ce que des vérifications systématiques soient faites en ce qui concerne le respect des règles et des décisions établies et approuvées au niveau communautaire, car des exceptions aboutiraient à une Europe à la carte.

4.5. Il est important de garantir que les représentants des secteurs soient intégrés à tous les stades du processus législatif de l'UE («bottom-up») afin que les mesures et décisions prises dans les différentes politiques tiennent compte des mutations industrielles. Le CESE souligne la nécessité de veiller à la mise en œuvre effective et cohérente des stratégies élaborées en matière de compétitivité et de mutations industrielles. La CCMI suivra attentivement ce processus.

Le CESE souligne l'importance de garantir que la délocalisation des industries ne se fasse pas sur la base des différences croissantes entre les législations des États membres, par exemple en matière fiscale ou environnementale.

4.6. Le Conseil «compétitivité» a récemment été mis en place. Le CESE se félicite de cette nouvelle approche. Il est souhaitable que les problèmes soient envisagés dans leur contexte, tout en veillant à la qualité de l'emploi.

Le CESE souligne que la cohérence entre les différentes politiques communautaires, notamment en matière sociale, industrielle, fiscale, régionale, d'énergie, de transport, de concurrence, de formation et de recherche, est nécessaire à l'efficacité de toute politique en matière de mutations industrielles.

4.7. Il est souhaitable de mettre en place un système efficace d'évaluation de l'impact de la législation européenne. À cette fin, le CESE appuie la proposition visant à instaurer un groupe de conseil indépendant chargé d'évaluer l'impact sur les entreprises de la réglementation communautaire, afin d'améliorer la qualité de la législation de l'UE.

4.8. Pour le CESE, il est essentiel que l'innovation et la recherche promeuvent le *leadership* européen aussi bien en termes de compétitivité que de bien-être social. Cela pourra également constituer une réponse aux politiques similaires menées dans d'autres régions du monde, telles que les États-Unis où des actions gouvernementales dans le secteur de la défense promeuvent le développement industriel <sup>(1)</sup>.

4.9. Le CESE estime qu'il est souhaitable de prendre des initiatives pour promouvoir la coopération entre les universités/centres de connaissance et les entreprises <sup>(2)</sup>.

4.10. Le CESE estime qu'il faudrait prêter davantage attention aux répercussions que certaines dispositions et réglementations communautaires peuvent avoir sur les PME.

4.11. Des règles cohérentes en ce qui concerne les aides d'État qui subsistent doivent être maintenues en Europe. Dans le même temps, l'Union européenne doit poursuivre son action, principalement via l'OMC, contre l'abus de taxes telles que les taxes imposées par les États-Unis sur les produits sidérurgiques. Cette action est importante pour parvenir à des conditions de concurrence équitables dans le commerce international.

4.12. En vue d'un climat équilibré pour des industries en mutations, le CESE encourage la Commission européenne à assurer une vigilance sur l'application des règles de l'OMC, où il existe des lacunes <sup>(3)</sup>.

4.13. Le CESE attire l'attention sur la nécessité de s'intéresser aux différentes sortes de mutations industrielles. La distinction la plus claire est celle qui existe entre, d'une part, la restructuration de régions mono-industrielles et, d'autre part, la mutation industrielle en tant que processus continu d'adaptation des industries et des services. Dans le premier cas, des mesures spécifiques peuvent être prévues sur une base temporaire dans les territoires concernés.

(1) Avis du CESE sur le «Livre vert — Politique spatiale européenne», JO C 220 du 16.9.2003, p. 19; voir également l'avis du CESE sur la communication de la Commission sur la «Défense européenne — Questions liées à l'industrie et au marché — Vers une politique de l'Union européenne en matière d'équipements de défense», (ainsi que l'avis complémentaire de la CCMI).

(2) À cet égard, il est intéressant de remarquer que, à l'instar de la Finlande, le nouveau gouvernement néerlandais a mis en place une plate-forme pour l'interaction entre les centres de connaissance et les entreprises, sous la direction du Premier ministre.

(3) Par exemple: la Chine en matière de quotas dans la microélectronique, la Corée du Sud en matière de subventions aux chantiers navals, et les États-Unis en matière d'aide à l'industrie sidérurgique.

Le CESE recommande que les expériences positives enregistrées dans les programmes *Rechar*, *Resider* et *Retext* soient prises en compte au niveau de la modernisation des régions mono-industrielles des futurs États membres, tout comme celles des actuels États membres, et que de nouvelles formes de dialogue social soient promues dans ces pays.

Dans les régions particulièrement affectées par les délocalisations, des mesures spécifiques d'accompagnement peuvent être nécessaires sur une durée déterminée.

4.14. Dans plusieurs cas, les régions affectées par les mutations industrielles tirent parti d'une étroite coopération entre entreprises, pouvoirs publics, partenaires sociaux et le cas échéant, d'autres secteurs socio-économiques. Le CESE invite la Commission à faire connaître les expériences engagées à cet égard, leurs succès et leurs limites, susceptibles d'être utiles pour les régions en transition, en particulier dans les futurs États membres.

4.15. Le CESE souligne l'importance des programmes de formation du personnel et invite la Commission à prendre en compte l'ensemble des tendances et les résultats de ces programmes spécifiques de formation professionnelle et d'apprentissage, y compris dans le secteur privé. Il serait approprié d'organiser des tables rondes à ce sujet avec les partenaires sociaux dans les différents secteurs.

4.16. L'Observatoire européen du changement (EMCC), qui a été mis en place en 2001 au sein de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail de Dublin, en réponse à la demande du groupe présidé par M. Gyllenhammar, peut jouer un rôle important. En collaboration avec les différents acteurs de la vie économique (entreprises, partenaires sociaux, etc.) et les instituts de recherche nationaux, cet observatoire rassemble des informations concrètes sur les changements intervenus dans certains secteurs et dans l'industrie en général ainsi que sur les modes d'anticipation et d'accompagnement des mutations. Le CESE a l'intention de développer encore la collaboration entre la CCMI et l'EMCC.

4.17. Le CESE considère que la création d'observatoires sectoriels faciliterait l'anticipation et la mise en œuvre des

mutations industrielles, l'identification d'alternatives viables et la minimisation de leurs conséquences négatives. Comme l'a déjà fait remarquer le CESE <sup>(1)</sup>, une autre mesure qui contribuerait à mieux anticiper et gérer les mutations industrielles serait que les grandes entreprises européennes (de plus de 1 000 salariés) préparent un rapport sur la gestion du changement fournissant des informations sur les mutations structurelles prévues et sur la façon de les gérer <sup>(2)</sup>.

4.18. Afin de valoriser les meilleures pratiques, le CESE suggère de réaliser une évaluation des entreprises ayant le mieux négocié des processus de restructuration en mariant connaissance, durabilité et programmes sociaux (stratégie de Lisbonne).

4.19. Le CESE considère que le dialogue social dans les entreprises et, le cas échéant, avec des acteurs locaux et des pouvoirs publics est un instrument crucial permettant de développer la compétitivité, les conditions sociales et l'emploi ainsi que la protection de l'environnement en un équilibre productif. L'expérience du CESE et de l'ancien Comité consultatif de la CECA atteste que l'instauration d'un dialogue permanent par secteur au niveau européen dans lequel les représentants des producteurs, des travailleurs et d'autres groupes représentatifs de la société civile organisée (consommateurs, commerçants, etc.) contribue à atteindre une base utile pour une politique industrielle renouvelée.

4.20. Le travail futur de la CCMI, comme organe au sein du CESE, se concentrera sur les secteurs et/ou les régions qui font particulièrement l'objet de mutations industrielles, et prendra appui sur les orientations du point 1.7 et sur les présentes conclusions.

---

(1) Avis du CESE sur «Gérer le changement — Groupe d'experts de haut niveau sur les implications économiques et sociales des mutations industrielles — Rapport final» point 3.2.3 — JO C 258 du 10.9.1999.

(2) «Synthèse: Gérer le changement — Groupe d'experts de haut niveau sur les implications économiques et sociales des mutations industrielles» (rapport Gyllenhammer).

Bruxelles, le 25 septembre 2003.

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