

# Journal officiel

## de l'Union européenne

ISSN 1725-2431

C 32

47<sup>e</sup> année

5 février 2004

Édition de langue française

## Communications et informations

### Numéro d'information

### Sommaire

Page

#### I Communications

.....

#### II Actes préparatoires

#### Comité économique et social

#### 403<sup>e</sup> session plénière des 29 et 30 octobre 2003

2004/C 32/01

Avis du Comité économique et social européen sur «Un tourisme accessible à tous et socialement soutenable» .....

1

2004/C 32/02

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux mesures et procédures visant à assurer le respect des droits de propriété intellectuelle» (COM(2003) 46 final — 2003/0024 (COD)) .....

15

2004/C 32/03

Avis du Comité économique et social européen sur le «Projet de règlement de la Commission modifiant le règlement (CE) n° 68/2001 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides à la formation» .....

20

Prix: 22,00 EUR

FR

(Suite au verso)

|              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |    |
|--------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 2004/C 32/04 | <p>Avis du Comité économique et social européen sur:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relative à l'amélioration de la sûreté des transports maritimes», et</li> <li>— la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relative à l'amélioration de la sûreté des navires et des installations portuaires»<br/>(COM(2003) 229 final — 2003/0089 (COD))</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                        | 21 |
| 2004/C 32/05 | Avis du Comité économique et social européen sur les «Réseaux transeuroméditerranéens de l'énergie»                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 28 |
| 2004/C 32/06 | Avis du Comité économique et social européen 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» (COM(2003) 132 final — 2003/0081 (COD))                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 36 |
| 2004/C 32/07 | Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission «Élaboration d'un plan d'action en faveur de l'écotechnologie»» (COM(2003) 131 final)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 39 |
| 2004/C 32/08 | <p>Avis du Comité économique et social européen sur:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— la «Proposition de décision du Conseil concernant la conclusion, au nom de la Communauté européenne, de la convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants»,</li> <li>— la «Proposition de décision du Conseil concernant la conclusion, au nom de la Communauté européenne, du protocole de 1998 à la convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, de 1979, relatif aux polluants organiques persistants», et</li> <li>— la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les polluants organiques persistants et modifiant les directives 79/117/CEE et 96/59/CE»<br/>(COM(2003) 331, 332, 333 final — 2003/0118-0117-0119 (CNS))</li> </ul> | 45 |
| 2004/C 32/09 | Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un programme d'assistance technique et financière en faveur de pays tiers dans le domaine de l'asile et des migrations» (COM(2003) 355 final — 2003/0124 (COD))                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 49 |
| 2004/C 32/10 | 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 et le soutien d'activités ponctuelles dans le domaine de l'éducation et de la formation» (COM(2003) 273 final — 2003/0114 (COD))                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 52 |

| Numéro d'information | Sommaire ( <i>suite</i> )                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Page |
|----------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| 2004/C 32/11         | Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant un Centre européen de prévention et de contrôle des maladies» (COM(2003) 441 final — 2003/0174 (COD)) .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 57   |
| 2004/C 32/12         | 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 "Renforcement de la dimension sociale de la stratégie de Lisbonne: Rationalisation de la coordination ouverte dans le domaine de la protection sociale"» (COM(2003) 261 final) .....                                                                                                                                                                                                                                    | 60   |
| 2004/C 32/13         | Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Conseil instituant un régime de compensation des surcoûts induits par l'ultrapériphéricité pour l'écoulement de certains produits de la pêche des Açores, de Madère, des îles Canaries et des départements français de la Guyane et de la Réunion» (COM(2003) 516 final — 2003/0202 (CNS)) .....                                                                                                                                                                                                                                | 64   |
| 2004/C 32/14         | Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 2561/2001 du Conseil visant à promouvoir la reconversion des navires et des pêcheurs qui étaient, jusqu'en 1999, dépendants de l'accord de pêche avec le Maroc» (COM(2003) 437 final — 2003/157 (CNS)) .....                                                                                                                                                                                                                                                                             | 66   |
| 2004/C 32/15         | Avis du Comité économique et social européen sur: <ul style="list-style-type: none"> <li>— la «Communication de la Commission: Programme pour la promotion du transport maritime à courte distance», et</li> <li>— la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant les unités de chargement intermodales»</li> </ul> (COM(2003) 155 final — 2003/0056 (COD)) .....                                                                                                                                                                                                                   | 67   |
| 2004/C 32/16         | Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté, et le règlement (CEE) n° 574/72 du Conseil fixant les modalités d'application du règlement (CEE) n° 1408/71, en ce qui concerne l'alignement des droits et la simplification des procédures» (COM(2003) 378 final — 2003/0138 (COD)) ..... | 78   |
| 2004/C 32/17         | Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Conseil modifiant la décision 2002/834/CE arrêtant un programme spécifique de recherche, de développement technologique et de démonstration: "Intégrer et renforcer l'espace européen de la recherche" (2002-2006)» (COM(2003) 390 final — 2003/0151 (CNS)) .....                                                                                                                                                                                                                                                                | 81   |
| 2004/C 32/18         | Avis du Comité économique et social européen sur l'«Initiative du royaume des Pays-Bas en vue de l'adoption d'un règlement modifiant le règlement (CE) n° 44/2001 concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale» .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | 88   |

| Numéro d'information | Sommaire ( <i>suite</i> )                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Page |
|----------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| 2004/C 32/19         | Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement et du Conseil relatif aux statistiques des échanges de biens entre États membres» (COM(2003) 364 final — 2003/0126 (COD)) .....                                                                                                                               | 92   |
| 2004/C 32/20         | Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil portant modification de la directive 77/799/CEE concernant l'assistance mutuelle des autorités compétentes des États membres dans le domaine des impôts directs et indirects» (COM(2003) 446 final — 2003/0170 (COD)) .....            | 94   |
| 2004/C 32/21         | Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des exigences en matière d'hygiène des aliments pour animaux» (COM(2003) 180 final — 2003/0071 (COD)) .....                                                                                                                | 97   |
| 2004/C 32/22         | Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement n° 79/65/CEE portant création d'un réseau d'information comptable agricole sur les revenus et l'économie des exploitations agricoles dans la Communauté économique européenne» (COM(2003) 472 final — 2003/0182 (CNS)) .....             | 101  |
| 2004/C 32/23         | Avis du Comité économique et social européen sur le «Bilan des expériences recueillies par le CESE pour évaluer l'impact économique, social et sur l'emploi des réformes structurelles menées dans l'Union» .....                                                                                                                                        | 103  |
| 2004/C 32/24         | Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 77/388/CEE en ce qui concerne les taux réduits de taxe sur la valeur ajoutée» (COM(2003) 0397 final — 2003/0169 (CNS)) .....                                                                                                             | 113  |
| 2004/C 32/25         | Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 90/435/CEE du Conseil, du 23 juillet 1990, concernant le régime fiscal commun applicable aux sociétés mères et filiales d'États membres différents» (COM(2003) 462 final — 2003/0179 (CNS)) .....                                        | 118  |
| 2004/C 32/26         | Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 77/388/CEE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée en ce qui concerne la procédure d'adoption de mesures dérogatoires ainsi que l'attribution de compétences d'exécution» (COM(2003) 335 final — 2003/0120 (CNS)) ..... | 120  |

## II

(Actes préparatoires)

## COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

403<sup>e</sup> SESSION PLÉNIÈRE DES 29 ET 30 OCTOBRE 2003**Avis du Comité économique et social européen sur «Un tourisme accessible à tous et socialement soutenable»**

(2004/C 32/01)

Le Comité économique et social européen a décidé le 23 janvier 2003, conformément aux dispositions de l'article 29, paragraphe 2 de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur «Un tourisme accessible à tous et socialement soutenable»

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation» chargée de préparer les travaux du Comité a adopté son avis le 7 octobre 2003 (rapporteur: M. Mendoza).

Lors de sa 403<sup>e</sup> session plénière des 29 et 30 octobre 2003 (séance du 29 octobre), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 112 voix pour, 2 voix contre et 1 abstention.

**PREMIÈRE PARTIE: GÉNÉRALITÉS****1. Introduction**

1.1. En règle générale, tout le monde, et notamment l'Union européenne et ses institutions, s'accorde à reconnaître que le tourisme est une activité et un phénomène économique d'importance stratégique pour la réalisation de nombreux objectifs qui sont au cœur même de l'Union européenne, de ses politiques, de sa volonté de construire une Europe meilleure aujourd'hui et pour les générations futures. Le développement touristique, étant donné son influence directe sur les conditions économiques, sociales et environnementales du milieu dans lequel il se produit, pourrait et devrait constituer un moyen privilégié d'améliorer la qualité de vie des citoyens européens; mais pour garantir la réalisation et la concrétisation à long terme de ce potentiel, le tourisme doit respecter certaines exigences en matière de durabilité, exigences que tous les agents concernés, institutions publiques et privées, entreprises et usagers, devraient eux aussi observer; cet ensemble de conditions modèlera les nouvelles formes de tourisme durables, économiques, sociales et environnementales que nous souhaitons et recherchons.

1.2. Il convient de signaler la contribution particulière et reconnue du tourisme durable à la réalisation de l'objectif stratégique du sommet de Lisbonne, à savoir que l'UE devienne «l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus

dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale».

1.2.1. Le Conseil de Bruxelles des 20 et 21 mars 2003, dans un contexte de ralentissement économique et de baisse de la création d'emplois, s'est efforcé de traduire les paroles en actes et d'obtenir de l'Union et des États membres qu'ils honorent leurs engagements: «Nous réaffirmons notre ferme volonté de faire aboutir, en temps utile et de manière efficace, des réformes dans les domaines couverts par les trois piliers de la stratégie de Lisbonne — économique, social et environnemental».

Ce même Conseil a défini de nouvelles priorités qui, en pratique, supposent de donner un nouvel élan à l'esprit d'entreprise, à l'innovation et au renforcement du marché intérieur afin d'améliorer la compétitivité et de la placer au centre des priorités dans l'économie en général et le tourisme en particulier.

1.3. En 2003, Année européenne des personnes handicapées, il convient d'accorder une attention particulière à la mise en oeuvre du droit des personnes handicapées à profiter de leur temps libre et à faire du tourisme comme les autres, mais

cela nécessite des changements de mentalité, des campagnes d'information et de sensibilisation et une bonne approche administrative. Nous allons analyser ces conditions et proposer des initiatives, petite contribution du CESE à la réussite de cette année 2003 et à la transposition sur le terrain du concept de tourisme durable et accessible à tous.

1.4. Il ne faut pas non plus oublier que, aujourd'hui encore, le tourisme n'est pas une activité à la portée de tous les citoyens de l'UE et cela pour plusieurs raisons d'ordre social et économique. Les bénéfices de tout type que produit l'activité touristique chez tous les citoyens mais surtout chez les jeunes méritent une attention particulière de la part des pouvoirs publics afin de promouvoir de nouvelles formes de tourisme accessibles à tous et notamment à ceux disposant du plus faible pouvoir d'achat. La construction d'une Europe élargie, durable sur le plan écologique, compétitive du point de vue économique, fondée sur la cohésion sociale et offrant à tous ses citoyens une bonne qualité de vie, nécessite d'y consacrer les ressources, l'attention et les politiques d'encouragement adéquates.

## 2. Le tourisme dans la politique communautaire

2.1. Chacun s'accorde donc à reconnaître que le tourisme est une activité très importante non seulement du point de vue économique mais aussi du point de vue social et environnemental, dans l'Union européenne comme dans le monde entier. Les pays où le tourisme est développé s'efforcent de poursuivre cette activité, qui s'est déjà révélée source de richesses et génératrice d'un haut niveau d'emploi et de qualité de vie, les pays moins développés s'orientant vers le tourisme dans l'espoir qu'il leur permette de sortir de la pauvreté et de favoriser le progrès économique et le développement social, et ainsi d'atteindre les objectifs de convergence.

2.2. Reste que le tourisme a souvent été dans le passé, est actuellement et pourrait rester à l'avenir, une activité génératrice de déséquilibres économiques, sociaux et environnementaux et présenter, à long terme, des risques d'autodestruction de son potentiel de génération de bien-être et de développement durable.

2.3. En ce qui concerne l'importance économique du tourisme dans l'UE, il suffit de se référer à certains passages très clairs de la communication de la Commission intitulée «Une approche coopérative pour l'avenir du tourisme européen»<sup>(1)</sup>

«La profession du tourisme dans l'Union européenne compte quelque deux millions d'entreprises, essentiellement des PME, qui contribuent pour environ 5 % à la fois au PIB et à l'emploi. Ce chiffre varie dans une fourchette de 3 % à 8 % selon les États membres. Le tourisme génère, en plus, des volumes d'activité considérables dans d'autres secteurs, tels que le commerce et les équipements spécialisés, à hauteur d'environ une fois et demie ceux générés par le tourisme proprement dit.

En terme de chiffre d'affaires, plus de 80 % du tourisme des Européens est personnel ou familial. Le reste est un tourisme d'affaires, au sens large. Il varie, selon les pays, entre 15 % à peine et plus de 30 % du volume total, la part la plus élevée revenant aux pays nordiques. Les foyers de l'Union réservent environ un huitième de leurs dépenses personnelles à des consommations liées au tourisme et ceci varie relativement peu selon les pays.

Le tourisme communautaire est largement un tourisme domestique. 87 % de l'activité touristique répertoriée y est attribuée à ses propres citoyens avec uniquement 13 % pour les visiteurs venant de pays tiers. Quant au tourisme des citoyens de l'Union, les trois quarts restent sur le territoire de l'un des 15 États membres, le dernier quart se rendant dans d'autres parties de l'Europe et du monde.

Le tourisme est un des secteurs de l'économie européenne ayant les meilleures perspectives d'avenir. Les prévisions indiquent une croissance continue du tourisme en Europe plus forte que la croissance économique moyenne. Ceci est dû à des facteurs tels que l'augmentation du temps accordé aux loisirs et à son importance sociale ainsi qu'à la croissance économique globale.

Dans les seuls domaines de l'hôtellerie et de la restauration, quelque 100 000 emplois ont été créés, par an en Europe, durant les années passées. Avec la plus grande diversité et densité d'attractions touristiques, l'Europe est la région touristique la plus visitée au monde. Malgré un taux de croissance touristique inférieur à la moyenne mondiale, notamment à celle de certaines régions émergentes d'outre-mer, le volume du tourisme européen devrait doubler dans les 20 à 25 ans à venir, avec des effets nets, en termes de dépenses et de produit, de l'ordre de 3 % par an. L'emploi croîtra d'environ 15 % pour l'ensemble des dix ans à venir.»

2.4. S'il est évident que le tourisme n'est pas un élément qui relève directement de la politique commune de l'Union européenne, il n'en est pas moins vrai que diverses institutions européennes prévoient des moyens et mesures qui ont des répercussions sur le tourisme en raison de leur nature transversale ou comptent sur cette activité comme un instrument permettant d'atteindre certains objectifs essentiels de l'UE: développement durable, emploi, cohésion économique et sociale ... en définitive pour améliorer la qualité de vie des citoyens européens.

<sup>(1)</sup> COM(2001) 665 final du 13.11.2001.

2.4.1. Il n'est pas anodin de souligner que l'unique référence au tourisme que l'on trouve dans le traité sur l'Union européenne, dans sa version consolidée de Nice, après révision et élargissement des divers protocoles, est l'alinéa u) de l'article 3 qui en pose les principes et dit textuellement:

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

(...)

u) des mesures dans les domaines de l'énergie, de la protection civile et du tourisme.»

2.5. Dans divers documents de la Commission et du Conseil, le tourisme est considéré comme une activité importante pour la création d'emploi, mais force est de constater que l'on ne le prend pas réellement en compte dans l'ensemble des politiques européennes et qu'il conviendrait, dans la mesure du possible, de renforcer et de promouvoir l'activité touristique pour être en accord avec l'importance stratégique que chacun s'accorde à lui reconnaître à l'heure actuelle et qu'elle revêtira encore probablement à l'avenir. Dans cet esprit, des voix se font entendre pour prédire avec conviction que le tourisme deviendra omniprésent dans l'ensemble des activités de l'Union européenne et de ses divers organes et insister expressément sur la nécessité d'exiger la coordination indispensable de l'ensemble des politiques communautaires qui ont une incidence sur le tourisme. Pour ce faire, il est indispensable de disposer à l'avenir de davantage de données plus fiables sur le tourisme, sous tous ses aspects et relations avec les autres secteurs, afin d'évaluer avec le plus d'exactitude possible la contribution du tourisme à la qualité de vie et la cohésion des citoyens européens, non seulement sur le plan économique mais aussi sur le plan social.

2.6. L'imminence de l'intégration de nouveaux pays à l'Union européenne nous force à tenir compte de l'impact qu'aura cet élargissement sur le tourisme, que ce soit dans les 15 États membres actuels ou dans les 10 futurs États membres. Le Comité estime qu'il faudrait que la Commission réalise une étude minutieuse et approfondie de la question et en diffuse largement les résultats et conclusions.

2.7. Il conviendrait également d'accorder toute l'attention requise au rôle que le tourisme devra jouer dans le scénario de l'Europe née de la Convention européenne. Il faudra promouvoir des initiatives visant à garantir que l'activité et la politique touristiques soient effectivement reconnues tant pour leur importance économique que pour leur capacité à créer des emplois, à favoriser l'échange culturel et l'entente entre les citoyens du monde entier et à participer à la construction de l'Europe des citoyens.

### 3. Le tourisme

3.1. Le phénomène touristique présente une grande complexité, du fait de la diversité des facteurs qui le composent et

participent à sa catégorisation et à son évolution. Nous pouvons citer certains de ces facteurs et leurs relations avec le tourisme pour tenter d'avoir une vision correcte des formes actuelles de développement du tourisme ainsi que de la refonte des formes futures afin que, conformément à l'intitulé de cet avis, elles soient accessibles à tous et durables d'un point de vue social.

3.2. Parmi tous les facteurs qui entrent en ligne de compte dans le tourisme, certains sont pertinents pour parvenir à ce double objectif et méritent donc d'être étudiés en détail. Nous avons arrêté une liste de dix facteurs permettant de se rapprocher de cet objectif idéal: le touriste, l'emploi, les entreprises, la cohésion sociale, la stabilité, la culture et le patrimoine, l'accessibilité pour les personnes handicapées, l'environnement, la paix et la solidarité et, enfin, le rôle des agents du secteur.

3.3. Pour ce qui concerne ces dix aspects du tourisme, le Comité proposera des initiatives de natures diverses à mettre en œuvre à divers niveaux de responsabilité. Dans cet esprit, il se réclame du Sommet de Bruxelles, qui a appelé à mettre en œuvre les principes du développement durable. C'est en cela que le tourisme, de par sa fonction stratégique pour l'économie européenne, pourra être une activité «pilote» dans sa mise en œuvre; les initiatives concrètes qui sont proposées dans la deuxième partie du présent avis sont susceptibles, étant donné qu'elles sont basées sur un large concept, de servir cet objectif de passage à l'action.

### 4. Tourisme et durabilité

4.1. Aujourd'hui, presque 30 ans après la création de l'expression «développement durable» pour désigner le modèle de développement que nous estimons idéal, le raisonnement en termes de durabilité reste une exigence pour toute activité humaine, qu'elle soit de nature économique (relation ressources/produits), sociale (relation personnes/groupes) ou environnementale (relation homme/nature).

4.1.1. Ce terme de «développement durable» a été consacré lors du Sommet de Rio, en 1992, et s'est ainsi vu accepté par toute la communauté internationale, tout en conservant une certaine ambiguïté qui permet une interprétation toute en nuances. Pour reprendre une définition classique, celle du rapport Brundtland, on peut définir ainsi le développement durable: «un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs».

4.2. Parler de durabilité, ce n'est pas évoquer des solutions faciles, mais plutôt les conflits entre les différents objectifs que se fixe la société, les conflits entre l'économie et l'écologie, entre le présent et l'avenir, entre les intérêts locaux et les intérêts mondiaux. C'est ainsi que parler de durabilité ne revient pas simplement à parler de solutions techniques mais avant tout de valeurs, de priorités, de manières d'envisager les problèmes, d'une nouvelle conception des politiques publiques et privées, en définitive d'un changement de mentalité qui permette à chaque intervention de l'homme d'être basée sur le respect et les compromis équilibrés.

4.3. Diverses institutions européennes ont accepté la philosophie de la durabilité et c'est ainsi, par exemple, que le traité d'Amsterdam, entré en vigueur en 1999, a fait du développement durable l'un des principaux objectifs de l'UE. L'article 2 de ce traité stipule que «L'Union se donne pour objectifs (...) de promouvoir le progrès économique et social ainsi qu'un niveau d'emploi élevé, et de parvenir à un développement équilibré et durable, notamment par (...) le renforcement de la cohésion économique et sociale (...)».

4.3.1. Il existe un large consensus sur les deux idées principales de base qui se retrouvent dans le concept de développement durable:

- le développement comporte une dimension économique, une dimension socioculturelle et une dimension environnementale; le développement lui-même ne sera durable que si l'on parvient à trouver l'équilibre entre les divers facteurs qui influencent la qualité de vie;
- la génération actuelle a une obligation vis-à-vis des générations futures, celle de leur léguer suffisamment de ressources sociales, environnementales et économiques pour qu'elles puissent jouir du même niveau de bien-être.

4.3.2. On se réfère constamment et clairement à cette triple exigence, économique, sociale et environnementale, qui doit s'exprimer dans les limites et interrelations de ce que nous appelons le développement durable.

4.4. Dans le cas du tourisme, la nécessité de ce triptyque est encore plus évidente. Le tourisme est une industrie, probablement la seule, qui a la particularité d'avoir comme matière première l'attrait touristique, composé d'un ensemble d'éléments dans lesquels la perception de la nature, de sa variété de cadres et de paysages, de sa biodiversité et en définitive de son respect, joue un rôle essentiel dans la qualité et l'adéquation du produit que recherchent les utilisateurs, c'est-à-dire les touristes.

4.4.1. Personne ne conteste le fait que le facteur économique est essentiel dans le domaine touristique. Comme on l'a déjà indiqué précédemment, l'industrie touristique a montré qu'elle pouvait être créatrice d'emplois et de richesses presque partout dans le monde, de manière intensive en Europe, voire plus concentrée encore dans certains pays du bassin méditerranéen. La durabilité, et toute référence qui y est faite, requiert une vision stratégique à long terme et non à court ou moyen terme; il s'agit donc de concevoir les produits touristiques en termes de compétitivité durable, dans le respect de l'environnement mais également avec la possibilité de créer des emplois stables et de qualité durant toute l'année.

4.4.2. De même, le caractère de service qui définit l'activité touristique autorise et oblige à tenir compte des facteurs sociaux des agents et intervenants du secteur afin qu'ils soient en mesure de proposer un produit standardisé tout en transmettant des valeurs sociales, culturelles, humaines, qui soulignent la capacité des peuples à partager leurs traditions, cultures, valeurs et expériences. Le tourisme peut et doit être un précieux instrument pour aider à finaliser le marché intérieur de l'Union européenne. Il convient de promouvoir activement la réalisation complète du marché intérieur des services également dans le secteur du tourisme. La libre circulation des personnes intervenant dans l'activité touristique devrait être garantie le plus rapidement possible et dans son intégralité.

4.4.3. Nous ne devons pas oublier que la durabilité sociale implique d'éliminer, diminuer ou tout au moins compenser les menaces que l'activité touristique, de par sa nature même, fait peser sur l'environnement local et familial des prestataires. Le rythme horaire des travailleurs du secteur par jour, semaine et année entraîne fréquemment des perturbations familiales et sociales difficiles à éviter et qui ont des effets négatifs sur la formation des jeunes, sur la nécessaire conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle et sur la capacité de nouer des relations et de maintenir une cohésion sociale.

4.4.4. Le tourisme est l'instrument par excellence permettant aux peuples du monde de se connaître et de nouer des relations. Seul celui qui connaît l'autre est capable de le comprendre, de le valoriser et de partager ses connaissances, sa culture et son mode de vie. Chaque voyage donne au touriste et voyageur la possibilité de vivre des émotions, des expériences qui le rapprochent d'autres peuples, d'autres modes de vie, qui lui permettront de s'enrichir humainement, de se montrer plus tolérant et solidaire.

4.4.5. L'objectif de cet avis est précisément de permettre, ou tout au moins de s'y efforcer, au tourisme actuel et futur d'assurer sa fonction de base, à savoir favoriser la connaissance et les échanges entre les peuples, et d'être accessible afin que chacun puisse en profiter, indépendamment de ses capacités physiques, de son âge, de ses revenus, de son origine ethnique, de sa religion ou de toute autre caractéristique.



4.5. L'orientation de cet avis sur les nouvelles formes de tourisme accessibles à tous et durables d'un point de vue social selon le concept plus général de durabilité ou de développement durable est à la fois une exigence de cohérence interne que l'UE et ses institutions doivent respecter et un moyen d'orienter les initiatives concrètes à promouvoir.

## DEUXIÈME PARTIE: PROPOSITIONS

### 5. Dix facteurs de durabilité du tourisme, cent initiatives pour l'action

#### 5.1. Tourisme et touristes

Il est évident que c'est l'individu qui doit être au centre de toute activité économique ou sociale. Le tourisme, activité économique ainsi que de relations personnelles, individuelles et collectives entre les peuples, participe de la nécessité de répondre, en premier lieu, aux besoins des personnes en tant que telles, en tant que citoyens d'une nation, en tant que citoyens européens et, en définitive, en tant que citoyens du monde.

Le touriste, en tant que consommateur, doit être tout à la fois objet passif d'un ensemble de prestations et sujet actif d'une demande soumise à des conditions qui contribuent à la durabilité du tourisme et à son accessibilité à tous.

Il est possible d'adopter diverses initiatives permettant d'atteindre l'objectif de concevoir pour l'avenir un tourisme capable d'intégrer ces différents aspects.

5.1.1. Engagement de la part des touristes à pratiquer un tourisme responsable, du point de vue environnemental et social, avec les divers éléments qui interviennent dans la chaîne touristique: transports, accueil sur place, loisirs, hébergement, contacts avec la nature, avec la culture locale, le patrimoine local et, plus particulièrement, avec les professionnels et de manière générale les citoyens des pays touristiques.

5.1.2. Promotion, par tous les organismes et agents du secteur touristique, de l'étalement des vacances, afin de diminuer au minimum l'impact de l'activité touristique et contribuer à la «désaisonnalisation» de l'activité touristique.

5.1.3. Promotion, dans les pays d'origine, durant le voyage et à destination, à l'intention des touristes, d'une large politique de formation et d'information, de sensibilisation et de gestion sur les critères de consommation durables tout au long de l'activité touristique.

5.1.4. Promotion de tous les modes de transport les plus durables du point de vue énergétique, afin de limiter au maximum l'utilisation des ressources.

5.1.5. Renforcement des divers labels écologiques, qui donnent aux consommateurs des informations et des orientations sur les divers modes de tourisme et de consommation plus durables.

5.1.6. Promouvoir la création et le développement, de la part des opérateurs touristiques, de produits dont il est possible de bénéficier sans épuiser les ressources et sans générer trop de déchets.

5.1.7. L'engagement sur la voie de la qualité durable de la part des divers acteurs du tourisme, afin de satisfaire le client, doit devenir l'objectif de toute activité économique. Il convient de garantir, au niveau européen, national et régional, la transparence des prix et des services, en harmonisant les références pour identifier la qualité intrinsèque des services et des établissements, en respectant toujours des critères de durabilité.

5.1.8. Création et diffusion de modèles durables des droits et obligations des touristes, des agents et institutions qui ont une influence particulière sur la sécurité des personnes, l'une des préoccupations essentielles des touristes.

5.1.9. Respect des principes du Code mondial d'éthique du tourisme approuvé par l'Organisation mondiale du tourisme, qui devrait servir de modèle aux consommateurs, touristes et agents touristiques; plus particulièrement, il convient de refuser ce que l'on appelle le «tourisme» sexuel, qui ne doit d'ailleurs pas être considéré comme une forme de tourisme.

5.1.10. Concrétiser le potentiel du tourisme comme activité de base positive et indispensable à toutes les personnes, comme instrument de partage des cultures locales et de concrétisation du concept de la citoyenneté européenne sans frontière, en faisant de l'activité touristique un facteur de développement humain et culturel des touristes et en trouvant l'équilibre entre leurs responsabilités et leurs droits en tant que consommateurs; promouvoir l'Europe dans son ensemble auprès du reste du monde comme destination touristique durable et accessible.

#### 5.2. Tourisme et emploi

À maintes occasions on a pu constater, grâce à diverses études importantes, l'énorme impact qu'a le tourisme à l'heure actuelle et son extraordinaire potentiel en matière de création d'emplois. Mais pour que ce potentiel se concrétise et devienne une réalité sociale économiquement durable, il convient de respecter certaines conditions. Le fait pour le tourisme d'être une prestation d'abord et avant tout de services personnalisés permet à toute nouvelle activité touristique de générer de nouveaux emplois, mais cela n'est possible que pour un tourisme de qualité et durable respectant des conditions de qualité de l'emploi.

Il est possible d'adopter diverses initiatives pour s'efforcer d'atteindre notre objectif, à savoir concevoir pour l'avenir un tourisme capable de créer davantage d'emplois et de meilleure qualité dans les entreprises et les zones touristiques.

5.2.1. Introduction de programmes de formation tout au long de la vie pour les personnes qui travaillent dans le secteur touristique, ce qui favoriserait l'adaptation, l'employabilité et l'évolution de la carrière de ces employés.

5.2.2. Modernisation des qualifications, spécialisations et compétences pour s'adapter aux changements importants qui surviennent dans l'organisation et la gestion de l'activité touristique; créer de nouveaux profils de carrière pour répondre aux demandes de nouveaux modes de tourisme plus durables et accessibles à tous; concrétiser les emplois dans le domaine environnemental liés au tourisme, qui font partie intégrante des nouveaux emplois d'avenir.

5.2.3. Promotion de la création de produits touristiques diversifiés permettant une activité répartie sur toute l'année pour éviter une saisonnalisation excessive de l'activité touristique et, par conséquent, des emplois qui y sont liés; accorder la priorité à la transformation en zones touristiques de zones sur le déclin ou récupération de sites industriels, miniers, etc., ainsi qu'au développement de l'offre touristique rurale dans les zones affectées par les changements intervenus dans l'agriculture ou par les conséquences de la Politique agricole commune, comme alternatives pour maintenir l'emploi et la cohésion sociale.

5.2.4. La négociation collective et la législation doivent reconnaître les droits des travailleurs à temps partiels ou saisonniers, en ce qui concerne le travail et les prestations sociales, y compris les retraites. Il est demandé au Parlement européen et aux interlocuteurs sociaux de prendre des mesures pour que soit concrétisée dans la pratique, dans l'activité touristique européenne, la forme du salaire fixe discontinu assorti de droits du travail et de droits sociaux, sans discrimination par rapport aux travailleurs fixes.

5.2.5. Encouragement de la flexibilité et de la transférabilité des qualifications, qui permettent la stabilité de l'emploi sur toute l'année.

5.2.6. Envisager et proposer, dans le cadre des négociations collectives, des formules et systèmes de relations professionnelles qui permettent le versement de cotisations sociales tout au long de l'année tout en exerçant une activité durant la période de l'année la plus active sur le plan touristique.

5.2.7. promouvoir la participation active des travailleurs dans les processus d'amélioration et de certification de la qualité, en garantissant que des conditions de travail correctes restent des éléments essentiels de la qualité totale de l'activité et de l'entreprise.

5.2.8. améliorer l'accès à l'information professionnelle, aux offres d'emplois, à l'orientation professionnelle, aux politiques actives de l'emploi, en faisant appel de préférence aux technologies de l'information et de la communication (TIC).

5.2.9. Appliquer des solutions permettant de concilier la vie familiale et la vie professionnelle, qui ont une importance particulière dans les zones touristiques où les activités sont peu diversifiées; se pencher particulièrement sur la question des garderies, logements et infrastructures.

5.2.10. garantir l'égalité des droits du travail et des droits salariaux, indépendamment de toute considération sur le sexe, l'âge, l'origine ethnique ou la religion; dans le contexte de la mondialisation et étant donné le caractère international du tourisme et de la concurrence qui règne dans ce secteur, il conviendrait, comme garantie minimale, que les États ratifient la Convention n° 172 et la Recommandation n° 179 sur les normes internationales de travail dans les hôtels et restaurants de 1991 de l'Organisation mondiale du travail.

### 5.3. Tourisme et entreprises: compétitivité et responsabilité sociale des entreprises

Le tourisme est par nature une activité économique complète, un ensemble de services et de secteurs économiques soumis aux règles du marché, qui s'appuient sur des entreprises qui cherchent à être compétitives, à générer des richesses et, en définitive, qui fournissent emplois et qualité de vie aux citoyens, en tant qu'utilisateurs ou employés du secteur; pour que cette activité économique soit durable et assure par là-même son existence à long terme tout en contribuant à la durabilité du développement futur, il convient de respecter certaines conditions, notamment grâce à diverses initiatives.

5.3.1. Renforcement de la communication sur les opportunités actuelles de la demande touristique et son potentiel à l'avenir, en tant qu'instrument créateur de richesses grâce à de nouveaux produits et affectations axés sur les valeurs de la durabilité.

5.3.2. Promotion d'un dialogue continu du secteur touristique, des administrations publiques, des organisations d'employeurs, des syndicats et des citoyens pour rechercher le consensus sur les conditions de la qualité et de la durabilité de l'industrie touristique.

5.3.3. Engagement de la responsabilité des entreprises par rapport à leur environnement local, avec leurs cultures, leurs particularités sociales et leur cadre environnemental, ce qui favorise la valorisation et l'acceptation sociales de l'activité touristique; on s'efforcera d'inciter les entreprises du secteur touristique à souscrire à des politiques axées sur la responsabilité sociale de l'entreprise (RSE) pour concilier leurs activités avec le tourisme durable.

5.3.4. Mise au point d'instruments de soutien à la création d'entreprises, notamment pour les PME afin de favoriser la formation, la recherche, le transfert de connaissances et la coopération entre entreprises.

5.3.5. Orientation de la culture et des actions vers la qualité totale des produits et services touristiques, en faisant de la qualité environnementale un élément essentiel de toute certification de qualité.

5.3.6. promouvoir la création et la diversification de produits et services antisaisonniers par rapport à l'activité saisonnière dominante ou de produits et services offerts toute l'année.

5.3.7. améliorer la compétitivité des entreprises par le recours aux techniques de gestion, la modernisation et les technologies de l'information et de la communication (TIC) au sein des entreprises et dans leurs relations avec leurs cercles de clients, prestataires et employés.

5.3.8. défendre et promouvoir le rôle de l'entreprise du secteur touristique dans la lutte contre les différentes formes de tourisme illégales ou sans statut légal, qui ne contribuent pas autant à améliorer la société, ne contrôlent pas la qualité des services touristiques fournis ni ne garantissent les droits des consommateurs.

5.3.9. accorder la préférence aux formes de tourisme basées sur l'activité économique qui a la meilleure valeur ajoutée et le plus faible impact sur l'environnement par rapport aux formes de tourisme résidentiel basées sur la propriété du terrain et des constructions et une médiocre utilisation de ces actifs sur l'année. Le tourisme est avant tout une activité économique qui doit être rentable et compétitive toute l'année et à long terme, et non pas uniquement sur de courtes périodes.

5.3.10. garantir la recherche, l'information et la promotion des produits et services touristiques qui font appel aux partenariats public-privé, en ayant recours à des formes et technologies de l'information et de la communication (TIC) et au commerce électronique; offre, de la part des administrations, de services d'usage commun (banques de données, réseaux d'information et de promotion ...) aux entreprises.

#### 5.4. Tourisme et cohésion sociale: impact et équilibre social de l'activité touristique

Le tourisme est devenu une puissante activité favorisant le contact entre les peuples et génératrice de bien-être économique et social dans les zones d'accueil touristique. Cependant, il altère souvent les relations sociales au sein de la population locale. En effet, l'équilibre traditionnel est perdu du fait de l'afflux de visiteurs, largement plus nombreux que les résidents locaux, qui a tendance à homogénéiser et universaliser les produits (y compris les produits touristiques) et les relations

sociales. Le tourisme durable du point de vue social est basé sur le développement positif des potentialités du tourisme et la réduction des risques de fracture sociale ou culturelle.

Le développement d'un tourisme durable du point de vue social (cohésion sociale des zones et populations locales) nécessite un ensemble de conditions qui peuvent être garanties et améliorées par diverses initiatives.

5.4.1. Fixation par les administrations, avec la participation des agents du secteur, de paramètres de volume et de croissance du tourisme dans la limite de la capacité d'accueil durable des destinations touristiques, non seulement du point de vue de l'environnement mais aussi dans une perspective d'équilibre des populations locales.

5.4.2. Promotion des formes de tourisme qui participent à la préservation des coutumes locales, en les renforçant et en créant des valeurs identitaires qui constituent un attrait touristique différencié et local.

5.4.3. Implication de la population locale dans la planification et la gestion de la destination touristique, non pas en tant que simples hôtes mais également en tant qu'agents actifs. Le tourisme peut jouer un rôle important dans l'amélioration du monde rural dans les pays de l'UE, notamment dans les nouveaux États membres.

5.4.4. Obtention du consensus social maximal de la population d'accueil afin de minimiser les effets négatifs du tourisme et d'en maximiser les effets positifs.

5.4.5. S'assurer que la population locale dispose de bonnes conditions en matière de santé, éducation, assainissement et autres services publics, conditions nécessaires au développement personnel et collectif des personnes qui travaillent dans le tourisme mais aussi du reste de la population locale. En particulier, l'accès à un logement digne de ce nom est un droit fondamental que les organismes publics comme les entreprises doivent garantir aux employés du secteur du tourisme.

5.4.6. Développer, au sein de la population locale, de vastes actions d'intégration sociale, de l'égalité des chances, de la formation et de l'emploi, comme unique façon d'éviter la rupture entre le bien-être économique et la cohésion sociale.

5.4.7. Favoriser la vie de famille des communautés centrées sur l'activité touristique. En effet, leur vie de famille est souvent perturbée par les rythmes et horaires quotidiens, hebdomadaires et annuels caractéristiques des travailleurs de ce secteur, qui ne sont pas compatibles avec ceux des enfants en âge scolaire.

5.4.8. Valoriser et provoquer l'émulation des jeunes qui choisissent une formation longue à valeur ajoutée au lieu d'abandonner prématurément leurs études pour céder à l'offre rapide et facile de travail non qualifié du secteur touristique, en garantissant la compatibilité d'une offre de travail avec la poursuite de leur formation générale et professionnelle.

5.4.9. Promouvoir au sein de la population locale différentes formes d'association et de participation communautaire qui garantissent le renforcement des liens sociaux dans les zones touristiques.

5.4.10. Lutter contre toute forme de criminalité liée au tourisme et, en particulier, combattre l'association du tourisme et de l'exploitation sexuelle (des enfants, notamment) qui, dans un certain nombre de pays, se cache derrière de prétendues activités touristiques.

#### 5.5. Tourisme et stabilité: réduire le tourisme saisonnier

Le tourisme saisonnier est considéré comme le gros problème actuel de l'activité touristique car il provoque de sérieux déséquilibres dans l'activité, en l'empêchant de s'étendre à toutes les périodes possibles. Cette situation a de graves conséquences pour les entreprises, les personnes travaillant dans le secteur, les zones touristiques et, en définitive, sur cette capacité du tourisme (si souvent mise en évidence) à générer richesse et bien-être.

Le tourisme saisonnier suppose avant tout une sous-utilisation des capitaux (installations, locaux, infrastructures, ...) et des ressources humaines, qui restent inutilisés durant de longues périodes. La contrepartie est évidente: sans activité, il n'y a pas de rémunération et les travailleurs du secteur doivent chercher un autre emploi ou s'inscrire au chômage durant cette période.

Selon les cas, cette période d'inactivité peut être plus ou moins longue, tomber en hiver ou en été, mais les effets sur l'année sont presque toujours préjudiciables. Dans tous les cas, la stabilité de l'emploi, condition indispensable pour sa qualité, est menacée. Parfois, les entreprises elles-mêmes voient leur rentabilité et leur compétitivité affectées par le tourisme saisonnier et la diminution des revenus qu'il suppose. Il s'agit donc d'une menace sérieuse sur la durabilité, aussi bien du point de vue de l'emploi que de l'ensemble de l'activité touristique.

Étant donné que ce phénomène est basé sur le climat, il paraît difficile de s'attaquer à la résolution totale du problème. Diverses initiatives peuvent toutefois être mises en œuvre pour pallier le tourisme saisonnier et ses effets négatifs.

5.5.1. Permettre la déconcentration des périodes de vacances pour favoriser la diversité des activités touristiques et leur étalement sur toute l'année.

5.5.2. Favoriser, au moyen d'offres spéciales basées sur des aides et/ou financements publics, le tourisme pour les groupes d'inactifs, de préférence durant les périodes d'activité touristique réduite, et élargir/renforcer les formes actuelles de tourisme social qui existent dans plusieurs pays de l'UE. Élargissement à l'ensemble de l'UE de leurs objectifs, activités et usagers.

5.5.3. Création de produits touristiques nettement antisaïsonniers dans les zones touristiques qui s'y prêtent, afin de compenser la faible diversification des activités.

5.5.4. Diversification de l'économie des zones touristiques, en associant l'activité touristique saisonnière à d'autres secteurs pour pallier les effets négatifs et maximiser l'effet positif de la répartition des risques.

5.5.5. Promotion des échanges internationaux pour étudiants durant toute l'année en tant que tourisme culturel et de formation, ce qui permettrait, par la même occasion, de renforcer et d'améliorer les relations entre les pays. Parallèlement, cela offre aux étudiants la possibilité de parler couramment la langue étrangère correspondante et de connaître la culture du pays.

5.5.6. Implantation dans tous les pays de l'Union européenne de programmes de tourisme social, à condition qu'ils permettent à tous les citoyens d'y accéder du point de vue financier et qu'ils se traduisent par le bien-être des consommateurs, l'emploi des travailleurs sur toute l'année et la rentabilité des entreprises.

5.5.7. Faciliter l'étude menée actuellement par la Commission européenne sur les formes de coopération et de coordination transnationales au niveau communautaire des programmes de tourisme social afin de garantir l'effet positif de l'échange culturel et social et de promouvoir le concept et la réalité de la citoyenneté européenne.

5.5.8. Garantir que la pression environnementale des nouvelles activités touristiques soit contrôlée et gérable dans une optique de durabilité en fonction des bénéfices sociaux qu'elles apportent.

5.5.9. Participer à la gestion, via des formes de partenariat public/privé, des nouveaux produits destinés à pallier le tourisme saisonnier pour garantir l'amélioration de l'équilibre économique, social et environnemental des zones touristiques.

5.5.10. Promouvoir des actions transnationales d'échange d'expériences dans ce domaine, en partageant les bonnes pratiques existantes et en étudiant leurs conditions d'implantation dans d'autres pays.

## 5.6. Tourisme, culture et patrimoine

La richesse culturelle et patrimoniale des villes et villages d'Europe constitue sans aucun doute l'un des principaux attraits pour les touristes et voyageurs potentiels. La variété des coutumes et traditions des différents peuples d'Europe est aussi un élément de richesse intangible mais réelle que le tourisme peut aider à préserver et valoriser. Certaines de ces valeurs culturelles immatérielles telles que l'artisanat, la musique, les traditions orales, les coutumes, les langues, les danses, les rituels, les fêtes, la médecine traditionnelle et la pharmacopée, les arts culinaires ... peuvent faire partie intégrante de nouvelles formes de tourisme durable du point de vue social. De même, les événements sportifs sont une occasion idéale pour le tourisme et l'échange des valeurs entre les peuples. La relation tourisme/culture/patrimoine peut donner lieu à deux interprétations: la valorisation des différents éléments de cette culture et de ce patrimoine, le tourisme permettant de les entretenir, de les préserver et de les améliorer, ou la dégradation de ces mêmes éléments du fait de leur consommation irresponsable. La première interprétation correspond au tourisme durable, la seconde n'est pas durable du point de vue social. Nous proposons ci-après diverses initiatives qui visent la durabilité culturelle et patrimoniale par le biais du tourisme.

5.6.1. Prise en compte de la capacité d'accueil en tant que variable fondamentale de la relation tourisme-culture-patrimoine afin de garantir sa durabilité et de réguler l'accès et l'impact touristique en fonction des limites socialement acceptées.

5.6.2. Respect des cultures et modes de vie locaux, essentiels dans la vie des destinations touristiques, en évitant l'invasion territoriale ou l'imposition sociale d'usages étrangers à la localité.

5.6.3. Promotion de la mise en valeur des éléments patrimoniaux et artistiques des zones touristiques, via leur rénovation et leur entretien, par la suite.

5.6.4. Promotion de l'utilisation des ressources patrimoniales de chaque zone pour favoriser la diversification des produits touristiques.

5.6.5. S'assurer que l'industrie touristique apporte suffisamment de ressources économiques aux administrations locales compétentes pour qu'elles puissent entretenir les éléments patrimoniaux et culturels.

5.6.6. Promouvoir l'artisanat local authentique sur toute la chaîne de valeur de l'offre touristique, pour préserver le patrimoine culturel et promouvoir l'économie locale.

5.6.7. Promouvoir l'étude historique, culturelle et patrimoniale de chaque zone touristique afin d'améliorer la mémoire historique et de participer à sa valorisation.

5.6.8. Promouvoir les échanges culturels transnationaux sous forme de réseaux, en tant que relation interculturelle permettant de rapprocher les citoyens européens de la diversité et de la richesse de l'Europe. Notamment, promouvoir les échanges entre jeunes grâce aux programmes européens (Erasmus, Socrates, ...). De même, promouvoir l'apprentissage des langues dans les États membres au moyen de l'échange international de professeurs, afin que les élèves aient des professeurs natifs du pays dont ils enseignent la langue. Les élèves pourront ainsi améliorer leurs capacités à l'oral. Par ailleurs, ces professeurs pourront transmettre directement leur patrimoine culturel.

5.6.9. Accorder une place plus importante à la gastronomie locale dans l'offre touristique hôtelière, car elle fait partie intégrante de la culture fondamentale des peuples, loin de la standardisation de l'offre culinaire mondialisée et indifférenciée.

5.6.10. Promouvoir la gestion du patrimoine culturel via des formules de participation sociale, de partenariat et de parrainage s'adressant aux particuliers, aux organisations d'employeurs, aux syndicats et aux organismes publics.

## 5.7. Tourisme et accessibilité pour les personnes handicapées

Le tourisme est devenu un phénomène social extrêmement important, qui mobilise des millions de personnes dans le monde et notamment en Europe, ce qui constitue non seulement un facteur d'enrichissement et de progrès économique sans précédent mais également un élément décisif pour l'amélioration des connaissances, de la communication, des relations humaines et du respect entre les citoyens des différents pays.

Le tourisme est un bien social de premier ordre qui doit être à la portée de tous les citoyens sans qu'aucun groupe de population ne puisse en être exclu, indépendamment des circonstances personnelles, sociales, économiques ou autres qui le définissent. Les personnes handicapées (soit 10 % de la population totale de l'Union), du fait de leur intégration économique et sociale croissante, participent de plus en plus aux activités touristiques malgré les empêchements, obstacles et difficultés de toute sorte qui persistent et qui s'opposent à leur accès normal et régulier aux biens et services touristiques.

La suppression ou l'atténuation de ces barrières qui limitent la pratique du tourisme par les personnes handicapées est non seulement une exigence née du principe d'égalité des droits et des chances et du principe de non-discrimination qui régissent l'UE et ses États membres mais constitue également une mesure efficace pour incorporer de nouveaux groupes de citoyens aux activités liées au tourisme ou qui en découlent, ce qui contribue à la croissance d'un secteur économique qui, notamment dans les pays du sud de l'Europe, a une incidence directe sur la génération de richesse et l'emploi dans l'ensemble de la société.

Cette réalité indiscutable a conduit les associations européennes de personnes handicapées à proclamer une liste de critères de référence en matière de tourisme et de handicap qui peuvent se résumer en une sorte de décalogue synthétisant leurs aspirations. Ces dix principes devraient permettre:

5.7.1. de garantir que les personnes handicapées, notamment celles souffrant de problèmes de mobilité ou de communication, aient réellement et effectivement droit à l'accès normal et régulier aux biens et services touristiques de tout ordre;

5.7.2. de garantir que les problèmes de mobilité ou de communication dont peuvent souffrir les personnes handicapées ne puissent en aucun cas permettre d'interdire, de nier, de limiter ou de soumettre à certaines conditions leur accès aux biens et services touristiques, dans les mêmes conditions que le reste des citoyens;

5.7.3. que les pouvoirs publics, en leurs différents niveaux (local, régional, national et communautaire), définissent des normes juridiques et techniques uniformes garantissant le libre accès des personnes handicapées aux biens et services touristiques. Il doivent également veiller à l'application de ces normes;

5.7.4. que les pouvoirs publics promeuvent, dans la limite de leurs compétences, des programmes et actions destinés à améliorer l'accessibilité et l'élimination progressive de toute sorte d'entraves et d'obstacles qui empêchent totalement ou partiellement les personnes handicapées d'accéder en toute sécurité et commodité à des services touristiques satisfaisants;

5.7.5. de faire en sorte que le tourisme accessible, ou tourisme pour tous, ne soit pas de la seule responsabilité des pouvoirs publics. Sa promotion est également du ressort des intervenants du secteur privé qui opèrent dans ce domaine socioéconomique (opérateurs du tourisme, agences de voyage, prestataires de services de transport et d'hébergement, responsables d'attractions touristiques, etc.);

5.7.6. que l'accessibilité des biens et services touristiques ne soit pas uniquement le fruit de contraintes imposées par les pouvoirs publics, qui doivent, en tout état de cause, garantir que les personnes handicapées puissent accéder pleinement aux offres touristiques existantes, mais découle de la libre décision des agents du secteur, qui doivent parvenir à la conclusion que le tourisme pour tous est, outre une responsabilité sociale, une opportunité commerciale et un avantage compétitif pour les produits et services touristiques et de loisirs qu'ils proposent;

5.7.7. que les pouvoirs publics et les agents privés opérant dans le secteur du tourisme tiennent compte, afin d'offrir des

avantages au niveau des tarifs et des contrats pour les produits et services touristiques, de la situation de départ nettement désavantagée des personnes handicapées, notamment de celles qui ont besoin de l'aide ou de l'assistance d'une tierce personne pour leurs activités de loisirs et de tourisme;

5.7.8. que la possibilité offerte aux personnes handicapées d'accéder aux biens et services touristiques et de les utiliser librement soit l'un des éléments à prendre en compte lorsqu'il s'agira d'évaluer, de récompenser et de reconnaître la qualité des établissements et installations touristiques (par exemple: étoiles pour les hôtels et les restaurants, etc.);

5.7.9. que tous les supports et services d'information touristique mentionnent obligatoirement les conditions d'accessibilité des biens et services touristiques proposés, afin que les personnes handicapées puissent connaître précisément et à l'avance les possibilités en matière de libre accès aux offres touristiques;

5.7.10. de donner de l'élan et de l'écho à l'invitation lancée par les associations de personnes handicapées aux institutions européennes, aux gouvernements nationaux, aux administrations régionales et locales et aux opérateurs privés du secteur du tourisme des pays européens à unir leurs efforts pour faire de l'Europe, noyau du tourisme mondial, un espace ouvert à tous, sans entraves ni obstacles.

Grâce à la mise en œuvre de ces principes et initiatives, une partie de la population (les personnes handicapées et, le plus souvent, âgées) pourra accéder à des biens, produits et services touristiques auxquels elle n'a pas pleinement accès à l'heure actuelle. Ces lignes d'action vont nous permettre d'avancer en matière de non-discrimination et d'accès au tourisme pour tous. Nous allons apporter de la valeur ajoutée à l'offre touristique, commencer à satisfaire les demandes de citoyens qui n'ont pas toujours été pris en compte en tant que consommateurs de biens touristiques et élargir le marché à un plus grand nombre de clients potentiels, ce qui générera de la richesse et du progrès.

Il existe fréquemment, outre les obstacles liés à l'architecture, des obstacles psychologiques chez une bonne partie de la population, du fait de la méconnaissance des besoins réels des personnes handicapées, ce qui donne lieu à des comportements superficiels et inciviques. Afin d'informer et de sensibiliser l'ensemble des citoyens et des agents du secteur du tourisme sur la nécessité de ces actions et initiatives et sur le rôle de chacun, il est proposé de mettre en place une vaste campagne de sensibilisation à l'échelle européenne, sous forme de contribution à l'année 2003, Année européenne des personnes handicapées.

## 5.8. Tourisme et environnement

Encore récemment, le tourisme et l'environnement étaient présentés comme des antagonismes: la richesse générée par le tourisme ne pouvait s'obtenir qu'au prix de l'environnement, de l'utilisation des emplacements les plus préservés, de préférence littoraux ou de haute montagne, sans tenir compte des facteurs de biodiversité, des ressources préexistantes, ni des capacités d'accueil. Le dilemme était réel car le problème était mal posé: il opposait des éléments qui n'étaient pas nécessairement contradictoires. Mais la réponse générale a été claire, comme on peut le constater aujourd'hui: tout pour la croissance et la création de richesses au détriment de l'environnement. Et cela, paradoxalement, dans une activité comme le tourisme dont le fondement est précisément la préservation de l'attrait de la nature. Il s'agit sans aucun doute d'une différence de stratégie dans le temps: d'une part, la vision à court terme du bénéfice immobilier immédiat, de l'autre, la vision à long terme d'un bénéfice industriel compétitif et durable. Une fois de plus, nous estimons qu'il est nécessaire de définir des conditions et des initiatives pouvant servir de fondement à de nouvelles formes de tourisme durable du point de vue environnemental.

5.8.1. Revoir la proportion adéquate entre le nombre de touristes et les moyens de transport pour minimiser la consommation d'énergie de l'activité touristique et notamment des transports.

5.8.2. Planifier les nouveaux développements touristiques en fonction de conditions strictes de durabilité: emplacement adéquat, utilisation minimale et renouvelable des ressources (notamment de l'eau et de l'énergie). Les projets d'urbanisation sous leurs différentes formes doivent être les principaux instruments de cette politique d'adéquation et de minimisation des effets.

5.8.3. Maintenir en permanence un contrôle du plafond de population en termes d'urbanisme et du rythme de croissance durable, en garantissant le respect des normes au moyen d'inspections.

5.8.4. Préserver le paysage, la biodiversité, le patrimoine naturel terrestre et maritime et notamment les systèmes côtiers et de haute montagne qui sont des systèmes particulièrement fragiles et vulnérables susceptibles d'attirer les convoitises des constructeurs. Les nouvelles formes de tourisme rural et d'écotourisme devraient corriger ce risque de déséquilibre.

5.8.5. Implantation dans les entreprises et administrations de systèmes de gestion environnementale avancés pour la gestion des ressources (eau, énergie, déchets) et mise en place d'actions coordonnées et de partenariats entre le public et le privé.

5.8.6. Promotion d'une mobilité durable au sein des zones touristiques, en favorisant les déplacements à pied et les transports publics collectifs.

5.8.7. Renforcement de la sensibilisation environnementale des résidents et touristes et implantation de systèmes de modèles durables de comportement. L'Agenda local 21, né du Sommet de la terre de Rio de Janeiro en 1992 et permettant à toutes les villes et tous les villages d'affronter le 21<sup>e</sup> siècle dans de bonnes conditions, constitue un bon instrument intégral de planification à long terme, de méthodologie pour régler les conflits entre diverses valeurs économiques, sociales et environnementales et de participation des citoyens aux plans d'action en faveur de la durabilité.

5.8.8. Favoriser l'utilisation d'instruments normatifs, de promotion et financiers sous forme de taxes environnementales qui participent activement et de façon importante aux politiques et actions mises en œuvre dans les zones touristiques dans un objectif de durabilité.

5.8.9. Promouvoir les habitudes d'achat de produits écologiques chez les visiteurs et les résidents.

5.8.10. Mettre en place des systèmes d'audit environnemental et d'éco-labels largement reconnus afin de valoriser les bonnes pratiques environnementales. Soutenir le développement d'un label écologique au niveau communautaire et valoriser et favoriser l'implantation des critères écologiques des services d'hébergement touristique définis le 14 avril 2003.

## 5.9. Tourisme, paix et solidarité

Le tourisme est exactement l'inverse de la guerre. En effet, la guerre signifie l'invasion d'un pays par un autre, l'agression, la destruction de la nature et du patrimoine, l'humiliation des habitants, voire leur mort, alors que le tourisme est synonyme d'accueil, d'échange, de valorisation du local, de préservation de l'environnement, de richesse et, en définitive, de relations d'amitié et d'amour. Si l'on n'aime vraiment que ce que l'on connaît, le tourisme, en tant qu'instrument de rapprochement doté d'une forte capacité de connaissance de tous les peuples, est un instrument de concorde et de paix entre les nations, cultures, religions et personnes. Tout cela doit bien entendu reposer sur la démocratie et la stabilité politique et socioéconomique, aussi bien dans les pays émetteurs que dans les pays récepteurs du tourisme.

La compréhension entre les peuples et la promotion des valeurs éthiques constituent la base du tourisme durable et responsable et la solidarité entre les peuples peut être le fruit de la connaissance touristique.

Pour que le tourisme soit véritablement une expression et un vecteur de paix et de solidarité et qu'il soit, par conséquent, durable et accessible, différentes initiatives sont nécessaires:

5.9.1. Mener les activités touristiques dans le respect total des lois, coutumes et cultures des pays visités, en reconnaissant leur richesse.

5.9.2. Nécessité, pour les autorités, de veiller à la sécurité des touristes et de leurs biens et de prêter attention à l'information et à la prévention des faits assimilables à des agressions.

5.9.3. Développer chez les touristes l'attitude consistant à profiter des ressources naturelles et patrimoniales en les respectant et en les considérant comme un moyen d'enrichissement personnel et collectif.

5.9.4. Combattre toute forme d'agression et d'exploitation sexuelle, ou d'atteinte à la dignité des peuples, notamment en ce qui concerne les enfants, car cela va à l'encontre des objectifs de base du tourisme.

5.9.5. Nécessité, pour les agents du secteur, de fournir aux touristes des informations objectives et véridiques sur les destinations.

5.9.6. Promotion et concrétisation du droit de chacun à faire du tourisme en tant qu'expression du droit au repos, aux loisirs et à la formation tout au long de la vie.

5.9.7. Échanger les expériences de développement touristique entre les zones à vocation touristique pour éviter de refaire les erreurs du passé. Il s'agit d'un exercice de solidarité pour éviter les modèles de développement qui se sont révélés non durables.

5.9.8. Stimuler le tourisme de façon générale entre tous les peuples du monde afin de générer la sortie de la pauvreté, le développement et le bien-être de nombreux pays.

5.9.9. La paix est un prérequis pour tout développement durable et les agents du tourisme doivent donc se positionner et agir en faveur de la mise en place, dans le monde entier, de conditions d'égalité, de justice, de démocratie et de bien-être qui la rendent possible et effective.

5.9.10. Promouvoir le tourisme sous ses différentes formes en tant qu'instrument de création de connaissance entre les peuples et de paix entre les nations. Promouvoir des formules de reconnaissance symbolique du rôle du tourisme dans la paix dans le monde (par exemple: Touristes pour la paix, etc.).

## 5.10. Tourisme et agents du secteur

La grande diversité des agents qui interviennent dans le tourisme nécessite de bien différencier les rôles de chacun dans cette tâche complexe consistant à définir les nouvelles formes de tourisme durable.

5.10.1. C'est aux responsables politiques et institutionnels qu'il revient de définir le cadre permettant de rendre possibles les nouvelles formes de tourisme durable et de les promouvoir via toute la gamme d'instruments dont disposent les pouvoirs publics. Les priorités politiques liées au choix stratégique d'un tourisme accessible à tous et durable doivent permettre à l'avenir une forte présence du tourisme, de manière transversale, dans toutes les politiques européennes et une importance accrue des politiques communes qui concernent ce secteur. L'accès à des données fiables et de qualité, par exemple sous forme de comptes satellites du tourisme, doit être un instrument d'élaboration de politiques appropriées pour atteindre les objectifs de durabilité et d'accessibilité.

5.10.2. Les administrations, notamment les plus proches du citoyen (c'est-à-dire les administrations régionales et locales), ont un rôle important à jouer dans l'aménagement du territoire des destinations touristiques au niveau de la planification urbanistique, dans l'assistance qu'elles apportent à la formation des groupes sociaux et de la population locale et dans l'orientation qu'elles donnent à l'activité économique et plus particulièrement, dans le cas présent, à l'activité touristique. Leur rôle en matière de tourisme durable est très important et elles sont normalement directement ou indirectement compétentes dans le processus touristique.

5.10.3. Pour pouvoir jouer ce rôle important dans un objectif de durabilité, elles doivent disposer d'instruments financiers au niveau régional et local qui leur permettent de mettre en pratique et de concrétiser les politiques et stratégies décidées.

5.10.4. Les partenaires sociaux (syndicats et associations patronales) doivent défendre les intérêts respectifs des groupes qu'ils représentent tout en convenant de politiques, stratégies et pratiques visant la durabilité du tourisme. Il convient donc de faciliter leur participation et leur coresponsabilité dans la conception, le suivi et l'évaluation des initiatives touristiques.

5.10.5. Les prestataires de services touristiques fournissent le produit fini, se mettent en relation avec les consommateurs et établissent les contrats de base entre ces derniers et ceux qui les accueillent. Il sont, en définitive, responsables de la qualité du produit de A à Z.

5.10.6. Les intermédiaires commerciaux rapprochent le produit de ses consommateurs potentiels et mettent en relation les utilisateurs et les prestataires de services. Leur importance particulière dans la durabilité du produit provient du fait qu'ils sont des prescripteurs de destinations et peuvent donc orienter les consommateurs de manière responsable.

5.10.7. Les universités et les centres de recherche génèrent des connaissances, des instruments de gestion, de l'information et fournissent en définitive des données vitales pour la durabilité du secteur.



5.10.8. Les consommateurs sont l'élément essentiel du tourisme durable. En effet, dans la mesure où leur comportement est basé sur des modèles durables de consommation, ils favorisent les destinations ou produits basés sur ces mêmes modèles.

5.10.9. Les hôtes et la population locale sont la ressource humaine indispensable à la prestation d'un service touristique et de leur relation avec les touristes dépendra la satisfaction de ces derniers et, en définitive, leur fidélité à la destination.

5.10.10. Tous les acteurs du secteur doivent être conscients de la nécessité de travailler ensemble, dans un esprit de dialogue et de consensus, en respectant les principes du tourisme accessible et durable et il convient de créer, aussi bien au niveau communautaire qu'au niveau local, divers mécanismes de participation et de dialogue (forums, conseils, patronages, ...).

En particulier, il faut souligner l'importance du Forum du tourisme européen organisé par la Commission et de la coopération du CESE avec d'autres institutions internationales telles que l'Organisation mondiale du tourisme et le Bureau international du tourisme social, pour avancer sur la voie de la connaissance et du consensus vers un tourisme durable et accessible.

### TROISIÈME PARTIE: ANNEXES ET RÉFÉRENCES

«Le rôle de l'Union en matière de tourisme — Livre vert de la Commission» <sup>(1)</sup>.

Conclusions du Conseil «Emploi et tourisme» du 26 novembre 1997.

«Tourisme européen — Nouveaux partenariats pour l'emploi», Conclusions et recommandations du Groupe de haut niveau sur le tourisme et l'emploi du 15 octobre 1998.

Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: «Accroître le potentiel du tourisme pour l'emploi» <sup>(2)</sup>.

Suivi des conclusions et recommandations du Groupe de haut niveau sur le tourisme et l'emploi du 23 juin 1999 (1999/C178/03).

Conclusions du Conseil «Tourisme et emploi» du 21 juin 1999.

Conclusions du Conseil européen de Lisbonne des 23 et 24 mars 2000.

Rapport de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: «Mesures communautaires affectant le tourisme», du 28 mars 2001 <sup>(3)</sup>.

Conclusions et plan d'action du Conseil européen extraordinaire du 21 septembre 2001.

Rapport de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: «Suites du Conseil européen du 21 septembre 2001: situation du secteur du tourisme européen» <sup>(4)</sup>.

Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: «Une approche coopérative pour l'avenir du tourisme européen» <sup>(5)</sup>.

Conclusions du Conseil «Marché intérieur, consommation et tourisme» du 26 novembre 2001.

Résolution du Conseil concernant l'avenir du tourisme européen (2002/C135/01).

Avis du Comité économique et social européen sur «L'intégration des personnes handicapées dans la société» (2002/C 241/17).

Avis du Comité économique et social européen sur «Le tourisme pour l'emploi» <sup>(6)</sup>.

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: Une approche coopérative pour l'avenir du tourisme européen» du 18 septembre 2002 <sup>(7)</sup>.

Avis du Comité des régions sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: Une approche coopérative pour l'avenir du tourisme européen» du 10 octobre 2002.

<sup>(1)</sup> COM(95) 97 final.

<sup>(2)</sup> COM(1999) 205 final.

<sup>(3)</sup> COM(2001) 171 final.

<sup>(4)</sup> COM(2001) 668 final.

<sup>(5)</sup> COM(2001) 665 final.

<sup>(6)</sup> JO C 75 du 15.3.2000, p. 37.

<sup>(7)</sup> JO C 61 du 14.3.2003.

Résolution du Parlement européen sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: Une approche coopérative pour l'avenir du tourisme européen» du 14 mai 2002.

Agenda 21, «Durabilité du secteur du tourisme en Europe», document de référence, Forum européen du Tourisme 2002, 10 décembre 2002.

Décision de la Commission n° 287/2003/CE du 14 avril 2003 établissant les critères écologiques pour l'octroi du label écologique communautaire aux services d'hébergement touristique.

Bruxelles, le 29 octobre 2003.

Accord de collaboration entre le Ministère de l'économie espagnol et le Comité espagnol des Représentants des Personnes handicapées, en matière de «Tourisme pour tous».

Code d'éthique du tourisme de l'Organisation mondiale du tourisme.

Résolutions sur la politique touristique durable de l'Union internationale des travailleurs de l'alimentation, de l'agriculture, de l'hôtellerie-restauration, du tabac et des branches connexes (UITA-IUF) et de la Fédération européenne des syndicats des secteurs de l'alimentation, de l'agriculture, de l'hôtellerie et du tourisme (EFFAT).

UNESCO: Plan d'action sur les politiques culturelles pour le développement, Conférence intergouvernementale sur les politiques culturelles pour le développement (Stockholm, 1998).

*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 mesures et procédures visant à assurer le respect des droits de propriété intellectuelle»**

(COM(2003) 46 final — 2003/0024 (COD))

(2004/C 32/02)

Le 4 mars 2003, le Conseil de l'Union européenne a décidé, en vertu de l'article 95 du traité sur l'Union européenne, de saisir le Comité économique et social européen d'une demande d'avis sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation» a été chargée des travaux préparatoires et a désigné M. Daniel Retureau comme rapporteur. La section a adopté son avis le 7 octobre 2003.

Lors de sa 403<sup>e</sup> session plénière des 29 et 30 octobre 2003 (séance du 29 octobre), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 115 voix pour, 1 voix contre et 4 abstentions.

## **I. Présentation et résumé**

poursuite, de protection au civil des droits des titulaires de PI-PLA, et de certaines sanctions pénales applicables aux pirates et contrefacteurs s'imposerait pour ces raisons dans le cadre du marché intérieur.

### **1. Objectifs**

1.1. Après une série de législations en vigueur et de projets législatifs en cours d'examen sur la propriété industrielle (brevets, marque communautaire et marques, dessins et modèles, nom commercial — ci-après PI) et sur la propriété littéraire et artistique (droit d'auteur/copyright, droits voisins, droits ad hoc, droit de suite, droits des interprètes et des éditeurs — ci-après PLA), la Commission présente, après ces premiers textes verticaux (encore incomplets), un projet horizontal concernant les poursuites civiles et certaines questions de procédure et de sanctions pénales en matière de piratage et de contrefaçon dans le cadre du marché intérieur.

### **3. Résumé de l'avis**

3.1. Le Comité soutient l'objectif poursuivi et approuve le principe d'une harmonisation horizontale des moyens de lutte contre la piraterie et la contrefaçon qui tendent à se répandre, tant dans les pays tiers que les pays membres, et portent atteinte aux intérêts légitimes des consommateurs, des entreprises et des auteurs individuels; le Comité estime pertinente, à l'état actuel du droit communautaire, la forme d'une directive horizontale, comme proposé. Mais il formule certains commentaires et suggestions sur le texte qui lui est soumis pour avis.

### **2. Justification**

2.1. Selon la présentation du projet, les dispositions prises dans l'accord ADPIC (aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce, article 41) de l'OMC pour protéger les droits de PI-PLA dans les échanges internationaux seraient insuffisantes; en outre, les différences existantes entre les droits nationaux en termes de procédures et de sanctions seraient disparates et affecteraient le marché unique en créant des distorsions en ce qui concerne les moyens juridiques civils et pénaux de lutte contre le piratage et la contrefaçon.

3.2. Il souhaiterait un projet qui propose clairement des mesures de protection des consommateurs de bonne foi et plus généralement d'éducation et d'information envers les consommateurs, notamment les jeunes, sur les droits de PI-PLA.

2.1.1. Or, la grande criminalité investirait dangereusement toutes ces activités illégales. De plus l'internet haut débit faciliterait le piratage de logiciels et d'autres œuvres de l'esprit, comme la musique. Une harmonisation des procédures de

3.3. En matière numérique et sur l'internet, il invite à ne pas encourager, même sous forme de *guidelines*, des mesures de protection qui affecteraient les droits légitimes des consommateurs et des utilisateurs ou leur vie privée, imposeraient des charges excessives aux fournisseurs d'accès internet, voire pourraient écarter du marché des éditeurs proposant des solutions alternatives, en particulier l'*open source* (logiciels et formats librement utilisables et reproductibles), ou les moyens logiciels et matériels de copie privée.

3.4. Les droits de PI-PLA, qui confèrent des droits exclusifs à leurs titulaires, constituent des monopoles temporaires, constitués par la loi; ils ne sont admis que pour un temps déterminé, et sans préjudice d'un intérêt public supérieur, ils ne sont pas illimités et ne peuvent faire obstacle à la libre diffusion et aux transferts des connaissances théoriques, scientifiques et des technologies, comme celles de l'internet sur lesquelles reposent l'économie de la connaissance compétitive et innovante qui reste à construire en Europe.

3.5. Les remarques précédentes du Comité sont notamment conformes aux objectifs des ADPIC (article 7), et à leurs principes (article 8 para. 2)<sup>(1)</sup>, qui devraient figurer dans les considérants de la directive, car les sanctions éventuelles ne peuvent être entièrement détachées du droit matériel, ni s'abstenir de considérer les possibles abus de droit de la part des titulaires de droits de PI-PLA.

3.6. Pour les produits contrefaits présentant des dangers pour les utilisateurs ou leurs biens, des sanctions dissuasives spécifiques et des réparations adéquates en cas d'accident corporel ou de dégâts matériels devraient être prévues. Les mesures de retrait du marché, de confiscation et de destruction aux frais des contrevenants s'imposent absolument dans ce cas. Les consommateurs et leurs organisations doivent bénéficier de recours appropriés pour la compensation des dommages subis et pour la sanction des contrevenants.

3.7. Finalement, le Comité souhaiterait que la Commission s'engage à procéder à des études sectorielles approfondies et indépendantes, suivant une méthodologie transparente, visant, notamment au moyen d'études et de rapports périodiques et d'autres initiatives appropriées, à encourager le rapprochement des législations et une stratégie globale de développement de la coopération judiciaire, policière et douanière pour lutter efficacement contre le piratage et la contrefaçon, en visant prioritairement, et dès le stade de la fabrication, les réseaux criminels ainsi que les commerçants habituels de biens matériels ou immatériels piratés ou contrefaits. Le Comité invite

aussi les États membres à considérer d'urgence toutes leurs possibilités de coopérer entre eux et avec la Communauté à ces fins.

## II. Analyse de la proposition et observations

### 4. Observations générales du CESE

4.1. La présentation du projet se réfère au livre vert contre le piratage et la contrefaçon, et le Comité renvoie sur le fond à son avis antérieur<sup>(2)</sup>. Le Comité renvoie également à ses autres avis cités par la Commission, ainsi qu'à son avis sur «la brevetabilité des inventions mises en œuvres par ordinateurs»<sup>(3)</sup>.

4.2. Le Comité approuve l'objectif général du projet de directive. Cependant il note l'inclusion, dans le champ d'application de la directive, des brevets européens délivrés pour un certain nombre (variable selon les dépôts) de pays membres de la convention de Munich de 1973. La juridiction communautaire ne s'étend pas en principe à cette convention, ni matériellement ni territorialement, sauf s'il y avait adhésion de la Communauté à convention. La situation sera différente avec le futur brevet communautaire, qui sera valide dans tous les pays membres, et sur lequel s'exercera la juridiction communautaire. Le Comité estime néanmoins que les ADPIC-OMC imposent à la Communauté de réaliser une protection de tous les droits existants de PI-PLA sur tout le territoire communautaire, et qu'en outre cette protection relève des compétences communautaires en matière de marché intérieur (art. 95 TCE), base juridique de la directive, qui vise à éliminer les distorsions de concurrence résultant de la disparité des droits, procédures et pratiques internes.

4.3. Par ailleurs, il convient de souligner que la lutte effective contre des réseaux criminels européens ou internationaux ou contre la contrefaçon et le piratage à grande échelle, exigerait une approche globale, coordonnée et cohérente, dans le cadre des coopérations judiciaire, policière et douanière du deuxième pilier, du renforcement du Code des Douanes, du droit pénal et de la lutte contre la grande criminalité et le blanchiment d'argent, et des missions dévolues à Europol et également dans le cadre d'Interpol, puisque l'origine des objets contrefaits ou des créations piratées peut souvent se trouver dans des pays tiers.

<sup>(1)</sup> «7. Objectifs: la protection et le respect des droits de propriété intellectuelle devraient contribuer à la promotion de l'innovation technologique et au transfert et à la diffusion de technologie, à l'avantage mutuel de ceux qui génèrent et de ceux qui utilisent les connaissances techniques et d'une manière propice au bien-être social et économique, et à assurer un équilibre de droits et d'obligations».

«8. Principes: ... 2. Des mesures appropriées, pourvu qu'elles soient compatibles avec les dispositions du présent accord, pourront être nécessaires afin d'éviter l'usage abusif des droits de propriété intellectuelle par les détenteurs de droits ou le recours à des pratiques qui restreignent de manière déraisonnable le commerce ou sont préjudiciables au transfert international de technologie». [www.wto.org](http://www.wto.org).

<sup>(2)</sup> JO C 116 du 28.4.1999.

<sup>(3)</sup> JO C 61 du 14.3.2003.

4.4. Le Comité ne peut que constater la disproportion entre les objectifs définis dans l'introduction de la directive et le contenu de celle-ci. Il s'agit d'un premier pas, mais qui est encore loin de répondre aux immenses défis économiques et sociaux de la contrefaçon et du piratage industriels qui affectent l'emploi, la compétitivité et les entreprises, et en premier lieu les PME-PMI qui sont le moins à même d'identifier les auteurs de violations de leurs droits immatériels et de défendre ces droits devant des juridictions nationales étrangères.

4.5. Néanmoins, une harmonisation est d'autant plus urgente que l'élargissement, avec l'augmentation du nombre de pays membres, va également multiplier les différences de législations et de procédures, et par là les risques de distorsions du marché intérieur. L'avènement attendu depuis déjà trop longtemps du brevet communautaire rend une telle harmonisation encore plus indispensable.

4.6. Le Comité serait plus favorable, peut-être à l'occasion d'une révision après un temps relativement bref, à une synthèse des droits nationaux effectivement protecteurs, des titulaires de droits et des consommateurs, dans le respect des systèmes juridiques et des principes généraux du droit tels qu'appliqués dans les différents systèmes juridiques (présomption d'innocence, protection de la vie privée, notamment) sans imposer des obligations excessives à certaines entreprises (fournisseurs d'accès internet, fabricants de support vierges, notamment), ni restreindre les droits des utilisateurs légitimes ou taxer de manière indiscriminée tous les consommateurs (taxe sur les supports au profit de certains titulaires de droits, non de tous), et en vue d'une harmonisation qui ne soit pas qu'une simple addition de toutes les dispositions les plus protectrices des seuls titulaires de droits, détachées de leurs contextes nationaux, tout en permettant de renforcer les législations ou les parties de législations et les procédures insuffisamment développées dans quelques pays.

4.7. Compte tenu de la diversité des contextes nationaux, de l'immense quantité de produits contrefaits, il serait indispensable de procéder à une évaluation périodique de l'impact de la directive et des ajustements à envisager en fonction des évolutions constatées. En cas de besoin, des mesures sectorielles de protection pourraient si nécessaire être alors envisagées.

4.8. Dans cet esprit, le Comité approuve, au stade actuel, le choix de la forme d'une directive, qui devrait permettre une structuration des moyens de protection et une harmonisation qui respectent l'esprit des divers systèmes juridiques, plutôt qu'un règlement qui pourrait bouleverser en profondeur des législations existantes remplissant leurs fonctions. A plus long terme, une évolution vers un règlement paraît possible pour le brevet et la marque communautaires. Dans l'immédiat, il suffirait que, en dépit de différences de procédures ou de législation nationale, l'on parvienne dans chaque pays membre et candidat à une protection effective des droits de propriété

industrielle et d'auteur et à des mesures dissuasives et punitives efficaces contre la piraterie et la contrefaçon perpétrées à des fins commerciales ou par des associations criminelles. Il convient également de relever que la directive imposerait des changements profonds dans certains droits nationaux offrant pourtant des solutions efficaces.

4.9. Le champ d'application *rationae personae* est suffisamment étendu aux yeux du Comité. En effet, les directives telles que la directive logiciels ou la directive droits d'auteur et droits voisins permettent la reconnaissance de droits aux utilisateurs et consommateurs, tels que le droit à la copie de sauvegarde, à l'utilisation privée, ou à des fins de démonstration ou d'enseignement, mais ces droits et leur portée diffèrent selon les pays, car leur mise ou non en œuvre est laissée à la subsidiarité; d'ailleurs, le Comité regrette la tendance qui se dessine dans plusieurs pays, visant à restreindre encore davantage ou à éliminer les droits des utilisateurs.

4.10. Sur la compétence de la Commission en matière pénale, une procédure entre le Conseil et la Commission est engagée devant la Cour de Justice, et le Comité ne peut préjuger de l'issue, qui sera pour l'avenir *res judicata*. Néanmoins, dans des avis précédents, le Comité a majoritairement admis que la Commission pouvait, notamment au moyen d'une directive-cadre, proposer une harmonisation des sanctions pénales nécessaires à l'effectivité des dispositions prises dans le cadre du premier pilier, et ne modifierait cette approche que s'il y était conduit par la décision de la CJCE.

4.11. En ce qui concerne les mesures pratiques concernant la cessation d'activités de piratage ou de contrefaçon et d'indemnisation des entreprises lésées, il conviendrait de laisser au juge national son pouvoir d'appréciation *in concreto* des dommages effectifs et de l'atteinte aux droits moraux ou à l'image de marque. Les juges, aidés éventuellement d'experts, ont compétence pour fixer le montant des dommages civils alloués et des amendes et autres sanctions pénales à appliquer selon le droit pénal national en vigueur, bien que dans certains pays ces sanctions devraient être révisées et effectivement appliquées pour être réellement dissuasives.

4.12. Le Comité estime que des études sectorielles indépendantes, sérieuses et préalables seraient tout à fait appropriées pour évaluer objectivement des phénomènes réels, mais très différents dans leur ampleur ou leurs conséquences effectives selon les secteurs d'activités, et en particulier leur impact réel sur l'économie et l'emploi, sur les PMI-PME, et sur les consommateurs notamment en ce qui concerne les produits pouvant affecter la santé, la sécurité ou les garanties attendues légitimement par les utilisateurs (pièces détachées, jouets, matériel électrique, etc.). Une question aussi importante que celle de la protection des consommateurs envers les produits contrefaits mériterait des développements beaucoup plus importants dans une stratégie de lutte contre la contrefaçon.

4.13. L'harmonisation proposée doit être équilibrée et proportionnée aux buts à atteindre. Le droit matériel conditionne les mesures de mise en œuvre ou de sanctions, qui devraient notamment être envisagées dans le sens le plus favorable aux consommateurs, à leur protection et à l'effectivité de leurs droits légitimes d'utilisateurs. Les consommateurs ou leurs représentants devraient pouvoir se porter conjointement parties civiles dans les actions intentées par les titulaires de droits contre des pirates et contrefacteurs lorsque les utilisateurs de bonne foi subissent des dommages résultant des produits piratés ou contrefaits.

4.14. Quant aux utilisateurs de bonne foi, ils ne devraient pas être inquiétés si l'objet ou le programme en leur possession était soumis à enquête sur son origine par les autorités policières, judiciaires ou douanières seules compétentes pour enquêter.

4.15. Le Comité estime que les moyens à élaborer et à développer doivent cibler en priorité les réseaux européens et internationaux les plus dangereux pour la sécurité des consommateurs et les intérêts des entreprises, appliquer des mesures d'enquête, de coopération transfrontalière et internationale, de préservation des preuves, et de sanctions dissuasives. Des mesures de dissuasion proportionnées pourraient être appliquées aux usagers de mauvaise foi, dans le cadre des droits nationaux en vigueur, mais en étant conscients que les efforts importants à déployer doivent avant tout viser des résultats substantiels pour l'économie européenne, pour la sécurité des consommateurs, et pour l'emploi.

4.16. Enfin, la nécessaire conciliation de la PI/PLA avec la société de la connaissance et de l'information, ou avec les besoins et les exigences de l'intérêt général n'est pas évoquée pour celles-ci et n'est évoquée qu'en passant et très laconiquement pour celles-là. Or, ces questions sont des questions majeures, et une harmonisation des moyens de protection des investissements de recherche et de production ne peut se résumer à une aggravation généralisée des sanctions civiles ou pénales et à la multiplication des moyens juridiques et matériels pour les procédures d'enquêtes et de poursuites.

4.17. L'harmonisation ne doit pas non plus créer d'obstacles à la diffusion des connaissances et à leur utilisation dans l'enseignement, ce qui impose la publication des inventions, des innovations, des procédés nouveaux, et des sources des programmes informatiques à des fins d'interopérabilité, au moins pour les interfaces d'applications et les formats de fichiers; en tout état de cause, l'ingénierie inverse ne doit pas être assimilée à une contrefaçon. Également, les programmes indépendants permettant de lire ou de changer le format de fichiers même protégés ne peuvent non plus être accusés de

violation de copyright car il s'agit d'une création autonome, et l'extension indéfinie de la portée juridique du concept de contrefaçon est inacceptable du point de vue du principe général d'interprétation restrictive des incriminations pénales.

## 5. Observations particulières

5.1. Les considérations générales préliminaires au projet de directive apparaissent confuses car elles mêlent, dans un même opprobre, les organisations criminelles, les personnes acquérant consciemment ou non des produits contrefaits ou les adolescents échangeant par le Web des morceaux de musique. Or, certaines de ces considérations ne correspondent pas au champ d'application du projet de directive; elles devraient être retirées d'un projet par ailleurs pertinent et équilibré.

5.2. Les moyens à mettre en œuvre doivent, selon le Comité, être diversifiés et bien adaptés à chaque catégorie de droits clairement identifiée et définie ainsi qu'aux secteurs économiques concernés. Il convient de veiller à ne pas transformer les mesures légitimes de protection en un arsenal juridique civil et pénal d'intimidation qui peut dans certains cas paralyser l'innovation des PME-PMI placées sous menace constante de procès en contrefaçon de la part de certains monopoles ou oligopoles.

5.3. Toutes les «solutions» affectant la vie privée des internautes ou empêchant les usagers d'exercer pleinement leurs droits (droit à la copie privée, droit à la lecture sur diverses sortes de machines, droit de choisir le système d'exploitation de son ordinateur sans être contraint de payer pour un système et des programmes préembarqués dont le prix reste secret, droit à des lecteurs DVD non zonés, etc.) constituent des limitations abusives, voire de la vente forcée ou de la vente de produits aux fonctions atrophiées, et ne sont pas admissibles pour le Comité, car disproportionnées aux buts à atteindre et souvent inéquitable.

5.4. Les systèmes de taxation des supports inscriptibles sont encore plus injustes si les supports ou systèmes sont protégés contre toute copie par des moyens techniques «built in», matériels ou logiciels.

5.5. Il conviendrait plutôt que les entreprises du secteur innovent sur le plan des modèles commerciaux applicables à l'ère de la communication numérique pour exploiter un vaste marché potentiel au lieu de considérer tout consommateur comme un pirate potentiel ou de rechercher des rentes perpétuelles par la taxation des supports ou par l'imposition de limitations techniques invalidantes aux outils de lecture ou aux supports. Nombres d'entreprises de logiciels viables diffusent leurs produits en ligne à des prix raisonnables. Les premières entreprises de diffusion payante sur internet dans le domaine musical montrent qu'un marché respectant les droits des éditeurs phonographiques et des auteurs peut encore être construit et développé.

5.6. Par contre, le Comité approuve pleinement le système volontaire d'identification de l'origine des supports inscriptibles, qui est de nature à faciliter la lutte contre la contrefaçon «industrielle». De même, les codes de conduite des entreprises publiques et privées pour une gestion loyale des droits de propriété immatériels sont à encourager, et ont déjà donné en Europe des résultats appréciables: le nombre d'entreprises «en règle» va croissant, et ce mouvement ne pourra que se confirmer si les prix des licences ne sont pas abusifs et si la concurrence peut véritablement jouer (situations de monopole ou d'oligopole dans plusieurs secteurs, par exemple). Dans ce contexte, l'exclusion du champ d'application de la directive de toutes les institutions et entreprises agissant dans un cadre de prérogatives de puissance publique n'est guère justifiable pour ce qui concerne les codes de conduite. Les institutions communautaires et nationales, les entreprises publiques ne peuvent être dispensées du respect des droits de PI-PLA.

6. Le Comité formule finalement quelques remarques détaillées sur certains articles du projet

- Dommages-intérêts: les dispositions sont très précises, parfois jusqu'à l'excès, comme l'exigence pour le demandeur de présenter des preuves des bénéfices réalisés par le défendeur, et à l'appui que ce dernier présente des livres comptables pour une activité illégale ou criminelle ...
- La qualité pour agir, dans le cadre d'actions collectives ou en cessation, doit être reconnue aux organisations de défense des droits des consommateurs européennes et nationales, dans la mesure où elles sont légalement constituées et représentatives.
- Si l'action est seulement civile, c'est le préjudice grave subi par le demandeur qui justifie les dommages-intérêts, et non le caractère intentionnel de l'atteinte aux droits; par contre, si l'action civile est subordonnée à une action pénale, le caractère intentionnel du préjudice doit être établi.
- Mesures provisoires et conservatoires: si l'urgence peut dans un premier temps dispenser le tribunal d'entendre le

défendeur, notamment aux fins d'éviter la destruction ou la dissimulation de preuves, dans tous les cas le défendeur doit néanmoins être ensuite entendu dans les mêmes conditions d'urgence; les saisies de biens ou de comptes peuvent handicaper lourdement une entreprise accusée à tort, voire l'éliminer définitivement du marché. Le respect des droits de la défense est un principe général inaliénable du droit communautaire.

- Preuves: seuls des tribunaux compétents peuvent ordonner la saisie de dossiers bancaires, financiers ou commerciaux et leur transmission à une juridiction civile; ce sont les tribunaux qui sont généralement compétents, dans le cadre d'une procédure pénale déjà engagée.
- Sanctions: outre la destruction des marchandises, la saisie des outils et instruments de piratage ou de contrefaçon est aussi envisageable. Les sanctions pénales éventuellement applicables aux personnes morales dépendent du droit interne de chaque pays. Il conviendra de concilier ces sanctions avec l'ordre juridique propre des États membres.
- Publicité des jugements: la rédaction proposée n'envisage pas de limite aux publications: le juge fixe soit une somme totale à employer à cette fin, soit les titres des publications et la forme de la publication (résumé de la décision, ou in extenso).
- Mesures techniques: le caractère illégitime de certains dispositifs techniques ou logiciels de copie ou de contrefaçon réside souvent non dans leur nature même, mais dans les finalités de leur emploi. Les mêmes moyens peuvent aussi servir à des fins légitimes (copie individuelle de sécurité, par exemple). Ainsi, le contournement de dispositifs techniques abusifs dans le but de réaliser un droit du consommateur ne peut être considéré comme illégitime.
- Codes de conduite: ces codes devraient aussi contenir les droits et garanties des consommateurs, conformément au droit communautaire.

Bruxelles, le 29 octobre 2003.

*Le Président*

*du Comité économique et social européen*

Roger BRIESCH

**Avis du Comité économique et social européen sur le «Projet de règlement de la Commission modifiant le règlement (CE) n° 68/2001 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides à la formation»<sup>(1)</sup>**

(2004/C 32/03)

Le 3 juin 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 projet de règlement susmentionné.

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 7 octobre 2003 (rapporteur: M. Wolf).

Lors de sa 403<sup>e</sup> session plénière des 29 et 30 octobre 2003 (séance du 29 octobre), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 122 voix pour, 1 voix contre et 1 abstention.

## 1. Introduction

1.1. Les articles 87 et 88 du Traité CE réglementent l'interdiction générale des aides d'État et prévoient dans quels cas et selon quelles procédures des aides d'État peuvent bénéficier d'une dérogation à l'incompatibilité générale avec les principes du marché commun. Dans le cas présent, il s'agit d'un règlement qui permet dans certaines conditions d'exempter les aides d'État à la formation de l'obligation de notification qui s'impose dans les autres cas («règlement d'exemption»).

1.2. Jusqu'ici, ces aides étaient régies par le règlement (CE) n° 68/2001. La proposition de la Commission vise à modifier ce règlement.

1.3. Le projet de la Commission est justifié comme suit:

- L'expérience acquise depuis lors a révélé un nouveau besoin de clarification au sujet des aides qui avaient été accordées avant l'entrée en vigueur de ce règlement et sans autorisation de la Commission;
- Il est nécessaire de reprendre la nouvelle définition<sup>(2)</sup> des «petites et moyennes entreprises» que donne la Commission;
- Il est apparu souhaitable de remplacer les obligations de notification particulières que prévoyait jusqu'ici l'annexe III du règlement par la présentation de rapports uniformes, simplifiés et annuels.

## 2. Observations du Comité

2.1. Le Comité se félicite de ce que la Commission reprenne également la nouvelle définition des PME dans le règlement

d'exemption applicable aux aides d'État à la formation, à des fins de transparence, de simplification et de sécurité juridique.

2.2. De la même manière, le Comité se félicite de la décision de la Commission de clarifier, de clore ou de statuer définitivement sur des dossiers peu clairs, et pour cette raison peut-être encore en suspens, concernant des aides accordées avant l'entrée en vigueur dudit règlement. Du point de vue de la sécurité juridique, il y a lieu toutefois de veiller attentivement à ce que les critères à appliquer correspondent à ceux qui étaient connus ou d'application au moment où les mesures examinées ont été prises<sup>(3)</sup>, si les critères du présent projet de règlement n'entraînent pas de meilleur résultat pour les personnes concernées.

2.2.1. Par conséquent, le Comité recommande de préciser comme suit la formulation des trois dernières lignes de l'article 8 du projet de règlement, élargi par rapport au règlement (CE) n° 68/2001: «Les aides qui ne satisfont pas aux conditions d'exemption de ce règlement sont appréciées par la Commission au regard des règlements, des encadrements, lignes directrices et communications applicables au moment de la réception de la notification, conformément à l'article 88, paragraphe 3 du Traité CE ou, s'il n'y a pas de notification, au moment de la mise en oeuvre ou de l'octroi de l'aide, si les critères du présent projet de règlement n'entraînent pas de meilleur résultat pour les personnes concernées».

2.3. La définition des petites et moyennes entreprises prévoit pour la première fois une catégorie particulière pour les microentreprises. Vu la grande importance économique de ces microentreprises, le Comité recommande que dans leurs

<sup>(1)</sup> JO C 190 du 12.8.2003.

<sup>(2)</sup> Recommandation 2003/361/CE de la Commission du 6 mai 2003 concernant la définition des petites et moyennes entreprises, JO L 124 du 20.5.2003, p. 36; cette recommandation entrera en vigueur en 2005.

<sup>(3)</sup> «Communication de la Commission sur la détermination des règles applicables à l'appréciation des aides d'État illégales», JO C 119 du 22.5.2002, p. 22.



politiques futures, la Communauté et les États membres facilitent la création de telles entreprises (notamment par la simplification et la réduction des conditions à remplir) et que, d'une manière générale, ils tiennent mieux compte des conditions particulières nécessaires au fonctionnement de ces entreprises.

Bruxelles, le 29 octobre 2003.

### 3. Conclusion

Le Comité recommande d'approuver le projet de la Commission en tenant compte des remarques mentionnées au paragraphe 2.2 et 2.2.1 et de tenir compte également du paragraphe 2.3 dans les mesures futures.

*Le Président*

*du Comité économique et social européen*

Roger BRIESCH

#### **Avis du Comité économique et social européen sur:**

- la «**Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relative à l'amélioration de la sûreté des transports maritimes**», et
- la «**Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relative à l'amélioration de la sûreté des navires et des installations portuaires**»

(COM(2003) 229 final — 2003/0089 (COD))

(2004/C 32/04)

Le 2 mai 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 proposition susmentionnée.

Le 26 mai 2003, le Conseil a décidé, conformément à l'article 80, paragraphe 2 du traité instituant la Communauté européenne, de le consulter sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 10 octobre 2003 (rapporteuse: Mme Bredima-Savopoulou).

Lors de sa 403<sup>e</sup> session plénière des 29 et 30 octobre 2003 (séance du 29 octobre), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 122 voix pour et 1 voix contre.

### 1. Introduction

1.1. Suite aux attaques terroristes du 11 septembre 2001, la sécurité et la sûreté mondiales ont pris une place plus importante que jamais et ont été inscrites parmi les toutes premières priorités des décideurs politiques. Les événements et les actions ultérieurs ont démontré que la guerre contre le terrorisme risquait de s'inscrire dans la durée.

1.2. La sûreté maritime fait partie des préoccupations de la Communauté européenne, et ce bien avant le 11 septembre

2001, comme le prouve le Livre blanc sur les transports<sup>(1)</sup>, qui faisait déjà référence à la nécessité de renforcer la sûreté des passagers embarquant sur des navires réalisant des croisières en Europe.

1.3. Le 23 avril 2002, dans une lettre de Mme Loyola de Palacio, la Commission a demandé au Comité économique et social européen, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, d'élaborer un avis exploratoire sur la sûreté des transports.

---

<sup>(1)</sup> COM(2001) 370 du 12.9.2001.

1.4. Lors de sa session plénière du 24 octobre 2002, le CESE a adopté son avis exploratoire <sup>(1)</sup> qui appuie l'analyse de la Commission tant sur la nature du sujet que sur les solutions à apporter. Le CESE a proposé un certain nombre d'orientations à suivre pour l'action à venir de l'Union européenne en matière de sûreté des transports.

1.5. L'Organisation maritime internationale (OMI) a entamé des travaux sur la sûreté maritime en février 2002. La Commission a considéré comme préférable d'attendre le résultat des discussions engagées au sein de l'OMI plutôt que d'élaborer des initiatives régionales unilatérales. Le 12 décembre 2002, suite à une conférence diplomatique, l'OMI a adopté une modification de la Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (SOLAS), notamment un nouveau chapitre intitulé «mesures spéciales pour renforcer la sécurité maritime», et un Code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires (ISPS). La modification de la Convention SOLAS et la partie A du code ISPS comportent des dispositions toutes à caractère obligatoire; la partie B du même code est constituée de recommandations qu'il est demandé aux États parties de mettre en œuvre.

1.6. La mise en œuvre effective de mesures de sûreté maritime exige des préparatifs intenses et une action rapide de la part des parties concernées. La mise en œuvre des mesures de l'OMI constituera un défi considérable, notamment pour les ports plus petits et les pays en développement. D'ici la fin de l'année 2004, les gouvernements devront mettre en place toute une série de mesures. De la même manière, les navires et les compagnies maritimes doivent se conformer aux nouvelles règles de l'OMI en matière de sûreté.

## 2. Communication relative à l'amélioration de la sûreté maritime

2.1. La Commission estime que, la sûreté d'une chaîne de transport étant égale à celle de son maillon le plus faible, une approche traitant en parallèle de la dimension multimodale permettra d'améliorer la sûreté des transports dans son ensemble. Cette communication traite dans une première étape de la dimension purement maritime de cette chaîne.

2.2. Le système logistique maritime de l'Union européenne, y compris le transport maritime des marchandises, les ports et les services de manutention portuaire, participe à plus des deux tiers du total des échanges entre la Communauté et le reste du monde. Il importe donc d'améliorer les conditions de sûreté de ce transport maritime et de maintenir dans le même temps ses conditions de compétitivité tout en facilitant les échanges.

2.3. La communication mentionne un certain nombre de domaines dans lesquels des progrès sont enregistrés, notamment la sûreté des ports de la Communauté, l'amélioration de la sûreté de la chaîne logistique dans son ensemble, le contrôle et l'administration de la sûreté maritime, les conditions d'assurances des risques liés au transport maritime et la reconnaissance mutuelle internationale. La Commission souligne plus précisément que:

- la priorité porte sur les transports de passagers, dont les conséquences d'un acte illicite intentionnel sont les plus lourdes au regard des vies humaines en jeu;
- la portée des travaux entrepris en matière de sûreté maritime à l'OMI est limitée aux navires et aux installations portuaires, constituées par l'interface navire/port;
- la sûreté maritime dépend dans une large mesure de la sûreté des autres modes de transport qui l'approvisionnent. Il est donc de la plus haute importance que l'on puisse identifier à la fois les marchandises transportées, mais aussi les intervenants dans leur manipulation (fournisseurs et transporteurs), ainsi que leurs responsabilités respectives;
- sans remettre en cause les différents systèmes administratifs et économiques en matière maritime et portuaire, des procédures claires et compréhensibles doivent être instaurées tant au niveau national, qu'au plan communautaire, en matière de sûreté maritime;
- elle entend analyser au cours de l'année 2003 les conséquences potentielles en matière d'assurances du renforcement de la sûreté maritime, afin d'inciter à une meilleure couverture du risque pour les opérateurs et les clients du transport maritime.

2.4. La Commission favorisera donc l'établissement d'un partenariat basé sur la reconnaissance mutuelle et réciproque des mesures de sûreté et de contrôle avec l'ensemble de ses partenaires internationaux, dont les États-Unis d'Amérique, afin de favoriser un flux harmonieux et sûr du commerce maritime mondial. L'accord envisagé est destiné à supplanter les arrangements bilatéraux conclus pour l'heure entre certains États membres et le service des douanes américaines. Il sera basé sur des principes de réciprocité et de non-discrimination s'appliquant à l'ensemble des échanges entre la Communauté et les États-Unis.

2.5. Au plan législatif, la Commission prendra, en tant que de besoin, une initiative en matière de renforcement de la sûreté de l'identification des gens de mer et se réserve l'initiative de présenter, au cours de l'année 2003, une proposition de directive définissant les mesures complémentaires de sûreté à mettre en œuvre au sein des ports de la Communauté. La Commission entend en outre élaborer des plans d'urgence et adopter des mesures afin de garantir une intervention efficace en cas de besoin.

<sup>(1)</sup> JO C 61 du 14.3.2003, p. 174.

### 3. Proposition de règlement relatif à l'amélioration de la sûreté des navires et des installations portuaires

3.1. Le principal objectif de ce règlement est d'instaurer et de mettre en œuvre des mesures communautaires visant à améliorer la sûreté des navires utilisés au commerce international et au trafic national et des installations portuaires associées, face à des menaces d'actions illicites intentionnelles. Le règlement vise en outre à fournir une base pour l'interprétation et la mise en œuvre harmonisées, ainsi que le contrôle communautaire des mesures spéciales pour renforcer la sûreté maritime adoptées dans le cadre de l'OMI. Afin d'atteindre l'objectif mentionné ci-dessus, le règlement:

- a) va au-delà des mesures adoptées par l'OMI, en ce sens qu'il rend obligatoires certaines dispositions, à caractère de recommandations, de la partie B du code ISPS, c'est-à-dire qu'il étend ces mesures aux navires à passagers affectés à un trafic national. Il étend en outre les prescriptions relatives à la réalisation d'évaluations de sûreté aux autres navires affectés à un trafic national;
- b) invite les États membres à conclure des accords concernant les arrangements en matière de sûreté pour le trafic maritime intracommunautaire régulier sur des routes fixes utilisant des installations portuaires associées spécifiques;
- c) précise les dispositions à prendre par les États membres, en ce qui concerne les ports ne desservant qu'occasionnellement des voyages internationaux;
- d) fixe le régime des contrôles de sûreté préalables à l'entrée des navires de toute origine dans un port de la Communauté, ainsi que celui des contrôles de sûreté au port;
- e) requiert une autorité nationale unique responsable de la sûreté des navires et des installations portuaires, ainsi qu'un calendrier de mise en œuvre anticipée de certaines mesures du règlement;
- f) prévoit un processus d'inspections pour vérifier les modalités de contrôle de la mise en œuvre des plans nationaux adoptés dans le cadre de ce règlement;
- g) fixe à l'Agence européenne pour la sécurité maritime un rôle d'assistance à la Commission dans l'exécution de ses tâches.

3.2. Afin d'atteindre l'objectif global de sûreté du transport maritime, la Commission propose d'étendre l'ensemble des dispositions du chapitre XI-2 de la Convention SOLAS et de la partie A du Code ISPS aux navires à passagers effectuant des voyages nationaux. Il prévoit en outre la possibilité d'exempter

de l'obligation des contrôles de sûreté préalables à l'entrée dans un port, les navires affectés à un service régulier au sein d'un État membre, ou entre deux ou plusieurs États membres.

3.3. Chaque État membre sera tenu d'adopter un plan national de mise en œuvre des dispositions de ce règlement, ce qui passe tout d'abord par la nomination d'une autorité nationale unique pour le 1<sup>er</sup> janvier 2004 et la délivrance des certificats internationaux de sûreté des navires pour le 1<sup>er</sup> juin 2004.

3.4. Le règlement offre aux États membres la possibilité de conclure entre eux des accords bi ou multilatéraux visant à prévoir des arrangements de substitution en matière de sécurité, et en particulier, ceux nécessaires à la promotion du transport maritime intracommunautaire régulier à courte distance sur des routes fixes entre des installations portuaires fixées sur leur territoire.

3.5. Six mois après la date d'application du présent règlement, la Commission propose de lancer, en coopération avec les pouvoirs publics nationaux et assistée par l'Agence européenne pour la sécurité maritime, une série d'inspections pour vérifier les modalités de contrôle de la mise en œuvre des plans nationaux adoptés dans le cadre de ce règlement. Les États membres concernés seront informés en temps utile avant les inspections. Les services chargés des contrôles des installations portuaires, des compagnies et des navires peuvent toutefois être inspectés sans préavis.

### 4. Observations générales

#### 4.1. Observations sur la communication

4.1.1. Le transport maritime est par sa nature même exposé aux attaques. Cette activité, caractérisée par une main-d'œuvre internationale extrêmement hétérogène, achemine tout un éventail de marchandises dont la provenance, le descriptif et l'appartenance restent souvent vagues, ce qu'illustre l'observation suivante: «Ce sont les aspects mêmes qui ont permis au transport maritime de contribuer à la prospérité économique qui le rendent également particulièrement vulnérable aux attaques de groupes terroristes» <sup>(1)</sup>.

4.1.2. Le CESE rappelle <sup>(2)</sup> que la sûreté est, par excellence, une question pour laquelle il convient d'associer l'ensemble des maillons de la chaîne de transport afin de déboucher sur des résultats concrets. À court terme, il y a lieu que l'ensemble des participants à la chaîne de transport développent une culture de sûreté. Les mesures de lutte contre le terrorisme devraient être combinées à celles visant à lutter contre les problèmes classiques de sécurité (criminalité organisée, piraterie, fraude, contrebande et immigration clandestine). Le CESE invite la Commission à s'attaquer sans délai dans ses futures actions aux problèmes classiques de sécurité, notamment aux actes de piraterie et aux attaques à main armée

<sup>(1)</sup> OCDE, *Security in Maritime Transport — Risk Factors and Economic Impact* («La sûreté du transport maritime — Facteurs de risque et conséquences économiques»), juillet 2003.

<sup>(2)</sup> JO C 61 du 14.3.2003, p. 174.

s'ils ne peuvent être abordés dans le cadre du règlement à l'examen. Le CESE prend acte de ce que le Conseil a demandé à la Commission de réaliser une étude de faisabilité portant sur des inspections menées aux frontières maritimes visant à améliorer le contrôle et la surveillance. Le Comité prend également acte du fait que la sûreté constituera l'un des cinq secteurs essentiels sur lesquels se concentrera la lutte contre le terrorisme qu'engagera le groupe d'action récemment créé par le G-8.

4.1.2.1. Dans la perspective de l'élargissement, l'importance de la Méditerranée se trouve renforcée. L'existence à son pourtour de zones dans lesquelles des problèmes de sécurité peuvent éventuellement voir le jour souligne la nécessité de prévoir une dimension méditerranéenne dans le cadre de la politique de sûreté du transport maritime. L'accord sur les autoroutes de la mer conclu entre cinq États membres de l'Union européenne du pourtour méditerranéen (5-6.7.2003) met l'accent sur l'importance de développer en Méditerranée à la fois des liaisons maritimes à courte distance et les services de sécurité.

4.1.2.2. À l'aune des réflexions mentionnées ci-dessus, le CESE approuve la communication de la Commission sur la mise en place d'un réseau euro-méditerranéen de transport <sup>(1)</sup> et l'intégration de la sûreté des transports maritimes dans ses objectifs en matière de politique commune des transports. Le Comité convient qu'il est essentiel que les partenaires méditerranéens renforcent la sûreté internationale en reprenant des règles équivalentes dans leur législation nationale et en prévoyant des moyens efficaces pour leur mise en application. La création d'un Institut euro-méditerranéen pour la sécurité et la sûreté est considérée comme une première étape en vue d'atteindre cet objectif.

4.1.3. Le CESE considère le commerce comme un facteur essentiel de la prospérité mondiale et souligne que la perturbation des échanges aura de graves conséquences sur les économies nationales et les prix à la consommation. Il faut par conséquent prêter attention aux conséquences à moyen terme du terrorisme. Il convient que les mesures visant à réduire les risques et à amortir les effets économiques en cas d'autres attaques soient à la fois efficaces en termes de sûreté et favorables à la croissance. Une récente étude de l'OCDE <sup>(2)</sup> précise que le coût de la mise en œuvre de mesures de sûreté sera élevé mais que celui de ne pas saisir toutes les possibilités afin de réduire le risque et les répercussions d'attaques terroristes pourrait être nettement supérieur. À long terme, les mesures prévues (telles que proposées au paragraphe 4.1.2) ainsi que les effets bénéfiques escomptés de l'amélioration de la surveillance et des contrôles dans les zones portuaires, afin de réduire ou d'éliminer les activités criminelles classiques et les problèmes de sûreté, devraient compenser les coûts de la mise en œuvre des mesures de sûreté. Cette même étude de l'OCDE souligne en réalité l'existence d'économies potentielles, notamment «une réduction des retards, un traitement accéléré, un meilleur contrôle des installations et une réduction des pertes liées au vol et à la fraude».

4.1.4. Le CESE appuie la détermination de la Commission de s'élever contre toute mesure unilatérale qui pourrait non seulement avoir des effets négatifs pour le commerce international mais également être incomplète ou contraire aux objectifs de sûreté, lesquels nécessitent des solutions globales. Le CESE approuve à cet égard l'autorisation de négociation accordée par le Conseil à la Commission sur les matières relevant du domaine communautaire afin de parvenir avec les autorités douanières américaines à un accord entre la Communauté et les États-Unis portant sur le développement d'un système de contrôle des exportations, qui intègre la nécessité de sécuriser le commerce international effectué par conteneurs. Le Comité se réjouit également de la décision d'inviter les acteurs concernés à participer à des réunions préparatoires du groupe de travail mixte UE/États-Unis sur la sûreté des transports.

4.1.5. Le CESE salue l'intention de la Commission de combler les lacunes en matière de sûreté en présentant au cours de l'année 2003 une proposition de directive relative à des mesures de sécurité supplémentaires à mettre en œuvre dans les ports de la Communauté et son intention d'élaborer des plans d'urgence.

#### 4.2. Observations sur le règlement

4.2.1. Dans son avis exploratoire, le CESE a invité l'Union européenne à engager un dialogue avec les États-Unis et d'autres pays afin de mettre en place, dans l'intérêt de tous, un dispositif au niveau mondial. En tenant un rôle de premier plan en matière de sûreté, l'Union européenne pourrait renforcer sa position au plan international. Il y a donc lieu de se réjouir de voir que, un an après, l'Union européenne a suivi la voie proposée ci-dessus.

4.2.2. Le CESE prend acte avec satisfaction de la position coordonnée de l'Union européenne au sein des forums de décision internationaux ainsi qu'au niveau communautaire, permettant ainsi de prévenir toute incohérence éventuelle entre les règles internationales et les futures dispositions communautaires. Le Comité approuve également l'analyse détaillée présentée par la Commission et ses propositions d'action en vue d'une mise en œuvre rapide et harmonisée des mesures de l'OMI au plan international.

4.2.3. Les répercussions du renforcement de la sécurité sur le coût des échanges internationaux risquent d'être asymétriques. Le transport maritime doit continuer à favoriser effectivement et efficacement le bon déroulement du commerce international et, pour y parvenir, les navires, les installations portuaires et leur personnel respectif doivent être préparés en conséquence à l'éventualité d'attaques terroristes ou d'autres formes d'actions criminelles intentionnelles. Si les procédures de sécurité deviennent trop rigoureuses, l'efficacité de l'activité de transport de marchandises pourrait être sérieusement atteinte, ce qui offrirait aux terroristes la victoire à laquelle ils aspiraient. Il est donc encourageant de constater que la Commission a lancé une étude visant à évaluer les conséquences de l'amélioration de la sûreté maritime.

(1) COM(2003) 376 final.

(2) OCDE, *Security in Maritime Transport — Risk Factors and Economic Impact* («La sûreté du transport maritime — Facteurs de risque et conséquences économiques»), juillet 2003.

4.2.4. Il convient que le champ d'application et le niveau des mesures tiennent compte de toute répercussion négative sur la performance du facteur humain (fatigue, stress). La vision philosophique et la culture de l'Europe prônant le respect rigoureux des droits de l'homme, toute réaction face aux menaces terroristes se doit de ne pas négliger ces principes auxquels elle est attachée de longue date. Il convient que la portée de tout contrôle de sécurité des membres du personnel soit en rapport avec leur éventuelle participation à des activités terroristes et qu'il ne débouche pas sur l'exclusion injustifiée de certains emplois. Il existe en outre un danger croissant à faire peser, directement ou indirectement, sur les membres d'équipage des navires et les autorités portuaires des compétences qui relèvent normalement des gouvernements. À moins qu'une culture de la sécurité ne soit inculquée à bord, il serait irréaliste d'attendre des membres d'équipage qu'ils protègent leur navire contre des menaces terroristes sophistiquées. Enfin, le fait pour les équipages de s'acquitter de leurs obligations supplémentaires en matière de sûreté ne devrait pas porter atteinte à leurs conditions de travail et de sécurité.

4.2.5. Le CESE rappelle que la mise en œuvre de mesures de sûreté devrait être de nature à éviter un détournement du trafic maritime en faveur de certains ports et au détriment d'autres, «en imposant des formalités administratives et des coûts disproportionnés et en faisant peser sur le secteur des charges financières qui incombent en réalité aux gouvernements»<sup>(1)</sup>. À cet égard, le CESE a de bonnes raisons de se préoccuper de la possible réticence des gouvernements à assumer les compétences correspondantes qui incombent à leurs agences et à leurs ports. Par ailleurs, on relève des inquiétudes légitimes quant au fait que les dispositions en matière de sûreté emporteront sur celles en matière de sécurité et sur la nécessité de promouvoir les échanges.

4.2.5.1. Le coût du respect des mesures adoptées par l'OMI et proposées par la Commission sera significatif pour la plupart des ports voire considérable<sup>(2)</sup> pour les plus grands d'entre eux. L'amélioration de la sûreté passera inévitablement par des arrangements onéreux en termes matériels (infrastructures et équipement) et humains (main-d'œuvre et formation). Il est possible de calculer assez précisément un certain nombre des coûts anticipés alors que cela est moins aisé pour d'autres, notamment ceux relatifs à la sûreté à terre. D'après les estimations, les coûts en matière de sûreté relèveront de 10 %<sup>(3)</sup> les coûts généraux de fonctionnement annuel des compagnies maritimes. Selon une récente étude de l'OCDE<sup>(4)</sup>,

«les coûts que les opérateurs maritimes devront dans un premier temps supporter sont estimés à un minimum de 1 279 millions d'USD (1 460 millions d'EUR) puis par la suite à 730 millions d'USD par an (833 millions d'EUR). Il est extrêmement difficile de procéder à des évaluations des coûts en matière de sûreté des ports, les effets des mesures de l'OMI sur le recrutement de personnel de sécurité supplémentaire étant encore incertains de même que les coûts de cette main-d'œuvre». À titre de comparaison, les coûts de la sûreté maritime dans l'Union européenne devraient pour des raisons géographiques être supérieurs à ceux des États-Unis en raison du plus grand nombre de ports que compte l'Union. En outre, la structure non fédérale de l'Union européenne et la fragmentation des pouvoirs publics aggraveront les problèmes de mise en œuvre des mesures de sûreté dans l'Union européenne.

4.2.5.2. Bien que les coûts supplémentaires en matière de sécurité soient partiellement répercutés sur les clients, les gouvernements devraient également en supporter une partie dans la mesure où le terrorisme est une réaction aux politiques qu'ils mènent<sup>(5)</sup>. Le gouvernement américain a déjà prévu des fonds pour la sûreté destinés aux entreprises privées et aux ports pour un montant de 105 millions d'USD (120 millions d'EUR) après avoir dégagé l'année dernière 93 millions d'USD (106 millions d'EUR) en subventions de ce type. À moins que les gouvernements de l'Union européenne n'adoptent des mesures similaires, les ports et les compagnies européennes se trouveront désavantagés et, ce qui est plus grave, les ports pourraient ne pas satisfaire aux critères de sûreté et ainsi ne pas figurer parmi les ports respectant les normes en la matière. Les conséquences en seraient considérables en termes de compétitivité. Compte tenu des causes du problème et des objectifs réels du terrorisme, le CESE invite donc la Commission à mettre en place un dispositif communautaire permettant de financer correctement la mise en œuvre des mesures concernant les navires, les équipages et les ports.

4.2.5.3. Dans le transport maritime, les attentats du 11 septembre ont eu de considérables implications en termes d'assurance. Il est devenu soit impossible soit trop cher de contracter une assurance contre des actions terroristes. Par exemple, suite à l'attaque du pétrolier «Limburg» en octobre 2002, les agents d'assurance ont multiplié par trois les primes demandées pour les navires faisant escale dans des ports yéménites, soit 300 000 USD (342 390 EUR) par navire et 250 USD (285 EUR) par conteneur. Il convient de prendre en compte les primes d'assurance qui couvrent les inévitables retards découlant des mesures de sûreté rigoureuses ainsi que le matériel d'imagerie sophistiqué et de haute technologie. D'après des estimations<sup>(6)</sup>, les primes d'assurance pour la coque et les machines des navires (pétroliers et vraquiers) et les primes de protection et d'indemnités (P&I) devraient augmenter respectivement de 9 % et de 10 %.

(1) OCDE, *The Economic Consequences of Terrorism* («Les conséquences économiques du terrorisme»), Economic Department Paper No 34, 17.2.2002; *Transport Security and Terrorism* («Sûreté et terrorisme»), Conseil des ministres, 2.5.2002.

(2) Un scanner de conteneur dans le port de Rotterdam coûte 14 millions d'EUR.

(3) Rapport Drewry, 2003.

(4) OCDE, *Security in Maritime Transport — Risk Factors and Economic Impact* («La sûreté du transport maritime — Facteurs de risque et conséquences économiques»), juillet 2003.

(5) Avis du CESE — JO C 61 du 14.3.2003, p. 174.

(6) Drewry, *Annual Review of Ship Operating Costs*, 18.6.2003.

## 5. Observations particulières

### 5.1. Observations sur le règlement

5.1.1. Le système d'identification automatique (SIA) qui doit être installé sur les navires ne présente d'avantage en termes de sûreté que si les signaux peuvent être reçus depuis la terre et analysés puis donner lieu à une intervention. Il convient de demander aux États membres de se conformer à l'article 9 de la directive 2002/59/CE du 27 juin 2002 relative à la mise en place d'un système communautaire de suivi du trafic des navires et d'information au plus tard le 1<sup>er</sup> juillet 2004. Le CESE se félicite en outre que la Commission entende soutenir la recherche technologique et la promotion des applications de radionavigation par satellite (*Galileo* et GPS) qui permettront non seulement d'améliorer la sûreté mais également la sécurité, la navigation et la gestion dans ce domaine. La mise en œuvre rapide du système *Galileo* a été proposée dans l'avis exploratoire du CESE en vue de favoriser l'amélioration de la sûreté.

### 5.1.2. Article 3 (Mesures communes et champ d'application)

5.1.2.1. Le CESE convient qu'il n'y a pas lieu de recourir à la mesure radicale consistant à appliquer l'intégralité de la partie B, à caractère volontaire, du code ISPS et il soutient d'une manière générale la proposition visant à rendre obligatoires certaines des dispositions qu'elle contient. L'extension au transport maritime national du champ d'application des mesures de l'OMI doit être clarifiée. Aucune indication n'est fournie quant à la taille des navires de classe A ni à celles des autres classes de navires à passagers mentionnés au second aliéna du paragraphe 2 (ces dispositions concernent vraisemblablement tout navire effectuant n'importe quelle liaison, y compris les courtes traversées en transbordeur).

5.1.2.2. Pour être efficace, le contrôle de l'accès implique de disposer d'une identification avec photo de toutes les personnes qui embarquent à bord d'un navire dans un port donné. Le CESE approuve l'intégration du paragraphe 4.18 de la partie B du code ISPS à la liste des dispositions obligatoires. Toutefois, afin de ne pas porter atteinte à la sûreté des navires, il convient que l'obligation de délivrer des documents d'identification appropriés soit étendue et concerne non seulement les fonctionnaires gouvernementaux mais également d'autres personnes participant aux manœuvres des navires dans les ports.

5.1.2.3. Le CESE constate avec satisfaction que la proposition ne viole pas la lettre de la convention 108 de 1958 de l'Organisation internationale du travail. Les gens de mer peuvent donc continuer à être exemptés des exigences habituelles en matière de visas, en cas de permission à terre ou s'ils sont en transit vers leur navire ou au départ de ce dernier. Il se félicite à cet égard du résultat positif des travaux de l'Organisation internationale du travail (du 3 au 19 juin 2003) concernant l'amélioration de la sécurité des documents d'identité des gens de mer. Le CESE invite la Commission à agir en conséquence

en vue d'une mise en œuvre rapide par les États membres de la nouvelle convention sur les documents d'identité des gens de mer et à éviter toute exigence injustifiée en matière de visa ou dispositif débouchant sur l'imposition aux gens de mer de frais pour l'obtention de visas. Il convient en outre d'examiner la compatibilité de la nouvelle convention avec les obligations découlant des Accords de Schengen.

### 5.1.3. Article 5 (Trafic maritime intracommunautaire et national)

5.1.3.1. Le CESE soutient sans réserve la proposition de la Commission selon laquelle les États membres peuvent conclure entre eux, chacun pour ce qui le concerne, des accords bilatéraux ou multilatéraux prévus dans le cadre des mesures de l'OMI et en particulier nécessaires à la promotion du transport maritime intracommunautaire à courte distance. Le CESE convient que les États membres concernés devraient porter les projets d'accord à la connaissance de la Commission et invite cette dernière à revoir la procédure proposée afin que l'approbation concernant la mise en œuvre des accords soit accordée sans retard excessif.

### 5.1.4. Article 7 (Contrôles de sûreté préalables à l'entrée dans un port au sein de la Communauté)

5.1.4.1. Il convient d'encourager les États membres à promouvoir le concept d'entrée unique permettant ainsi au capitaine du navire ou à un membre d'équipage de fournir par ce biais les informations demandées.

### 5.1.5. Article 10 (Mise en œuvre et contrôle de conformité)

5.1.5.1. Le CESE estime que la date du 1<sup>er</sup> juillet 2004 pour la mise en œuvre des mesures adoptées par l'OMI est déjà très rapprochée et difficile à tenir, notamment en ce qui concerne les exigences à terre. Compte tenu du grand nombre de ports et du nombre encore plus important de navires à évaluer et à certifier, il peut s'avérer imprudent d'anticiper (d'ici au 1<sup>er</sup> mars 2004) la désignation des agents de sûreté des navires, des ports et des compagnies, l'approbation des plans de sûreté des navires et des installations portuaires (d'ici au 1<sup>er</sup> mai 2004) et la délivrance des certificats internationaux de sûreté des navires (pour le 1<sup>er</sup> juin 2004). Le CESE soutient toutefois sans réserve la nomination pour le 1<sup>er</sup> janvier 2004 d'une autorité nationale unique responsable de la sûreté des navires et des installations portuaires.

## 6. Conclusions

6.1. Le CESE se réjouit de la reconnaissance de la nécessité d'une action globale et cohérente de la Communauté afin d'améliorer la sûreté du transport maritime. Il soutient la Commission lorsqu'elle entend élaborer des plans d'urgence et prendre des mesures propres à assurer une intervention efficace en cas de besoin.

6.2. Le CESE salue la détermination de la Commission à s'élever contre toute mesure unilatérale qui pourrait avoir des effets négatifs pour le commerce international et nuire à l'objectif d'un accord entre l'Union européenne et les douanes américaines, lequel reposerait sur les principes de réciprocité et de non-discrimination et s'appliquerait à l'ensemble des échanges entre la Communauté et les États-Unis.

6.3. Le Comité soutient sans réserve l'intention de la Commission de présenter le moment venu une proposition législative relative à des mesures de sûreté supplémentaires à mettre en œuvre dans les ports de la Communauté. Le CESE souligne en particulier la nécessité d'ajouter une dimension méditerranéenne à la politique de sécurité maritime qui revêt une importance fondamentale dans la perspective de l'élargissement.

6.4. Le CESE félicite la Commission pour son analyse détaillée et sa proposition d'action en vue d'une mise en œuvre rapide et harmonisée des mesures de l'OMI au plan international. Cette mise en œuvre effective constituera un défi considérable, notamment pour les ports plus petits, et nécessite de la part des parties concernées d'entamer d'intenses préparatifs et d'agir sans délai. Toutefois, compte tenu du grand nombre de ports et de navires à évaluer d'ici le 1<sup>er</sup> juillet 2004, il peut s'avérer imprudent d'avancer, dans le cadre communautaire, les dates fixées par l'OMI.

6.5. Le CESE estime qu'il y a lieu de prêter attention aux conséquences à moyen terme du terrorisme. Il convient que les mesures visant à réduire les risques et à amortir les effets économiques en cas d'autres attaques soient à la fois efficaces en termes de sûreté et favorables à la croissance. Conformément aux orientations fixées dans son avis exploratoire de 2002, le CESE réaffirme que la mise en œuvre des mesures envisagées doit être claire, uniforme, proportionnée à la menace et pratique.

6.5.1. Le CESE s'inquiète des effets économiques des mesures envisagées et de l'augmentation des primes d'assurance en

périodes de crise. Il espère que la mise en œuvre souhaitable des mesures de sûreté et de police réduira le déséquilibre entre les coûts et les avantages attendus en termes de sûreté et de limitation d'autres pratiques illicites commises dans les ports.

6.5.2. Le CESE met en garde contre les implications financières considérables découlant de la mise en œuvre des nouvelles mesures de sûreté de l'OMI. Bien que ces coûts soient partiellement répercutés sur les clients, les gouvernements, par souci d'équité, devraient également en supporter une partie dans la mesure où le terrorisme est une réaction aux politiques qu'ils mènent. Il encourage donc la Commission à adopter un instrument financier communautaire afin de couvrir une partie de ces coûts. À cette fin, le CESE invite la Commission à réaliser une étude d'impact globale concernant les implications financières du renforcement des mesures de sûreté.

6.6. D'une manière générale, le CESE soutient la proposition visant à rendre obligatoires certaines des dispositions de la partie B, à caractère volontaire, du code ISPS de l'OMI. Toutefois, l'extension au trafic maritime national du champ d'application des mesures doit être clarifiée dans la mesure où il peut concerner tout navire effectuant tout type de voyage, y compris de courtes traversées en transbordeur.

6.7. Il convient que le champ d'application et le niveau des mesures tiennent compte de toute répercussion négative sur la performance du facteur humain (fatigue, stress). Les membres d'équipage des navires et les travailleurs portuaires ne devraient pas être injustement affectés par l'instauration de mesures de sûreté, notamment l'exclusion de certains types d'emplois à la suite d'un contrôle de sûreté du personnel. Les gens de mer ne devraient pas se voir confier des responsabilités en matière de police qui incombent normalement aux gouvernements.

6.8. Le CESE invite la Commission à agir fermement en vue d'une mise en œuvre rapide des résultats positifs des travaux menés par l'Organisation internationale du travail concernant l'amélioration de la sûreté des documents d'identité des gens de mer (convention 185 de l'OIT révisant la convention 108).

6.9. Le CESE réaffirme que, à court terme, il convient que l'ensemble des participants à la chaîne de transport développent une culture de sûreté. À moyen et long terme, le CESE est toutefois convaincu que l'Union européenne devrait donner le ton au niveau international en ce qui concerne l'instauration d'un cadre plus large en matière de sûreté, qui s'attaquera aux causes du terrorisme et ne s'efforcera pas uniquement de le prévenir ou d'en éliminer les effets.

Bruxelles, le 29 octobre 2003.

*Le Président*

*du Comité économique et social européen*

Roger BRIESCH

## Avis du Comité économique et social européen sur les «Réseaux transeuroméditerranéens de l'énergie»

(2004/C 32/05)

Par lettre de sa Vice-présidente Mme Loyola De Palacio, la Commission a demandé, en date du 27 mars 2003, au Comité économique et social européen, conformément aux dispositions de l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, d'élaborer un avis sur les «Réseaux transeuroméditerranéens de l'énergie».

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 10 octobre 2003 (rapporteur: M. Hernández Bataller).

Lors de sa 403<sup>e</sup> session plénière des 29 et 30 octobre 2003 (séance du 29 octobre), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 120 voix pour, 2 voix contre et 2 abstentions.

### 1. Les antécédents

1.1. La Conférence euro-méditerranéenne de Barcelone de novembre 1995 a marqué un tournant fondamental dans les relations entre l'Union européenne et les pays associés méditerranéens non membres de cette dernière, en permettant la création d'un espace économique et social de prospérité partagée. Pour atteindre cet objectif, dans le cadre de la stratégie convenue à Barcelone, l'on a développé un système de réunions politiques et d'initiatives de rencontres entre la société civile et les acteurs économiques<sup>(1)</sup>, et lancé un programme communautaire, baptisé MEDA, doté de moyens importants.

1.2. Dès les premiers temps de ce processus, l'on a pu observer l'importance que pouvait revêtir une coopération plus intense dans le secteur de l'énergie pour l'ensemble des pays méditerranéens ainsi que pour l'UE. En effet, tout d'abord, une disponibilité suffisante d'énergie, sous toutes ses formes et à des prix compétitifs, est une condition indispensable pour favoriser l'essor économique. Ensuite, plusieurs pays du Sud de la Méditerranée disposent d'importantes réserves d'énergie, principalement des hydrocarbures, dont le développement, l'exploitation et le transport vers les marchés finaux requièrent des moyens considérables et, dans des cas déterminés, des marchés de consommation stables. Enfin, la dimension mondiale du développement durable implique que l'exploitation et l'utilisation des ressources énergétiques doivent reposer sur un maximum de garanties en matière de protection environnementale.

1.3. Diverses initiatives ont été prises, dont la première a été de désigner le secteur de l'énergie, lors de la Conférence de Malte de 1997, comme l'un des six axes d'action prioritaires. La deuxième a été la mise sur pied, en 1997, du Forum euro-méditerranéen de l'énergie (FEE), composé de hauts représentants de 27 pays de l'UE et de la Méditerranée. La

troisième a été la création, par les entreprises du secteur de l'énergie, de l'Observatoire méditerranéen de l'énergie (OME), en tant que cellule de réflexion et d'étude sur la situation et les perspectives au plan de l'énergie dans cette région. Enfin, il y a lieu de noter l'introduction, en 2002, de la Facilité euro-méditerranéenne d'investissement et de partenariat (FEMIP), à caractère plurisectoriel, qui est gérée par la Banque européenne d'investissement (BEI). La Présidence italienne de l'UE a manifesté l'intérêt d'accroître la dotation de cet instrument et que celui-ci devienne, le cas échéant, l'embryon d'une Banque euro-méditerranéenne d'investissement.

1.4. Dans le même temps, de nombreuses réunions à caractère politique ont eu lieu, la dernière, d'une grande importance, étant la Conférence euro-méditerranéenne des ministres de l'énergie, tenue à Athènes, au mois de mai de cette année. En outre, l'OME, ainsi que d'autres entités, telles que le Forum européen pour les sources d'énergie renouvelables (EUFORES) ou le Forum euro-méditerranéen des instituts économiques (FEMISE), ont organisé une série de rencontres de nature technique et entrepreneuriale, et réalisé un très important travail d'étude et d'analyse prospective de la situation et des défis à relever.

1.5. Les trois derniers éléments à faire valoir au titre d'antécédents sont, en premier lieu, le Livre vert sur la sécurité de l'approvisionnement énergétique de l'UE, présenté en octobre 2000, ensuite, la récente communication de la Commission, en date du 13 mai 2003, sur le développement de la politique énergétique pour l'UE élargie, ses pays voisins et partenaires, et, pour terminer, l'inclusion en juillet 2003 de projets de connexion Sud-Nord de la Méditerranée à la liste révisée des projets prioritaires des réseaux transeuropéens de l'énergie (RTE).

1.6. De l'avis du Comité économique et social européen, tout ce qui précède tend à indiquer qu'il existe des éléments de nature politique et technique suffisants pour renforcer le partenariat en matière énergétique, dont l'un des aspects importants est le développement des réseaux énergétiques d'interconnexion.

(1) Le CESE devra, en vertu du mandat donné par la Conférence de Barcelone, assurer la coordination entre les initiatives des CES nationaux de cette région et la stratégie euro-méditerranéenne globale.



## 2. Les priorités 2003-2006

2.1. Les priorités récemment adoptées en mai de cette année par les ministres en charge de l'énergie, sur la base des recommandations du Forum euro-méditerranéen de l'énergie, s'articulent autour des trois axes suivants:

- Concrétisation d'actions de politique énergétique à caractère régional et réalisation de projets d'infrastructure d'intérêt commun;
- Mise en place de mécanismes de facilitation du financement des projets d'intérêt commun et développement de la coopération industrielle;
- Développement d'un appui logistique au Forum euro-méditerranéen de l'énergie.

Ces axes constitueront les principaux thèmes inscrits à l'ordre du jour de la prochaine Conférence Euromed sur les infrastructures énergétiques, qui se tiendra en décembre 2003 dans le cadre de la Présidence italienne de l'UE.

Ces trois axes sont, à leur tour, divisés en six grands chapitres, qui recensent un total de 24 actions prioritaires et un nombre élevé de projets concrets d'infrastructures énergétiques (9 pour le secteur du gaz naturel et 12 pour le secteur de l'électricité). Le premier axe distingue deux types d'actions. En ce qui concerne les infrastructures, l'on évoque l'opportunité de construire un marché euro-méditerranéen de l'électricité et du gaz naturel pleinement intégré et interconnecté. S'agissant des mesures de politique énergétique euro-méditerranéenne, il convient d'y insérer l'établissement d'un cadre légal harmonisé visant les aspects tarifaires et techniques liés aux échanges, ainsi que la réduction ou l'éventuelle suppression des subventions fiscales qui empêchent de promouvoir une utilisation rationnelle de l'énergie, de favoriser les énergies renouvelables et d'améliorer la sécurité de l'approvisionnement dans le transport des hydrocarbures par voie maritime.

2.2. Le deuxième axe, qui porte sur le financement des projets, met l'accent sur le recours à la FEMIP, la recherche de nouveaux instruments financiers à caractère régional avec la participation de la BEI et d'autres organismes multilatéraux de crédit, tels que la Banque mondiale et les banques régionales de développement (BRD), et l'élaboration éventuelle d'une législation permettant d'offrir de meilleures garanties aux investisseurs potentiels. La coopération industrielle concerne, quant à elle, les processus de transfert de technologies et la levée des obstacles légaux qui entravent la création de *joint-ventures* entre des entreprises de différents pays de la région.

2.3. Le troisième axe concerne la nécessité d'un financement visant à permettre la poursuite des activités des trois groupes de travail mis en place dans le cadre du Forum (dont les réunions mobilisent une centaine d'experts) et d'études pour définir avec précision les objectifs à réaliser (11 au total: 7 à caractère régional et 4 à caractère national), dont la plupart ont été lancées, mais ne sont pas encore achevées. L'on estime les besoins de financement à 49 millions d'EUR.

## 3. Les défis à relever

3.1. Cette définition détaillée des priorités ne doit pas occulter les défis induits par cette coopération euro-méditerranéenne dans le secteur de l'énergie, qui peuvent être résumés comme suit.

3.2. Le premier défi consiste à préciser la portée réelle de la sécurité de l'approvisionnement énergétique de l'UE et de l'ensemble de la Méditerranée et la manière dont cette coopération et le développement des réseaux énergétiques d'interconnexion peuvent contribuer à son amélioration.

3.3. Le deuxième défi réside dans la définition du rôle que l'on cherche à donner à l'initiative des pouvoirs publics et des opérateurs privés dans le développement de cette coopération, et dans la perception qu'ont les divers pays et régions de celle-ci, qui touche non seulement aux questions de financement, mais également à l'élaboration des cadres législatifs et réglementaires.

3.4. Le troisième défi porte sur la concrétisation des besoins prévus en matière de financement, les ressources disponibles via l'initiative publique (en particulier MEDA, la FEMIP, la BEI, la Banque mondiale et les BRD), la recherche de nouvelles formules permettant de réduire les niveaux de risques considérés «non commerciaux» et, en parallèle, l'intérêt et la capacité de l'initiative privée d'assumer ces projets.

3.5. Le quatrième défi concerne la manière de compléter les initiatives Nord—Sud (avec un intérêt particulier pour l'UE et les pays exportateurs d'énergie) par des projets qui intègrent cette dimension avec celle des initiatives Sud-Sud, afin de tendre vers un véritable partenariat dans la zone Euromed et ses diverses sous-régions.

3.6. Le cinquième défi est lié à l'élaboration de véritables politiques énergétiques durables, qui mettent l'accent sur une utilisation rationnelle de l'énergie et la promotion des énergies renouvelables et qui, dans le même temps, améliorent l'impact environnemental des applications énergétiques. Il convient également, dans le cadre de ces politiques, de prêter une attention particulière au thème de l'utilisation rationnelle de l'eau, dont le dessalement va nécessiter d'énormes quantités d'énergie dans toute la Méditerranée afin de répondre à une demande accrue en eau pour des usages agricoles et résidentiels.

3.7. Le sixième défi est celui de l'harmonisation des cadres législatifs et réglementaires et de la préparation adéquate des législateurs et des fonctionnaires chargés de leur mise en œuvre.

3.8. Le septième défi consiste à élaborer une position commune des États membres de l'UE et des pays tiers de la Méditerranée dans le cadre de divers Forums internationaux tels que la Conférence de la Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), la «Coalition pour les énergies renouvelables» formée lors du sommet de Johannesburg (Coalition de la bonne volonté) ou l'Organisation maritime internationale (OMI).

3.9. Le dernier défi, sans doute le plus difficile et le plus important, consiste à classer de manière appropriée toutes les priorités énoncées au paragraphe précédent, ainsi que les défis susmentionnés, afin de concrétiser, de manière progressive et ordonnée, les objectifs et les projets déjà suffisamment identifiés.

#### 4. Le concept et la dimension de la sécurité de l'approvisionnement énergétique

4.1. Dans son avis sur le Livre vert précité de mai 2001, le CESE faisait déjà remarquer, entre autres observations, qu'un élément essentiel du débat consiste à comprendre la nécessité de dissocier le concept de dépendance de celui de risque, en dépit du fait qu'à l'avenir, la dépendance externe de l'UE en matière énergétique croîtra quasi inexorablement.

4.2. La même observation ayant été formulée par d'autres parties prenantes au débat, la Commission a décidé de l'intégrer dans un document qu'elle a élaboré en décembre 2001, qui est une synthèse des contributions reçues à propos du Livre vert. Ce document fait apparaître quelques notions nouvelles concernant le concept révisé de sécurité de l'approvisionnement énergétique, que l'on peut résumer comme suit:

- Une dépendance externe accrue ne doit pas engendrer automatiquement un risque accru pour ce qui concerne la sécurité de l'approvisionnement.
- L'amélioration de la sécurité de l'approvisionnement dans l'UE repose, dans une mesure importante, sur une utilisation appropriée des ressources énergétiques à l'échelle mondiale. Cette réalité, qui est conforme aux compromis de Kyoto, implique qu'il est absolument prioritaire et important que des actions très concrètes soient déployées dans le monde entier en vue d'une utilisation rationnelle de l'énergie et que cette utilisation rationnelle constitue l'un des éléments essentiels de tout développement économique et social.
- Cette indispensable coopération énergétique à l'échelle planétaire, qui est au centre de la réflexion ci-dessus, passe par trois axes: primo, procéder à un transfert des technologies tant pour l'exploitation des ressources autochtones — fossiles et renouvelables — que pour le développement de l'utilisation rationnelle de l'énergie; secundo, favoriser les flux d'investissement permettant cette exploitation des nouvelles ressources et garantissant, dans le même temps, la rentabilité et la rémunération des capitaux investis et, tertio, instaurer les conditions appropriées pour permettre le transit de produits énergétiques, de manière à ce qu'il soit équitablement bénéfique

tant aux pays producteurs et consommateurs qu'aux pays de transit.

- Ce qui précède amène l'UE à faire du secteur de l'énergie un vecteur prioritaire dans ses relations extérieures, en renforçant le dialogue producteur-consommateur au niveau mondial et en l'intégrant comme thème central dans ses relations bilatérales avec les pays de la Méditerranée ou la Russie, pour ne citer que ces deux exemples.
- De même que l'on considère une fiscalité environnementale comme acceptable dans des cas déterminés, une fiscalité énergétique visant à améliorer la sécurité de l'approvisionnement pourrait être largement acceptée, en particulier si elle est synonyme d'une meilleure protection de l'environnement.

4.3. Bien qu'un approvisionnement stable et régulier en énergie soit vital pour l'UE, il ne faut pas oublier qu'il s'inscrit dans un objectif plus large qui consiste à rechercher un espace de prospérité partagée garantissant la stabilité future de l'ensemble de la Méditerranée. C'est pourquoi il convient de consolider la coopération énergétique Sud-Sud en Méditerranée, y compris à l'échelle sous-régionale, comme un élément indispensable pour garantir la stabilité régionale et favoriser le développement harmonieux de ces sociétés.

#### 5. Le rôle des pouvoirs publics et de l'initiative privée

5.1. Eu égard à l'importance considérable des investissements nécessaires, il incombera à l'initiative privée d'assumer la majeure partie de l'effort à consentir, qui devra s'accompagner, en particulier dans les pays méditerranéens du Sud et de l'Est, d'une participation active des entreprises publiques du secteur de l'énergie de ces pays.

5.2. L'on ne peut toutefois ignorer le rôle majeur que doivent jouer les pouvoirs publics dans l'UE et les pays tiers méditerranéens. Ce rôle doit se concentrer sur les aspects suivants:

- Créer les conditions de dialogue politique et social adéquates afin de minimiser ce que l'on appelle en termes financiers le «risque pays» ainsi que le surcoût financier qui y est associé, et garantir aux citoyens des pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée tous les services qui assureront leur sécurité pour l'avenir.
- Participer au financement d'études préalables de faisabilité en matière d'infrastructures ou de projets concrets d'intérêt commun, intérêt commun étant compris comme ce qui a une retombée positive pour l'UE et au moins un pays tiers de la Méditerranée.
- Cofinancer, sous certaines conditions, des projets d'infrastructures considérés comme prioritaires et qui, faute de cette participation financière, ne seraient pas réalisés par l'initiative privée.
- Établir les cadres législatifs et réglementaires permettant de faciliter les projets communs d'exploitation ou d'infrastructures, y compris celui relatif au transit de produits énergétiques par des pays tiers.

## 6. Le financement du secteur énergétique euro-méditerranéen et de ses infrastructures

6.1. De nombreuses études ont tenté de chiffrer les investissements nécessaires au financement des infrastructures d'interconnexion Sud-Nord et Sud-Sud. En ce qui concerne la dimension Sud-Nord, il s'agit de doubler l'approvisionnement de gaz à l'Union européenne à partir de trois points, de renforcer les raccordements électriques et de réaliser des oléoducs pour le transport de brut. En ce qui concerne la dimension Sud-Sud, il s'agit de créer ce que l'on appelle les anneaux méditerranéens du gaz et de l'électricité (ces derniers présentant un réel avantage collectif immédiat dans la mesure où ils contribuent à la gestion des systèmes et à la réduction des ruptures de l'approvisionnement). À cet égard, le problème se pose toutefois de l'association de la Libye à ces projets sans lesquels l'anneau serait incomplet. Il existe des projets visant à mettre en place un marché sous-régional intégré de l'électricité dans le Maghreb, qui ont été ratifiés au niveau politique lors de la récente réunion des ministres de l'énergie à Athènes en mai de cette année.

6.2. Diverses études émanant de différentes organisations (FEMISE, OME) évaluent les investissements nécessaires pour les infrastructures et le développement du secteur de la production à quelque 200 milliards d'EUR pour les dix prochaines années, dont 110 milliards d'EUR dans le secteur de l'électricité (70 milliards pour la production et le reste pour le transport et la distribution). Étant donné que ces chiffres correspondent, en général, à des estimations faites en 2000, il se pourrait que les montants réels soient plus élevés. Il convient également de signaler que deux pays (la Turquie et l'Algérie) concentrent 50 % des investissements requis. Il n'a pas été possible de définir la partie de ces investissements destinée aux réseaux énergétiques d'intérêt commun méditerranéen (REICM).

6.3. Face à ces évidences, il convient de rechercher des actions constructives. Selon le FEMISE, au cours des années 90, l'investissement étranger direct (IED) dans ces pays s'élevait environ à 15 000 millions d'EUR par an, tous secteurs économiques confondus, répartis de manière égale entre investissements publics (institutions multilatérales et programmes de coopération au développement) et investissements privés. Avec la nouvelle FEMIP, la BEI espère augmenter sa capacité d'investissement en Méditerranée de 1 400 millions à 2 000 millions d'EUR par an. Par conséquent, il est nécessaire que l'initiative privée assume la responsabilité de compléter cet effort d'investissement considérable. De nouvelles idées, telles que la récente initiative de capital-risque Averroès, dotée de 26 millions d'EUR, constituent un pas timide, certes, mais dans la bonne direction.

6.4. De l'avis du CESE, un thème qui n'a pas été suffisamment analysé est l'ouverture à la concurrence des grandes infrastructures d'interconnexion financées en partie grâce à des fonds communautaires. Actuellement, elles sont régies par le principe de priorité du propriétaire et du «first come basis» («premier arrivé, premier servi») pour l'utilisation de la capacité éventuellement excédentaire. Il convient d'analyser ce thème sur le plan juridique, étant donné qu'il pourrait constituer un facteur de distorsion dans la coparticipation de l'initiative privée à la construction de ces grandes interconnexions Nord-Sud.

6.5. Certaines données récentes font état d'un accroissement significatif des investissements énergétiques privés dans les pays méditerranéens. D'importants projets d'initiative privée ont été lancés dans des pays comme la Turquie, l'Algérie et l'Égypte, même si dans ces deux derniers pays les projets sont orientés plus particulièrement vers l'exportation de leurs produits énergétiques. Bien qu'ils soient très importants en termes de volume, il s'agit néanmoins de projets ponctuels, non corrélés et, malgré les avantages mutuels importants qu'ils représentent pour les investisseurs et le pays bénéficiaire, non intégrés dans la stratégie de partenariat collectif.

6.6. C'est pourquoi il convient de mettre en place de nouvelles actions fondées sur les lignes directrices suivantes:

- Favoriser des accords de protection réciproque des investissements en s'appuyant sur les accords bilatéraux entre l'UE et les pays méditerranéens concernés.
- Définir avec précision les critères d'utilisation des infrastructures financées en partie grâce à des subventions publiques.
- Améliorer la législation interne des pays méditerranéens afin de favoriser une présence accrue, pour autant qu'elle soit possible sur les plans économique et social, de l'investissement étranger dans le secteur énergétique, tant en faveur de l'exportation que du développement des besoins internes d'approvisionnement pour leur population et leurs activités économiques.
- Développer, comme l'a souligné la Conférence ministérielle d'Athènes, de nouveaux services financiers adaptés à la réalité euro-méditerranéenne, avec l'aide de la BEI, de la Banque mondiale, des banques régionales de développement et d'institutions bancaires privées.
- Augmenter le financement public national et communautaire destiné à développer les projets énergétiques d'intérêt commun à haute valeur stratégique et sociale, qui ont également des effets favorables évidents sur l'environnement.
- Promouvoir la coopération industrielle dans le secteur énergétique: outre les accords conclus entre de grandes entreprises et entre ces dernières et les gouvernements, il convient d'étendre la coopération à d'autres niveaux, qui englobent la fabrication ou l'entretien d'équipements, et qui impliquent la création d'un tissu productif local.

## 7. Les dimensions Nord-Sud et Sud-Sud

7.1. Il semble évident que les infrastructures d'interconnexion Nord-Sud ont une triple utilité tant pour les pays exportateurs d'énergie, que pour les pays de transit (qui perçoivent des redevances pour l'utilisation de l'infrastructure et bénéficient, en outre, de la création d'emplois et de richesses durant la phase de construction), et plus singulièrement pour l'UE.

7.2. Toutefois, de nombreuses connexions (de gaz naturel, de pétrole ou d'électricité) supposent une option d'exportation dirigée de manière bi-univoque vers l'Union européenne, ce qui implique non seulement que les pays exportateurs doivent renoncer à d'autres débouchés possibles (qui pourraient se situer dans le Sud de la Méditerranée), mais également donner la priorité à ces exportations par rapport à la propre consommation interne de leur population, consommation qui, il ne faut pas l'oublier, est en hausse pour atteindre des niveaux très élevés du fait de l'explosion démographique et de la croissance économique.

7.3. Il paraît dès lors indispensable de développer en concomitance les interconnexions Sud-Sud avec le triple objectif d'augmenter la sécurité collective de la région, d'accroître la synergie des diverses économies et de susciter parmi les pays méditerranéens un sentiment collectif de partenariat avec l'UE.

7.4. Dans le même temps, certaines de ces infrastructures peuvent être doublement utilisées dans les cas où la connexion Nord-Sud exige un transit par des pays tiers, tout en augmentant la sécurité physique et technique de l'approvisionnement énergétique à l'UE grâce à la mise à disposition de diverses routes de substitution pour des situations de crise ponctuelles ou de plus longue durée. Il s'agirait là d'une alternative à la proposition de la Commission européenne de relever les niveaux des stocks stratégiques sur le territoire de l'Union, proposition qui a rencontré d'importantes réticences.

## 8. Le développement de politiques énergétiques durables

8.1. Comme nous l'avons fait observer plus haut:

- La consommation d'énergie des pays du Sud de la Méditerranée pourrait croître de manière exponentielle si les tendances actuelles perdurent et si aucun effort intense n'est fourni en vue d'une utilisation rationnelle de l'énergie. Cet effort devra intervenir simultanément dans toute l'Union européenne.
- Les besoins d'investissement dans le secteur énergétique sont très importants et ne pourront être couverts que grâce au concours simultané de l'initiative publique et privée, et, dans le cas de cette dernière, si l'on crée les conditions appropriées de sécurité et de rentabilité espérée des investissements.
- C'est une nécessité évidente que d'instaurer les conditions légales et réglementaires pour le secteur de l'énergie, qui permettent une croissance économique durable et la génération de recettes d'exportation d'énergie et, dans le même temps, favorisent une utilisation rationnelle de l'énergie.

8.2. Le modèle d'organisation du secteur énergétique dans l'Union européenne apparaît comme un bon modèle à suivre sous réserve de satisfaire les exigences suivantes:

- Accepter que le modèle énergétique de l'UE est un modèle évolutif passant, au fil de plusieurs décennies, d'un modèle

de propriété majoritairement publique et de contrôle gouvernemental strict à un modèle d'ouverture du marché et d'introduction de la concurrence régulée.

- Considérer que la situation particulière de chacun des pays du Sud de la Méditerranée est différente et, partant, en adoptant le modèle actuel de l'UE comme objectif à long terme, accepter une pluralité d'approches distinctes qui n'envisagent pas nécessairement la création à court terme, ni en théorie, d'un marché intérieur euro-méditerranéen de l'énergie.
- Outre les progrès réalisés sur le plan de la libéralisation du secteur énergétique, mettre l'accent sur la sauvegarde des missions d'intérêt général qu'accomplit le secteur énergétique, un aspect que le Comité économique et social européen n'a pas encore vu apparaître dans un document officiel traitant de la coopération euro-méditerranéenne. Ignorer ce fait conduirait inévitablement à une forte contestation sociale voire à l'arrêt de ce processus.

8.3. Toutefois, cette prudence, cette progressivité et cette dimension sociale que le CESE juge indispensables, ne doivent pas faire oublier d'autres aspects sur lesquels il convient d'insister afin de parvenir à un consensus sur l'orientation d'une politique euro-méditerranéenne de l'énergie. Ces aspects sont les suivants:

- La nécessité de rechercher la solidarité énergétique, en renforçant la coopération bilatérale et régionale, vu que la dimension nationale d'un secteur tel que celui de l'énergie est limitée.
- Élaborer des politiques énergétiques qui favorisent, par-dessus tout, une utilisation rationnelle de l'énergie et s'appuient, dans toute la mesure du possible, sur les énergies renouvelables. Il convient également d'y intégrer le binôme eau-énergie, qui est, à des degrés divers, commun à tous les pays méditerranéens.
- Élaborer des politiques fiscales conformes à ces objectifs, en éliminant les subventions inutiles qui, y compris celles qui revêtent un caractère social, ne peuvent être maintenues à long terme et dissuadent les consommations à faible valeur sociale et collective ajoutée.
- Intégrer la dimension de protection environnementale dans toutes les activités liées au secteur énergétique, en appliquant en particulier aux projets considérés comme prioritaires pour l'Union européenne (y compris, les réseaux transeuropéens de l'énergie), les mêmes critères que ceux appliqués sur le territoire communautaire.

## 9. L'harmonisation des cadres législatifs et réglementaires

9.1. Comme nous l'avons fait remarquer dans le paragraphe précédent, cette harmonisation ne doit pas s'entendre comme une fin en soi, mais comme un instrument permettant d'aboutir à un véritable partenariat euro-méditerranéen qui englobe le secteur énergétique.

9.2. Partant de cette conception, l'harmonisation des cadres légaux et réglementaires devra commencer par les aspects qui tendent à favoriser les politiques énergétiques durables préalablement définies. En d'autres termes, il ne faut pas prétendre créer immédiatement sur la rive Sud de la Méditerranée, un marché de l'énergie basé sur le modèle européen. Au contraire, il convient de mettre l'accent sur des cadres légaux adaptés à la situation nationale et compatibles avec le processus de forte croissance des secteurs énergétiques qui sont nécessaires pour faire face à la poussée démographique et à leurs aspirations majeures et qui, dans le même temps, permettent d'exporter les excédents d'énergie vers l'UE.

9.3. Ce cadre réglementaire pour des phases de forte croissance du secteur énergétique, fondé sur un régime de concessions territoriales sous la tutelle et la surveillance des pouvoirs publics, qui a été appliqué en Europe de 1950 à 1990, doit toutefois être ouvert à l'initiative et aux investissements privés. L'expérience enregistrée dans d'autres régions du globe, comme en Amérique latine de 1970 à 1990, montre que la concentration des activités énergétiques dans les seules mains du secteur public ne permet pas de garantir la couverture d'une demande en progression, mais ne sert, au contraire, qu'à attirer des capitaux internationaux, avalisés par l'État bénéficiaire, qui ne profitent pas à d'autres secteurs dont la capacité d'offrir des garanties de rentabilité identiques est moindre.

9.4. Cela doit permettre, en guise de contrepartie, le maintien intégral en l'état des missions d'intérêt général du secteur énergétique dans ces pays, qui s'inspireraient des expériences de l'UE. Procéder à une ouverture du marché de l'énergie, même partielle, sans maintenir en contrepartie les obligations de service public, notamment la prestation d'un service universel, conduirait au mécontentement social et compromettrait la durabilité du modèle après quelques années d'existence.

9.5. Parallèlement, il faut consentir l'effort d'établir un cadre de protection des investissements étrangers, qui élimine les risques politiques, en diminuant le coût des nouvelles installations et, partant, de l'approvisionnement d'énergie, ce qui donnera une valeur ajoutée à tous les citoyens, qui paieront moins cher l'énergie dont ils ont besoin, et soutiendra le développement de nouvelles activités économiques. À cet égard, il serait possible et souhaitable de définir un cadre harmonisé de cette législation sur les investissements qui élimine une éventuelle concurrence non justifiée pour des raisons purement techniques et économiques.

9.6. De la même manière, l'on pourrait accomplir un travail d'harmonisation concernant l'élaboration d'actions fiscales pour la promotion ou la pénalisation de sources ou applica-

tions énergétiques déterminées. L'adoption d'un modèle commun pourrait être axée sur l'harmonisation des bases et des régimes d'imposition, laissant à chaque pays la liberté de fixer les types individuels pour chaque catégorie. De cette manière, l'on évite une concurrence fiscale qui, à long terme, n'est pas souhaitable.

9.7. Enfin, il convient de garantir la transparence et la stabilité des cadres légaux et réglementaires. S'agissant du programme MEDA, il est recommandé d'envisager des actions spécifiques destinées à préparer les personnes chargées de la rédaction de la législation et de son application ultérieure. Dans ce cas, l'expérience variée et riche de nombreux pays de l'UE permettra de trouver pour chaque pays le modèle d'apprentissage et d'expérience mutuelle qui s'adapte le mieux à ses besoins particuliers. À cet égard, les actions de formation et de «jumelage», développées tant par les institutions européennes que par les interlocuteurs socio-économiques et les administrations nationales, revêtent un caractère particulièrement important.

## 10. Le développement d'une position commune dans le cadre des forums internationaux

10.1. Au vu des derniers événements intervenus sur la scène internationale, il apparaît de plus en plus clairement que l'Union européenne et les pays du Sud de la Méditerranée doivent collaborer solidairement et activement à la promotion d'un monde multipolaire, qui continue de privilégier la voie du consensus et du respect du droit international.

10.2. Vu que la problématique de l'énergie comporte une dimension mondiale, que face à un pays consommateur il faut toujours un pays producteur, que face à un pays qui réduit sa consommation il y en a un autre qui l'augmente, et que face à un pays qui envoie ou reçoit de l'énergie il y en a un autre qui la voit transiter par son espace terrestre ou maritime, il est indispensable de rapprocher les positions dans les diverses instances internationales.

10.3. L'élaboration de politiques énergétiques durables, reposant sur l'utilisation rationnelle de l'énergie et la valorisation des énergies renouvelables, contribue à lutter contre le changement climatique. Avec la création d'infrastructures nouvelles et plus sûres, l'on réduit l'impact d'autres modes de transit beaucoup moins sûrs ou plus dommageables pour l'environnement. Avec le développement d'énergies renouvelables et l'utilisation efficace de l'eau, l'on crée non seulement une richesse décentralisée, mais l'on évite aussi les phénomènes migratoires.

10.4. Il paraît dès lors possible de:

— associer, dans la mesure du possible, les pays méditerranéens aux mécanismes de développement propre prévus par le Protocole de Kyoto;

- développer des positions communes dans le cadre de l'OMI, selon lesquelles la mer Méditerranée est empruntée uniquement par des navires qui présentent toutes les conditions de sécurité nécessaires et qui sont contrôlés de manière uniforme dans tous les ports méditerranéens;
- favoriser la promotion des énergies renouvelables à travers un transfert approprié des technologies et le développement d'activités industrielles à l'échelle locale. Des initiatives telles que la Déclaration de Marrakech doivent inciter tous les pays méditerranéens à souscrire à la «Coalition pour les énergies renouvelables», définie à Johannesburg.

## 11. Une définition réaliste des priorités pour le partenariat énergétique

11.1. L'existence de six objectifs et de vingt-quatre activités prioritaires pour le secteur de l'énergie, qui ont fait l'objet d'une analyse au paragraphe 2.1, paraît ambitieuse. Aussi, le CESE recommande-t-il fermement de procéder à un classement des priorités. À cette fin, les critères suivants pourraient être fixés:

11.2. Critères pour la définition des priorités dans le cadre du partenariat énergétique:

- Autonomie de la mesure proposée: la mesure proposée peut-elle être adoptée de manière autonome ou nécessite-t-elle la mise en œuvre de quelque autre mesure ou action préalable?
- Contribution au partenariat: cette mesure revêt-elle une dimension plutôt Nord-Sud ou produit-elle également des effets importants sur la dimension Sud-Sud?
- Responsabilité de la mise en application: cette mesure ou action doit-elle être accomplie ou exécutée uniquement par les pouvoirs publics ou requiert-elle la coparticipation de l'initiative privée? Dans ce dernier cas, l'initiative privée a-t-elle clairement déclaré son intérêt?
- Coût-efficacité: quelles sont, pour la population, les répercussions à court et à moyen terme de la mesure ou de l'action envisagée? La rémunération économique et sociale des dépenses financières des pouvoirs publics est-elle suffisante et les résultats obtenus peuvent-ils être visibles pour les citoyens?
- Durabilité: les mesures ou actions prévues sont-elles «autosuffisantes» ou vont-elles régulièrement nécessiter des dépenses ou des actions de régulation supplémentaires? Sur le plan environnemental, ces mesures s'inscrivent-elles dans le cadre des principes de durabilité réaffirmés à Johannesburg?

11.3. Logiquement, le Comité ne s'estime pas habilité à définir lui-même les priorités, mais considère que ces critères doivent permettre de classer les vingt-quatre priorités fixées par les ministres de l'énergie en diverses catégories et d'éviter

une dispersion excessive des efforts, qui entraverait la réussite de cette initiative euro-méditerranéenne de l'énergie.

## 12. Conclusions

12.1. La coopération euro-méditerranéenne dans le secteur de l'énergie constitue un élément clé à la fois pour accroître la sécurité globale de l'approvisionnement énergétique de la Méditerranée et pour valoriser les ressources énergétiques des pays du Sud de la Méditerranée, de manière à transformer les faibles recettes d'exportation en un vecteur de structuration de leurs économies productives.

12.2. En outre, cette coopération représente une opportunité unique pour les pays méditerranéens du Sud de mettre en place des infrastructures et des projets communs, afin de promouvoir le concept de prospérité partagée fondé sur l'utilisation commune des ressources et du territoire pour le transit de produits énergétiques ou pour la création de réseaux énergétiques interconnectés permettant le développement de marchés sous-régionaux intégrés de l'énergie.

12.3. Partant de ces réflexions, l'on peut indubitablement affirmer que la coopération euro-méditerranéenne dans le secteur de l'énergie a enregistré des avancées considérables, qui ont conduit à l'identification d'obstacles et à l'adoption d'une série de priorités d'action, ainsi qu'à la sensibilisation nécessaire des gouvernements à ces thèmes.

12.4. Toutefois, il convient de signaler que les obstacles à surmonter demeurent très importants et s'articulent autour des quatre points suivants:

- une harmonisation effective des cadres réglementaires et de leur application administrative, adaptée aux priorités et aux différentes situations nationales, afin de pouvoir parler d'un véritable partenariat collectif et non d'actions sporadiques et bilatérales;
- des dépenses financières très conséquentes qui vont nécessiter essentiellement la présence de capitaux privés et d'entreprises privées, auxquelles il faut préalablement assurer un cadre de stabilité juridique qui, en contrepartie, devra être garanti de manière effective par les pouvoirs publics;
- la faiblesse traditionnelle de la coopération régionale entre les pays méditerranéens du Sud et de l'Est;
- associer la population, en particulier celle des rives Sud et Est de la Méditerranée, et lui exposer les projets et les résultats globaux escomptés, afin de lui permettre de percevoir les avantages induits pour la collectivité et les consommateurs d'énergie et de lever les éventuelles réticences que ces projets peuvent susciter.

12.5. L'harmonisation effective des cadres réglementaires doit se concentrer sur les aspects tels que la protection mutuelle des investissements, l'harmonisation de la fiscalité énergétique dans une optique environnementale durable, des accords relatifs au transit de produits énergétiques et la ratification du concept de service d'intérêt général dans le secteur énergétique.

12.6. Toutefois, le Comité estime qu'il est inutile de se focaliser à court terme sur la construction, dans les pays du Sud de la Méditerranée, d'un marché intérieur de l'énergie, qui serait basé sur le modèle existant dans l'UE et associé au marché intérieur de l'Union. Bien que ce marché intérieur de l'énergie puisse constituer un objectif à longue échéance, le Comité considère qu'à court terme, il y a lieu d'adopter des stratégies individuelles, adaptées à la réalité de chaque pays ou d'une région déterminée, qui, en évitant toute forme de discrimination de nature fiscale ou administrative, favorisent les objectifs d'une politique énergétique durable et ne fassent pas obstacle aux principes de la coopération euro-méditerranéenne en matière d'énergie, notamment pour ce qui concerne le libre transit, l'ouverture à l'initiative privée et l'absence de discrimination fondée sur la nationalité.

12.7. Dès que la transparence et la stabilité des cadres réglementaires seront assurées, il sera beaucoup plus aisé de demander à l'initiative privée de contribuer au développement des projets préalablement identifiés comme étant «d'intérêt commun euro-méditerranéen» et d'ainsi favoriser de manière substantielle la coopération Sud-Sud. Avant cela, il faudra que les pouvoirs et institutions publics aient financé les études détaillées nécessaires pour évaluer les projets d'intérêt commun sur le plan économique et social, et décident lesquels de ces projets peuvent, du fait de leur rentabilité insuffisante ou du risque élevé qu'ils représentent, être éligibles à des fonds publics sous la forme de subventions ou de crédits. Enfin, il est souhaitable d'associer, dans toute la mesure du possible, d'autres instances multilatérales telles que la Banque mondiale

et les BRD. Dans cette perspective, la Commission européenne prépare actuellement une nouvelle révision des projets de réseaux transeuropéens de l'énergie, qui entend intégrer diverses initiatives de réseaux Sud-Sud.

12.8. Un effort important doit être fourni sans délai afin de sensibiliser la population des pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée à la nécessité de développer des politiques énergétiques qui préconisent l'utilisation efficace de l'énergie et de l'eau et soutiennent la valorisation des sources d'énergie renouvelables, en lui garantissant que l'énergie continuera d'être un service essentiel et conservera son caractère d'obligation de service public. Ce n'est qu'une fois cet objectif atteint qu'il sera possible d'informer la population que les excédents d'énergie de chaque pays peuvent être exploités à l'étranger et que, partant, la coopération euro-méditerranéenne en matière d'énergie, de développement d'infrastructures, de production et de distribution, constitue l'instrument approprié pour valoriser adéquatement ces possibilités.

12.9. Le Comité économique et social européen, à travers ses réseaux de contact avec la société civile de ces pays, peut, dans un premier temps, être un instrument efficace pour canaliser ce processus, qui devra ultérieurement parvenir au niveau local à l'ensemble des opérateurs économiques et sociaux et des acteurs de la société tout entière. À cette fin, le Comité recommande la mise en place, dans le cadre d'Euromed, d'un programme spécifique de diffusion de ces idées et projets entre les administrations publiques nationales et locales et entre les médias, renforçant ainsi les actions de formation et de «jumelage».

Bruxelles, le 29 octobre 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 la généralisation et l'interopérabilité des systèmes de télépéage routier dans la Communauté»<sup>(1)</sup>**

(COM(2003) 132 final — 2003/0081 (COD))

(2004/C 32/06)

Le 13 mai 2003, le Conseil de l'Union européenne, conformément à l'article 71 paragraphe 1 du Traité, a décidé de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière (rapporteur: M. Levaux) a adopté son avis le 10 octobre 2003.

Lors de sa 403<sup>e</sup> session plénière des 29 et 30 octobre 2003 (séance du 29 octobre), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 117 voix pour, 3 voix contre et 4 abstentions.

**1. Objet de la proposition de directive**

1.1. En date du 23 avril 2003, la Commission a rendu publics en même temps deux documents:

- une communication portant sur: «Développer le réseau transeuropéen de transport: des financements innovants, une interopérabilité du télépéage»;
- une proposition de directive concernant: «La généralisation et l'interopérabilité des systèmes de télépéage routier dans la Communauté».

1.2. Le Comité dans le chapitre 4 de son avis portant sur «La révision des projets transeuropéens (RTE-T) à l'horizon 2004»<sup>(2)</sup> a examiné le contenu du volet «financement» de la communication précitée. Aussi, le présent avis ne rappellera, sur ce point que l'essentiel de ses observations et propositions. De plus, dans un avis d'initiative sur «Les infrastructures de transport de l'avenir: financement — planification — nouveaux voisins», ce volet sera à nouveau examiné.

1.3. Concernant la proposition de directive, la Commission dans son exposé des motifs rappelle que les systèmes de péage électronique routier (systèmes de télépéage) ont été introduits en 1990 sur les autoroutes concédées, là où les péages servent à financer la construction et l'entretien des infrastructures. L'objectif était de réduire les temps de passage aux barrières de péages qui occasionnent des encombrements, ralentissements, accidents et incidents en séparant le trafic des abonnés de celui

des usagers occasionnels. Une voie avec télépéage permet de traiter, selon sa configuration, 200 à 300 véhicules par heure soit deux fois plus qu'une voie avec automate à cartes bancaires ou manuelle.

1.4. L'Italie, la France, le Portugal, la Suisse, la Slovénie et la Norvège disposent de systèmes nationaux incompatibles entre eux et le télépéage se généralise maintenant à toute l'Europe pour régulariser le trafic soit dans des zones particulières soit pour certaines catégories de véhicules (poids lourds en Allemagne, Autriche, Suisse).

1.5. Plusieurs techniques (GPS/Galiléo, Egnos, Micro ondes) seront utilisées, ce qui posera de réelles difficultés pour les usagers circulant en Europe. La Commission considère donc qu'il est urgent et obligatoire que les opérateurs mettent à la disposition des conducteurs qui font du transport international des boîtiers de télépéage capables de lire tous les systèmes utilisés en Europe.

1.6. L'objectif de la présente directive annoncée dans le Livre blanc sur la politique des transports est de «prescrire les conditions nécessaires pour assurer le plus tôt possible la mise en place d'un service européen de télépéage sur l'ensemble du réseau routier soumis à péage» en appliquant le principe: «un seul contrat par client, un seul boîtier par véhicule».

1.7. La Commission précise qu'en assurant l'interopérabilité des systèmes de péage dans le marché intérieur, la directive facilitera la mise en œuvre d'une politique de tarification des infrastructures à l'échelle européenne. En plus, les technologies préconisées permettront de couvrir l'ensemble des infrastructures — autoroutes, routes, ponts, tunnels, etc. — et l'ensemble des véhicules — poids lourds, véhicules légers, motos, etc.

<sup>(1)</sup> Le document de la Commission comporte également une communication de la Commission «Développer le réseau transeuropéen de transport: Des financements innovants — Une interopérabilité du télépéage».

<sup>(2)</sup> CESE 1174/2003 approuvé le 25 septembre 2003.



1.8. La Commission de façon pragmatique propose pour la mise en œuvre de l'interopérabilité:

- une solution à court terme (horizon 2005) afin de prendre en compte les projets en cours de certains États,
- et une solution à long terme (horizon 2008-2012) afin de disposer d'un système général. Elle vise en outre à ce que le service européen soit déployé pour les poids lourds et les autocars à partir de 2005 et pour les voitures particulières à partir de 2010.

1.9. Pour l'utilisateur, à terme, le coût de l'équipement d'un véhicule devrait être de 20 à 50 euros.

## 2. Observations générales concernant la communication de la Commission: «Développer le réseau transeuropéen de transport: des financements innovants. Une interopérabilité du télépéage»

2.1. Comme indiqué au paragraphe 1.2 ci-dessus, le Comité s'est exprimé sur ce sujet dans un avis précédent <sup>(1)</sup>.

2.2. Avec la Commission, le Comité déplore les raisons pour lesquelles le développement du 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) et il a 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 RTE-Transports,
- accompagnée d'un service européen de télépéage.

2.3. Le Comité soutient évidemment l'ambition de la Commission de parvenir à une meilleure coordination des financements publics régionaux, nationaux et communautaires. Pour autant, il convient avec la Commission que l'exercice sera difficile car il faut trouver un équilibre entre différentes priorités qui ne convergent pas nécessairement. En réalité, il s'agit des difficultés qui sont inhérentes à une politique de cofinancement des infrastructures dans laquelle chacun négocie sa participation en fonction des intérêts locaux, régionaux ou nationaux qu'il représente en oubliant parfois l'intérêt général européen. Le Comité estime donc qu'il est nécessaire d'optimiser les dispositifs de financement existants en les

renforçant et en les coordonnant mieux, mais cette ambition est dans le prolongement de ce qui existe et n'a rien de réellement novateur.

2.4. 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 certaine de leurs investissements. Il en résulte un coût majoré. En plus, d'autres considérations doivent être prises en compte:

- chaque projet RTE-T 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 financement 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 régalien qui appartient traditionnellement aux États ou à la puissance publique en matière d'aménagement du territoire 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.

## 3. Observations générales sur la directive concernant la généralisation et l'interopérabilité des systèmes de télépéage routier dans la Communauté

3.1. Le Comité soutient la démarche de la Commission pour que très rapidement l'interopérabilité des systèmes de télépéage au sein du marché intérieur soit réalisée. Il convient en effet que les usagers puissent disposer d'un dispositif simple et facile d'utilisation.

3.2. Cependant, le Comité s'interroge sur les objectifs de cette directive d'ordre technique présentée par la Commission dans le cadre d'une recherche de modes de financements innovants pour le développement des réseaux transeuropéens de transports. Les systèmes de télépéage existants et à venir

<sup>(1)</sup> CESE 1174/2003 approuvé le 25 septembre 2003.

constituent un service proposé aux usagers pour leur faciliter l'acquittement des péages et fluidifier le trafic mais il ne s'agit en aucune façon d'un nouveau mode de financement des RTE-T. Disposer d'un meilleur outil pour prélever des taxes n'apporte aucune ressource nouvelle, d'autant que la Commission ne prend pas position sur l'affectation des recettes de péages que chaque État ou chaque région continuera d'utiliser selon ses propres règles pour entretenir ou améliorer son propre réseau, sans tenir compte des exigences imposées par l'augmentation du trafic européen et donc de l'intérêt général.

3.3. Le Comité a bien compris que la Commission estime que la généralisation du télépéage permettra une meilleure comparaison du coût des péages mais il souligne que l'on peut difficilement envisager une telle harmonisation, chaque État restant actuellement libre de fixer son tarif au kilomètre parcouru en fonction du véhicule ou du site géographique traversé (relief ou plaine).

3.4. Le service européen de télépéage sera créé à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2005 pour les poids lourds et les autocars et au 1<sup>er</sup> janvier 2010 pour les autres véhicules. Le Comité a bien noté que les opérateurs devront mettre à la disposition des utilisateurs qui le souhaitent des équipements à embarquer, interopérables. Il souligne qu'il est très important de ne pas rendre obligatoire ce dispositif pour:

- permettre à l'utilisateur d'utiliser sa carte de crédit avec des frais bancaires harmonisés;
- garder un caractère optionnel pour que les opérateurs continuent à perfectionner leur système afin d'attirer de nouveaux utilisateurs;
- éviter de localiser dans le temps et dans l'espace les véhicules et les usagers, en conservant en mémoire ces renseignements, car cela porte atteinte aux principes de liberté individuelle. Aussi le Comité demande-t-il à la Commission de rappeler dans un article de la directive ces principes de liberté individuelle (Charte des droits fondamentaux).

Bruxelles, le 29 octobre 2003.

3.5. Concernant l'ensemble des aspects techniques de la directive et de sa mise en œuvre, le Comité ne formule aucune observation l'ensemble de la proposition de la Commission lui paraissant équilibrée.

#### 4. Conclusions

La consultation du CESE porte sur deux volets:

4.1. Des financements innovants pour les projets RTE-T: Le Comité donnera son point de vue sur l'ensemble de la question du financement des infrastructures de transport dans un avis distinct consacré à ce sujet, avant la fin de 2003. D'ailleurs, le Comité rappelle que dans trois avis différents approuvés en janvier, juin et septembre 2003 <sup>(1)</sup>, il a proposé la création d'un fonds européen «d'infrastructures de transport». Ce fonds serait alimenté grâce à la perception, à partir de 2006 au niveau de l'Europe des 25, d'un centime par litre de carburant consommé sur les routes et autoroutes par toutes les catégories de véhicules. Ce fonds «dédié» sur une période de 20 à 50 ans permettrait de financer directement ou par emprunt les montants nécessaires à la réalisation des infrastructures destinées aux générations futures.

4.2. L'interopérabilité des péages pour laquelle le Comité approuve la proposition de directive en souhaitant toutefois que l'article 3 de celle-ci rappelle les principes de la protection de la liberté individuelle en citant nommément la Charte des Droits Fondamentaux.

<sup>(1)</sup> Avis du CESE sur la «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 92/81/CEE et la directive 92/82/CEE en vue d'instituer un régime fiscal particulier pour le gazole utilisé comme carburant à des fins professionnelles et de rapprocher les accises de l'essence et du gazole» — JO C 85 du 8.4.2003.

Avis du CESE adopté en juin 2003 sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant les exigences de sécurité minimales applicables aux tunnels sur réseau routier transeuropéen» — JO C 220 du 16.9.2003, p. 6.

Avis du CESE adopté en septembre 2003 sur la «Révision de la liste des projets réseaux transeuropéen (RTE) à l'horizon 2004» — CESE 1174/2003.

*Le Président*

*du Comité économique et social européen*

Roger BRIESCH

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission  
«Élaboration d'un plan d'action en faveur de l'écotechnologie»»**

(COM(2003) 131 final)

(2004/C 32/07)

Le 25 mars 2003, la Commission a décidé, conformément à l'article 262 du traité CE, de consulter le Comité économique et social européen sur la communication susmentionnée.

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux en la matière, a adopté son avis le 14 octobre 2003 (rapporteur: M. Staffan Nilsson).

Lors de sa 403<sup>e</sup> session plénière des 29 et 30 octobre 2003 (séance du 29 octobre), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 116 voix pour, 3 voix contre et 5 abstentions.

## 1. Préambule

1.1. Lors du Conseil européen de Lisbonne, en mars 2000, a été définie ce que l'on appelle maintenant la stratégie de Lisbonne: travailler à «devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde». Lors du Conseil européen de Stockholm, en mars 2001, a été annoncée l'intention d'examiner comment le secteur des écotechnologies pouvait contribuer à favoriser la croissance et l'emploi. C'est le Conseil européen de Göteborg qui, en juin 2001, a élaboré une «stratégie de développement durable». Telle est, dans l'ensemble, la base sur laquelle s'appuient les travaux en cours de la Commission en matière d'élaboration d'une stratégie et d'un plan d'action en faveur de l'écotechnologie.

1.2. Les travaux de la Commission s'effectuent en trois étapes. La première a consisté à présenter en mars 2002 un rapport intitulé «L'écotechnologie au service du développement durable»<sup>(1)</sup>. La deuxième étape s'est accomplie avec la publication de la communication dont il s'agit ici: «Élaboration d'un plan d'action en faveur de l'écotechnologie». La troisième étape sera le plan d'action proprement dit, que la Commission prévoit de présenter à la fin de l'année 2003. Ce processus s'accompagne d'interactions à la faveur desquelles tous les groupes d'intérêts ont la possibilité d'avancer des propositions et des idées en vue du plan définitif.

1.3. Il faut considérer l'écotechnologie comme un processus continu où viennent se rejoindre la recherche-développement, les savoir-faire et l'application pratique. Le marché peut, par lui-même et sur des bases purement commerciales, assurer un développement du secteur. Mais différentes formes d'aide peuvent être nécessaires pour alimenter le développement. Le CESE entend participer très vigoureusement à cette entreprise.

1.4. L'on peut aussi envisager la stratégie et le plan d'action par rapport à d'autres initiatives de la Commission pour lesquelles l'écotechnologie peut être un instrument important, par exemple:

- la communication de la Commission sur la «politique intégrée des produits», qui place l'impact environnemental des produits dans une perspective de cycle de vie<sup>(2)</sup>;
- la communication de la Commission intitulée «Vers une production durable», qui a pour objet de coordonner des mesures de prévention et de limitation de la pollution et où la notion de «meilleures techniques disponibles» est intimement liée à un prochain plan d'action en matière d'écotechnologie<sup>(3)</sup>;
- la communication de la Commission sur «une stratégie thématique pour la prévention et le recyclage des déchets»<sup>(4)</sup>;

1.5. Une autre contribution importante à cet égard est constituée par un avis d'initiative que le Comité est en train d'élaborer et qui, partant du constat que la mise en oeuvre des écotechnologies se heurte à des obstacles spécifiques dans les nouveaux États membres, étudiera précisément quels sont les moyens d'y appliquer des petites technologies adaptées ou d'y promouvoir leur utilisation. Dans ce contexte, il s'attachera tout particulièrement à évaluer les programmes d'aide de l'UE ressortissant aux initiatives de préadhésion ainsi que l'affectation future des ressources des Fonds structurels et du Fonds de cohésion<sup>(5)</sup>.

<sup>(2)</sup> COM(2003) 302 final, avis du CESE en préparation.

<sup>(3)</sup> COM(2003) 354 final, avis du CESE en préparation.

<sup>(4)</sup> COM(2003) 301 final, avis du CESE en préparation.

<sup>(5)</sup> Avis d'initiative du CESE en préparation sur le thème «Chances et réalités pour des technologies environnementales adaptées dans les pays en voie d'adhésion».

<sup>(1)</sup> COM(2002) 122 final.

## 2. Contenu essentiel du document de la Commission

2.1. Selon le rapport présenté en 2002, la Commission définit les écotecnologies comme étant «toutes les techniques qui sont moins néfastes pour l'environnement que les autres solutions possibles». Mais la Commission élargit aussi la notion pour que celle-ci ne se limite pas aux techniques permettant d'éliminer la pollution, mais s'étende aussi aux techniques permettant de prévenir la pollution qui résulte de procédés de production; par de telles techniques, il faut entendre, par exemple, les matériaux nouveaux, les énergies nouvelles et la production fondée sur une utilisation efficace des ressources, la compréhension de l'environnement et un renouvellement des méthodes. Ainsi, cette notion élargie recouvre à la fois les technologies et les savoir-faire.

2.2. Les écotecnologies représentent un marché en expansion au niveau européen et international. L'emploi direct dans les éco-industries au niveau de l'UE s'élevait à plus de 1,6 million de postes en 1999 et le montant des prestations en biens et services s'élève à quelques 183 milliards d'EUR. La gestion de la pollution et les technologies propres représentent environ 127 milliards et la gestion des ressources (sans compter les installations basées sur les sources d'énergie renouvelables) environ 56 milliards. Dans les pays candidats, les éco-industries liées à la gestion de la pollution et aux technologies propres représentent près de 10,3 milliards d'EUR de biens et de services par an (soit l'équivalent de 1,9 % de leur PIB). La Commission apporte une contribution importante au développement de nouvelles technologies respectueuses de l'environnement grâce au programme-cadre de recherche.

2.3. Beaucoup d'entraves empêchent encore le développement et l'utilisation sans réserve des technologies en question, et notamment la bureaucratie, leur surcoût et l'attitude du public. Les obstacles économiques, en particulier, constituent un problème d'une importance particulière tant que les coûts environnementaux réels ne sont pas pris en considération. Sont également problématiques la difficulté d'accès aux moyens financiers couplée à la longueur des cycles d'investissement ainsi que la mauvaise diffusion des nouvelles technologies. Les entraves techniques prouvent bien que les efforts de recherche doivent être plus ciblés et plus efficaces. En outre, la pénétration de la technologie sur le marché est ralentie par des obstacles organisationnels et par un manque de sensibilisation et de compétences.

2.4. La Commission a choisi de privilégier quatre domaines: changement climatique, production et consommation durables, eau et protection des sols. Les travaux de la Commission s'effectuent au sein de quatre groupes thématiques différents, chacun d'eux s'occupant de son domaine. Ces thèmes rejoignent également les domaines prioritaires que prévoit le sixième programme d'action pour l'environnement. Ces travaux constitueront le fondement du plan d'action à venir.

2.5. La communication doit aussi donner le coup d'envoi d'une large consultation des parties concernées afin d'évaluer les obstacles qui freinent l'adoption des écotecnologies. Toutes les parties prenantes ont été invitées à faire connaître leurs observations en vue de l'élaboration du plan d'action. Leurs réponses contribueront à la préparation d'un plan d'action pour la fin de l'année.

## 3. Observations du CESE à propos de la communication de la Commission

3.1. Le CESE approuve l'orientation des travaux de la Commission, c'est-à-dire le choix qui consiste à favoriser le développement et la commercialisation de technologies qui atténuent l'impact environnemental ou qui améliorent l'utilisation des ressources. Un certain nombre d'États membres mènent déjà ce type de travaux, mais il est important d'adopter une démarche européenne, afin d'obtenir un maximum de résultats là où les bonnes expériences sont susceptibles de se diffuser largement. Le CESE apprécie le fait qu'en ce qui concerne le plan d'action, la méthode de travail de la Commission comporte un processus ouvert de consultation auquel sont invités à participer le CESE, les experts des pays membres et diverses organisations.

3.2. Le CESE juge important et très positif le fait que la Commission adopte une définition de la notion d'écotecnologie qui est plus large que la simple acception de technologie «propre». Les données économiques chiffrées que cite la Commission concernent uniquement l'«éco-industrie» proprement dite. Ces chiffres, qui datent de 1999 (et qui, au demeurant, ont besoin d'être actualisés), ne font que donner une description partielle du potentiel économique de l'écotecnologie. Dans le domaine des écotecnologies, le défi consiste à améliorer progressivement, du point de vue de l'environnement et du point de vue des ressources, tous les modes de production et tous les produits. Il importe aussi de comprendre que dans une proportion significative, les améliorations et les progrès d'efficacité que l'industrie a réalisés et réalise en permanence permettent des gains écologiques considérables, sans que l'on ait pour autant qualifié ces activités de nouvelle écotecnologie. Dans la perspective des efforts que nous déployons pour arriver à une croissance durable, il importe toutefois de définir l'écotecnologie, si l'on veut pouvoir la soutenir. C'est pourquoi cette définition élargie, à savoir que l'écotecnologie concerne aussi les savoir-faire, la recherche et le renouvellement des méthodes de production, devient alors une nécessité.

3.3. Le CESE considère aussi les écotecnologies comme un secteur économique d'importance stratégique pour les entreprises européennes, secteur qui peut, à terme, améliorer la compétitivité des entreprises européennes et contribuer à la croissance économique et à la croissance de l'emploi. Globalement, la stratégie de promotion des écotecnologies devrait consister à rendre ces technologies rentables pour les entreprises et à faire en sorte de rehausser la valeur des produits pour les consommateurs.

3.4. Les mesures destinées à favoriser les écotecnologies sont un instrument politique qui complète et qui accompagne d'autres instruments politiques. Dans le domaine de l'environnement, d'autres instruments politiques tels que la fiscalité et les réglementations peuvent multiplier plusieurs fois les coûts des entreprises et dégrader à court terme leur compétitivité internationale. Pour atteindre les objectifs de la stratégie de Lisbonne, il faut renforcer la compétitivité des entreprises européennes. C'est pourquoi il est positif de favoriser les écotecnologies, puisque nous pouvons en tirer des bénéfices environnementaux tout en conservant, et peut-être en renforçant, notre compétitivité.

3.5. Le choix des quatre domaines thématiques paraît approprié, puisque les trois éléments fondamentaux, l'air, l'eau et la terre y sont représentés, ainsi que les activités de la collectivité que sont la production et la consommation. Toutefois, le CESE ne considère pas que le domaine de l'atmosphère doive se limiter uniquement aux effets climatiques, puisque d'autres émissions atmosphériques constituent un problème environnemental significatif et qu'il existe à coup sûr, au plan des écotechnologies, des possibilités considérables de développement ainsi que des possibilités économiques dans le contexte d'autres problématiques environnementales liées à l'atmosphère. Il importe aussi de comprendre que ces domaines influent les uns sur les autres et que les solutions aux problèmes, comme les innovations, doivent aussi se révéler satisfaisants dans une perspective horizontale. Le Comité invite par ailleurs à inclure aussi vite que possible dans ce travail la contribution de l'écotechnologie à la protection contre le bruit.

3.6. Dans un scénario de développement et de commercialisation des écotechnologies dans la Communauté, il est important de gérer l'exportation du produit qui est plus ancien et qui, d'un point de vue environnemental, est moins bon. Par exemple, il peut exister une législation qui fait qu'un certain produit est rentable à l'intérieur de l'Union européenne, tandis que la technologie plus ancienne est plus rentable dans les pays tiers et est, par conséquent, la technologie la plus utilisée. Cela réduit les bénéfices environnementaux et limite les possibilités d'exportation de la nouvelle technologie. C'est pourquoi il faut aussi que la coopération internationale se poursuive dans le domaine environnemental afin que les évolutions en ce domaine interviennent de manière aussi harmonisée que possible, de même qu'il faut que les pays tiers, et en particulier les pays en développement, possèdent les savoir-faire nécessaires et bénéficient de possibilités réelles d'utiliser cette technologie.

3.7. Il convient de renforcer au moyen de différentes formes d'aides le développement et la commercialisation des écotechnologies. Dans un scénario où l'on forcerait les écotechnologies à progresser en utilisant de puissants instruments économiques ou législatifs, l'on risquerait d'une part, de limiter les possibilités d'exportation et d'autre part, de provoquer une émigration des procédés de production au-delà des frontières de l'Europe, là où les contraintes sont moins rigoureuses. En pratique, il en résulterait d'une part, qu'au total, les avantages environnementaux seraient moindres et d'autre part, que l'Europe exporterait ses problèmes d'environnement vers d'autres pays, ce que le CESE juge douteux d'un point de vue moral. De surcroît, les possibilités de croissance s'en trouveraient diminuées.

3.8. Le rôle des marchés publics est considérable et l'on peut très bien utiliser les marchés publics pour développer et commercialiser les écotechnologies. L'on devrait préciser qu'il est possible et souhaitable qu'un acheteur fasse figurer dans les documents de la mise en concurrence des exigences explicites en matière d'environnement. Il convient d'évaluer l'impact environnemental d'un produit dans une perspective de cycle de vie qui intègre tous les facteurs susceptibles de contribuer à cet impact, et notamment les transports. Il faut pouvoir se donner l'assurance que la nouvelle écotechnologie est réellement préférable à la technologie existante. Les pays membres devraient aussi pouvoir organiser des appels d'offres spécifiquement technologiques ayant pour but d'inciter les entreprises à développer des produits, en échange de quoi le concept «gagnant» ferait l'objet d'une commande plus importante; cette

méthode a été utilisée avec succès dans certains pays. La communication de la Commission sur la «politique intégrée des produits» indique que la législation sur les marchés publics offre bon nombre de possibilités de prendre en compte les aspects environnementaux dans la passation des marchés et que le véritable défi consiste à faire en sorte que les acheteurs publics tirent parti des possibilités existantes. De l'avis du CESE, il faut que la Commission et les États membres soient les moteurs de la réponse à ce défi.

3.9. L'aspect des travaux de la Commission consistant à s'efforcer de mettre en évidence, avec l'aide des groupes thématiques, les différents obstacles qui s'opposent à la poursuite du développement des écotechnologies est un aspect important. Ce sont les acteurs concernés qui sont le mieux placés pour décrire les obstacles qu'ils rencontrent.

3.10. Le CESE veut voir dans le plan d'action une proposition concernant la manière dont nous pouvons, au niveau national et au niveau européen, poursuivre les travaux de mise en évidence des obstacles et de mise en oeuvre des processus permettant d'y remédier. Dans de nombreux cas, des recherches technologiques de grande envergure sont nécessaires pour permettre d'obtenir des bénéfices environnementaux: par exemple, le développement de piles à combustible pour les véhicules. Cependant, il y a lieu aussi de travailler à résoudre les problèmes des petites entreprises et à obtenir de bons résultats sur petite échelle en matière d'écotechnologies. Aider les petites et moyennes entreprises à réaliser des investissements écologiques peut être une méthode appropriée pour stimuler le développement.

3.11. Comme l'a constaté la Commission, il existe des obstacles juridiques et administratifs au développement des écotechnologies. Le Médiateur européen instruit les plaintes alléguant une mauvaise administration dans les institutions et les organes de la Communauté européenne. L'on est en présence d'un cas de mauvaise administration lorsqu'une institution communautaire n'agit pas en conformité des normes communautaires qui s'imposent à elle de manière contraignante. Il n'est guère concevable que l'on puisse considérer les obstacles juridiques au développement des écotechnologies comme relevant de la compétence du Médiateur européen, mais le CESE est d'avis que la Commission devrait présenter une proposition indiquant à qui ou à quel endroit une entreprise (grande ou petite) peut s'adresser si elle se trouve dans une situation où l'encadrement juridique ou bien le comportement de l'autorité entraînent des dégradations de l'environnement. Et ce «médiateur environnemental» devrait non seulement examiner si les autorités ont respecté la réglementation, mais aussi mettre en évidence les lacunes dont souffrent les règles en vigueur. Le CESE propose que la Commission étudie quelles pourraient être les conditions de création d'un médiateur en ce domaine.

3.12. Dans la communication, la Commission fait état de la recherche en cours. Le CESE entend souligner l'importance de la recherche et l'importance qu'il y a à ce que cette recherche soit menée en étroite coopération avec les acteurs concernés. Il faut associer les entreprises et leurs organisations à la décision lorsqu'il s'agit d'attribuer des ressources à la recherche dans les domaines qui sont les leurs. Les initiatives propres des entreprises jouent un rôle déterminant dans le développement de produits et dans l'innovation, mais les programmes de recherche de l'Union européenne attirent aussi l'attention sur les difficultés que connaissent les petites et moyennes

entreprises en ce domaine. Il convient que le plan d'action mette fortement l'accent sur le développement de méthodes permettant de faire en sorte que la recherche en écotechnologie puisse déboucher sur des applications dans les entreprises.

#### *Production et consommation*

3.13. Le CESE constate que la Commission privilégie les questions relatives aux déchets dans le domaine de la production et de la consommation. Nous sommes toutefois d'avis que ce domaine comporte d'autres aspects que les questions de déchets. Pour pouvoir maîtriser les problèmes de déchets, il convient d'orienter la politique vers la réduction de la quantité de déchets, tout en faisant en sorte que les déchets qui sont néanmoins créés puissent de plus en plus être réutilisés ou recyclés sous forme de matériaux ou d'énergie. Des expériences vécues, notamment en France, ont montré que l'on risque de faire augmenter la demande de transports, et donc la consommation d'énergie, en mettant en place des systèmes de tri des déchets qui ne sont pas pratiques. C'est pourquoi il convient d'encourager le développement de produits conçus pour permettre d'utiliser les matériaux d'une manière qui économise les ressources. De même, il faut résoudre les questions relatives aux déchets dans une perspective locale/régionale où l'on évalue les solutions par rapport au bénéfice écologique global.

3.14. Pour que les écotechnologies constituent un facteur de succès, qui améliore et rende moins coûteux les processus, les traitements et les savoir-faire et réduise les effets négatifs sur l'environnement, il faut analyser les nouvelles méthodes et les nouvelles technologies dans une perspective de cycle de vie. En matière de produits et de services, les analyses de cycle de vie permettent de bien comprendre comment et où, dans la chaîne de production, se fait sentir l'impact environnemental. Il faut que les nouvelles technologies puissent prouver, dans une perspective globale, que le produit et la méthode débouchent véritablement, au total, sur des bénéfices environnementaux. C'est pourquoi il conviendra que la Commission intègre aussi une telle perspective dans les futurs travaux d'élaboration d'un plan d'action en faveur de l'écotechnologie.

3.15. Le CESE prend acte du fait que la Commission a élaboré une communication concernant une politique intégrée des produits (PIP)<sup>(1)</sup>, politique qui est de nature à jouer un rôle important en faveur du développement de l'écotechnologie. Pour prendre connaissance des autres observations du CESE à propos de cette communication, il conviendra de consulter notre avis spécifiquement consacré à ladite communication.

3.16. La Commission fait état de recherches en cours selon lesquelles la population doit adopter une mentalité plus soucieuse des ressources et accorder moins d'importance à la quantité et davantage d'importance à la qualité. Cela est exact, et si chaque personne avait conscience des conséquences à grande échelle de son propre comportement, il en résulterait des effets immédiats et considérables. Le CESE entend toutefois souligner à cet égard combien il est difficile de chercher à déterminer ce que le consommateur doit percevoir comme étant la qualité. Ce n'est pas à la collectivité d'intervenir et de décider d'une part, ce qu'il faut considérer comme étant la qualité et d'autre part, à quel moment la quantité est à percevoir comme négative.

(1) COM(2003) 302 final.

3.16.1. En revanche, la collectivité peut élaborer des systèmes de marquage des produits permettant au consommateur de disposer d'informations suffisantes pour pouvoir lui-même mettre en balance les qualités écologiques et le goût, la couleur, la taille, l'image, le prix, l'accessibilité, la fonction, etc. Il existe déjà un système commun de marquage qui a été mis au point pour les appareils électroménagers. Ces marquages indiquent en premier lieu l'efficacité énergétique des produits, mais ils fournissent aussi des renseignements sur d'autres paramètres, comme par exemple le niveau de bruit, l'effet nettoyant et la consommation d'eau. Pour les équipements de bureau, il existe des systèmes de marquage concernant la consommation énergétique.

3.16.2. Dans le passage consacré au climat, la Commission déclare que des actions sont nécessaires pour permettre de réduire les émissions ayant des conséquences climatiques. Si l'on veut accroître l'efficacité de telles campagnes, il importe que le consommateur puisse utiliser de façon constructive ses nouvelles connaissances à l'occasion de différents types d'achats. C'est pourquoi le CESE propose que dans le plan d'action, la Commission indique comment l'on peut développer les systèmes existants de marquage des produits de telle sorte que ceux-ci s'étendent en partie à d'autres catégories de produits.

3.16.3. De nombreux cas réels démontrent aussi qu'une évolution ayant pour moteur le marché est capable de provoquer des changements aussi considérables et aussi rapides qu'une évolution qui est animée par des réglementations et de la législation. L'une des conditions nécessaires pour cela est que les consommateurs et ceux qui passent commande soient informés et exercent leur esprit critique. Il faudrait renforcer le rôle des organisations de consommateurs en matière de diffusion de savoir-faire et d'information. La Commission cite un bon exemple de cas où l'industrie a remplacé la fabrication de papier faisant intervenir le blanchiment au chlore par d'autres méthodes plus respectueuses de l'environnement et n'utilisant pas le chlore. Toutefois, ce changement précis est davantage un exemple de la manière dont la demande et le marché ont suscité un nouveau mode de production plus respectueux de l'environnement. L'industrie a longtemps plaidé qu'il était difficile et impossible de modifier ce procédé, mais à mesure que le marché soumettait l'achat de papier à la condition que sa fabrication s'effectue sans chlore, ces nouveaux processus et ces nouvelles méthodes se sont fait jour, et la conséquence en est qu'aujourd'hui, le papier se fabrique sans intervention de procédés de blanchiment au chlore.

#### *L'eau*

3.17. En ce qui concerne le domaine thématique de l'eau, l'on privilégie notamment les techniques de traitement des eaux et des boues d'épuration. La Commission indique des domaines de recherche clés qui sont pertinents mais larges. Il serait souhaitable de mentionner deux directions de recherche d'une grande importance:

- l'impact des matériaux en contact avec l'eau, en sachant qu'il serait utile de parvenir à des tests reconnus par tous les États membres et d'aboutir à un agrément des matériaux unique pour l'Union européenne;
- les analyses en temps réel qui permettraient des réactions quasi immédiates en cas d'incident.

3.18. En ce qui concerne les obstacles, la Commission déplore un certain conservatisme des intervenants publics et privés du secteur de l'eau en matière technologique. Ceci est sans doute dû au mode de rédaction des cahiers des charges qui sont souvent très détaillés dans leurs prescriptions et laissent peu de place aux innovations, ainsi qu'au recours à des consultants qui ont tendance à préconiser des techniques éprouvées. Un recours plus répandu aux appels d'offre sur performance entraînerait sans doute le recours à des technologies plus innovantes.

3.19. Le CESE constate que des investissements considérables restent à réaliser pour mettre en place de nouvelles stations d'épuration et de nouveaux réseaux pouvant permettre d'atteindre les objectifs de la directive sur les eaux usées. C'est pourquoi le CESE approuve le fait que l'on mette l'accent sur le traitement des eaux usées et des boues d'épuration. Le CESE estime aussi que la question fondamentale qu'il faut poser est celle de savoir si nos systèmes consistant à utiliser l'eau comme moyen de transport et à laisser se mélanger la pollution domestique et la pollution industrielle sont les bons systèmes, ou si la démarche durable à long terme doit consister à chercher de nouveaux systèmes. À court terme, toutefois, les écotechnologies peuvent contribuer à réduire les flux de matériaux et à rendre les émissions moins polluantes, mais le risque existe aussi de voir perdurer des structures qui ne sont pas les meilleures du point de vue de l'environnement.

#### *Le changement climatique*

3.20. L'une des méthodes permettant d'honorer l'engagement pris dans le protocole de Kyoto consiste à développer l'utilisation des biocombustibles, et la Commission évoque dans sa communication des propositions qui ont été avancées précédemment en vue de favoriser le développement de biocarburants. Le CESE voudrait, au moyen d'un ou deux exemples, appeler l'attention sur des éléments qui, dans la pratique, sont d'une grande importance en matière de développement de biocombustibles et qui, selon la proposition, rendent ce développement difficile.

3.20.1. Dans son document relatif à une nouvelle politique agricole <sup>(1)</sup>, la Commission a proposé qu'il ne soit plus possible d'utiliser les terres retirées de la production pour y mettre des cultures destinées, par exemple, à la fabrication de biocarburants. Cela aurait entraîné une forte réduction de la production de biocombustibles. Dans son avis, le CESE s'est opposé à cette proposition <sup>(2)</sup>. Le Conseil a suivi les propositions du CESE lors de sa réunion de juin 2003, et il continuera aussi d'être possible de pratiquer sur des terres retirées de la production des cultures destinées à la fabrication de biocarburants. De plus, il devient possible, dans le cadre de la politique agricole commune, d'octroyer une prime «dioxyde de carbone» aux cultures destinées à la fabrication de biocarburants. En agriculture, se développent aussi actuellement des méthodes et des systèmes plus exacts permettant, au moyen de l'écotechnologie et grâce à une précision accrue, de réduire d'utilisation de substances chimiques et d'utiliser les substances fertilisantes de manière plus efficace.

3.20.2. Pour ce qui concerne la proposition de directive donnant aux États membres la possibilité de faire bénéficier d'une exemption fiscale les biocarburants <sup>(3)</sup>, cette exemption ne peut, selon la proposition, n'être accordée que pendant six ans à la fois. Le résultat en est que l'on accroît l'insécurité en cas d'investissement dans une installation de fabrication de biocombustibles, lorsque la période d'amortissement financier est sensiblement supérieure à six ans. Une sécurité financière de plus longue durée renforcerait la volonté d'investissement et encouragerait les écotechnologies, et le CESE invite le Parlement européen et le Conseil à prendre en compte cet élément pendant le processus décisionnel en cours.

3.20.3. De grandes quantités de dioxyde de carbone s'écoulent et s'accumulent constamment dans le sol. L'équilibre entre l'accumulation et la dégradation de matériaux organiques détermine s'il y aura émission de dioxyde de carbone ou rétention nette. Pour compléter les efforts visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre, il conviendrait de mener des recherches plus approfondies sur les possibilités de retenir le dioxyde de carbone dans des puits de carbone biologiques, et il conviendrait aussi d'indiquer dans le plan d'action comment il serait éventuellement possible de commercialiser ce procédé en agriculture et en sylviculture.

#### *Protection des sols*

3.21. La communication de la Commission est limitée en ce qui concerne les sols. Le CESE espère que l'activité thématique, quelque peu retardée, de protection des sols aboutira à des propositions concrètes d'écotechnologies. Nous pouvons aussi constater à quel point la question des sols est intimement liée à la question de l'atmosphère dans les cas où, par exemple, des émissions de substances acides dans l'atmosphère polluent le sol. Il existe aussi des rapports étroits avec le domaine climatique, étant donné que l'une des plus grandes menaces qui pèsent sur la terre est la perte de matériaux organiques, et que cela provoque aussi des émissions de dioxyde de carbone, qui est un gaz à effet de serre. C'est pourquoi le CESE entend à nouveau souligner l'importance qu'il y a à assurer un développement en ce domaine et à faire en sorte que tous les domaines thématiques s'inscrivent dans une stratégie horizontale.

#### **4. Synthèse**

- Le CESE approuve, d'une part, la position prise par la Commission en faveur d'une initiative européenne visant à développer et à soutenir l'écotechnologie et, d'autre part, les quatre thèmes choisis: changement climatique, production et consommation durables, eau et protection des sols.
- Le CESE approuve la définition élargie selon laquelle l'écotechnologie recouvre à la fois les savoir-faire, la recherche et les techniques de production.
- Il est possible de développer l'écotechnologie pour en faire un secteur économique d'importance stratégique, si l'on renforce la compétitivité des entreprises européennes, conformément à la stratégie de Lisbonne.

<sup>(1)</sup> COM(2003) 23 final — 2003/0006 (CNS).

<sup>(2)</sup> Avis du CESE 591/2003, JO C 208 du 3.9.2003, p. 64-71.

<sup>(3)</sup> COM(2001) 547 final, JO C 103 du 30.4.2002.

- Il convient de renforcer le développement et la commercialisation de l'écotechnologie au moyen de différentes formes d'aide, et non pas par le biais d'obligations économiques et législatives qui risquent à la fois de constituer une entrave aux exportations et de provoquer une émigration de la production vers des pays tiers.
- Il est d'ores et déjà possible d'utiliser les marchés publics pour favoriser la demande de produits et de services qui se prêtent à l'écotechnologie.
- Il faut aussi intervenir dans les domaines qui posent des problèmes aux petites entreprises et pour soutenir les progrès pouvant être réalisés sur petite échelle en matière d'écotechnologie; l'une des méthodes à utiliser pour ce faire pourrait être l'aide à l'investissement.
- Le CESE propose que la Commission indique à qui ou à quelle instance une entreprise peut s'adresser pour mettre en cause des entraves dues à des cadres juridiques ou à l'action des autorités et entraînant des dégradations de l'environnement.
- Il faut que les questions relatives aux déchets se résolvent dans une perspective globale qui permette d'évaluer aussi les solutions dans une perspective locale/régionale.
- Les analyses de cycle de vie doivent être un instrument à utiliser pour apprécier si une écotechnologie nouvelle est porteuse de gains environnementaux.
- Le CESE souligne la difficulté qu'il y a à déterminer ce que le consommateur juge être ou non de la qualité, et souligne aussi que ce n'est pas à la collectivité qu'il appartient de décider ce qu'il faut considérer comme de la qualité et dans quels cas la quantité est un facteur négatif. Le système d'étiquetage des produits est une méthode préférable.
- Le CESE est d'avis que bien des fois, un développement ayant pour moteur le marché produit une évolution tout aussi rapide qu'un développement animé par des dispositions réglementaires et législatives. Les organisations de consommateurs peuvent, à cet égard, jouer un rôle significatif.
- La propreté de l'eau doit avant tout résulter d'une non-pollution de cette eau. L'écotechnologie peut contribuer à court terme à rendre les rejets moins polluants.
- Le CESE constate qu'il existe toujours des obstacles qui s'opposent à une production stable de biocarburants pour le long terme.

Bruxelles, le 29 octobre 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 concernant la conclusion, au nom de la Communauté européenne, de la convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants»,
- la «Proposition de décision du Conseil concernant la conclusion, au nom de la Communauté européenne, du protocole de 1998 à la convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, de 1979, relatif aux polluants organiques persistants», et
- la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les polluants organiques persistants et modifiant les directives 79/117/CEE et 96/59/CE»

(COM(2003) 331, 332, 333 final — 2003/0118-0117-0119 (CNS))

(2004/C 32/08)

Les 10 et 11 juillet 2003, le Conseil a décidé, conformément aux dispositions des articles 95 et 175 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur les propositions susmentionnées.

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de la préparation des travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 14 octobre 2003 (rapporteuse: Mme Cassina).

Lors de sa 403<sup>e</sup> session plénière des 29 et 30 octobre 2003 (séance du 29 octobre), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 122 voix pour, 1 voix contre et 5 abstentions.

**1. Introduction et contenu des propositions**

1.1. Les polluants organiques persistants, communément appelés POP, sont des substances chimiques résistant à la dégradation dans des conditions naturelles et qui, dispersées dans l'environnement, sont propagées par les éléments (le vent, la pluie, l'eau) ou par les animaux, même loin de leur point d'émission. Ces substances s'accumulent par l'intermédiaire du réseau trophique et représentent une menace avérée pour la santé humaine et l'environnement. Leurs effets nocifs, que ce soit à proximité ou loin de leur source d'émission, sont désormais largement démontrés et universellement reconnus.

1.2. Les écosystèmes arctiques sont particulièrement menacés du fait de la biodiffusion, mais le risque existe sur toute la planète. Depuis plusieurs années, la communauté internationale a commencé à prendre des mesures pour éliminer ces substances, en interdisant leur production, leur commercialisation et leur utilisation dans des délais précis.

1.3. La communauté internationale a défini deux instruments qui constituent aujourd'hui le point de référence dans le cadre de cette lutte:

- le protocole de la CEE-ONU, auquel peuvent adhérer tous les États parties à la Convention des Nations unies sur la pollution atmosphérique transfrontalière à longue distance (CLRTAP) qui le souhaitent, a été adopté au cours de la session spéciale de l'organe exécutif de la CLRTAP<sup>(1)</sup>, qui s'est tenue à Aarhus, au Danemark, en

juin 1998. Ce protocole a été signé par la Communauté et tous ses États membres le 24 juin 1998. Il porte sur une liste de 16 substances dans laquelle figurent onze pesticides, deux substances chimiques industrielles et trois sous-produits dont la production n'est pas intentionnelle. Le protocole est entré en vigueur le 23 octobre 2003;

- la Convention de Stockholm, adoptée en mai 2001. La Communauté européenne s'est engagée activement en faveur de cette Convention qu'elle a signée, ainsi que tous ses États membres, le 22 mai 2001; cette convention régit une action au niveau planétaire sur un groupe de douze POP, avec une référence spécifique à l'application du principe de précaution, et fixe les règles relatives à son extension à d'autres substances qui présentent les caractéristiques des polluants organiques persistants et nécessitent une action globale. Pour l'entrée en vigueur il manque encore, à l'heure actuelle, une dizaine de ratifications.

1.4. Parallèlement à la proposition de règlement relatif aux POP<sup>(2)</sup>, la Commission a proposé à l'UE de ratifier les deux instruments susmentionnés, en adoptant les documents suivants:

(1) Convention des Nations unies sur la pollution atmosphérique transfrontalière à longue distance (Convention on Long Range Transboundary Air Pollution — CLRTAP), signée en 1979 à Genève.

(2) Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les polluants organiques persistants et modifiant les directives 79/117/CEE et 96/59/CE — COM(2003) 333 final.

- la proposition de décision du Conseil concernant la conclusion, au nom de la Communauté européenne, de la convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants <sup>(1)</sup>;
- la proposition de décision du Conseil concernant la conclusion, au nom de la Communauté européenne, du protocole de 1998 à la convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, de 1979, relatif aux polluants organiques persistants <sup>(2)</sup>.

1.5. Le présent avis porte essentiellement sur la proposition de règlement; les deux propositions de décision sont examinées au paragraphe 6.

## 2. Limites de la législation communautaire en vigueur

2.1. Les restrictions actuellement appliquées sur le territoire communautaire aux substances définies comme polluants organiques persistants (POP) sont:

- celles établies par la directive 79/117/CEE <sup>(3)</sup> concernant l'interdiction de mise sur le marché et d'utilisation des produits phytopharmaceutiques contenant certaines substances actives;
- les dispositions sur l'utilisation des PCB (polychlorobiphényles) établies par la directive 76/769/CEE <sup>(4)</sup> concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la limitation de la mise sur le marché et de l'emploi de certaines substances et préparations dangereuses.

2.2. Les dérogations concrètes prévues par ces deux directives sont plus larges que celles fixées par les deux conventions: la ratification des conventions par la Communauté exige dès lors un réajustement de la législation communautaire dans ce domaine.

2.3. Parmi les lacunes les plus manifestes de la législation actuelle, signalons:

- l'absence de dispositions interdisant la production des substances chimiques qui présentent les caractéristiques des POP; la plupart des dispositions relative à ces substances n'imposent en effet que des interdictions de mise sur le marché et d'utilisation (et qui, dans certains cas, ne sont que partielles);
- l'absence de règles interdisant la production des nouvelles substances reconnues comme POP, qui peuvent être ajoutées à l'avenir aux listes de substances du protocole CEE-ONU et de la convention de Stockholm.

2.4. Il ressort de l'analyse de la législation communautaire en vigueur que les efforts consentis en faveur de l'environnement au travers des différents instruments législatifs sont certes importants mais qu'ils restent insuffisants pour mettre pleinement en œuvre les dispositions du protocole et de la Convention et, partant, atteindre l'objectif consistant à protéger la santé humaine et des animaux ainsi que l'environnement contre les effets des substances qui présentent les caractéristiques des POP.

## 3. Synthèse des principales propositions contenues dans la proposition de règlement

3.1. La proposition de règlement concernant les polluants organiques persistants et modifiant les directives 79/117/CEE et 96/59/CE vise à mettre en œuvre les principales dispositions du protocole de la CEE-ONU et de la convention de Stockholm, notamment en modifiant les directives 79/117 <sup>(3)</sup> et 96/59 <sup>(5)</sup> afin d'aligner les dispositions communautaires sur celles du protocole et de la convention. La proposition de règlement prévoit des dispositions qui interdisent la production, l'utilisation et la mise sur le marché des substances figurant sur les listes des deux instruments internationaux susmentionnés.

3.2. La proposition de règlement à l'examen contient en outre certaines dispositions importantes qui vont au-delà de celles prévues par les instruments internationaux:

- la suppression des dérogations pour «utilisations limitées» prévues pour certaines substances par les accords internationaux;
- des règles et/ou dispositions plus contraignantes concernant l'élimination des stocks et des déchets;
- l'élaboration d'une procédure comportant un comité de réglementation qui permettra à la Commission d'ajouter à la liste des substances interdites ou faisant l'objet de restrictions d'autres substances chimiques présentant les caractéristiques des POP et ce, dans un délai d'un an au maximum après qu'elles auront été insérées dans la liste des substances contrôlées ou interdites par la Convention ou par le protocole;
- le remplacement des dispositions de la directive 79/117/CEE concernant les restrictions prévues pour huit pesticides et les modifications apportées à la directive 96/59/CEE concernant l'élimination des PCB.

<sup>(1)</sup> COM(2003) 331 final.

<sup>(2)</sup> COM(2003) 332 final.

<sup>(3)</sup> JO L 33 du 8.2.1979.

<sup>(4)</sup> JO L 262 du 27.9.1976.

<sup>(5)</sup> JO L 243 du 24.9.1996.

#### 4. Observations générales

4.1. Le CESE se réjouit de l'initiative de la Commission d'adapter la législation communautaire dans la perspective de la ratification, par la Communauté, des instruments internationaux destinés à lutter contre les polluants organiques persistants et apprécie que la législation soit à nouveau renforcée conformément au principe de précaution. Cette démarche s'inscrit dans le fil des décisions prises dans le cadre du sixième programme d'action communautaire pour l'environnement et est conforme à la déclaration politique présentée au Sommet mondial sur le développement durable à Johannesburg.

4.1.1. Le CESE espère dès lors que la proposition de règlement et les deux propositions de décision seront adoptées rapidement, afin que la Communauté puisse signer les instruments internationaux en question, si possible avant leur entrée en vigueur <sup>(1)</sup> et en tout cas en temps utile pour participer à la première Conférence que les parties tiendront au plus tard un an après l'entrée en vigueur de la convention.

4.2. La proposition de règlement contient deux éléments particulièrement importants: la possibilité d'ajouter des substances qui présentent les caractéristiques des POP et les limites très strictes posées aux possibilités de dérogation.

4.3. Le CESE se félicite de la dynamique créée par les plans nationaux et le plan communautaire, dans la mesure où elle incitera les États membres à procéder à une évaluation constante et à synchroniser leur action afin de lutter contre ces substances dangereuses et leurs effets. Le règlement favorise également la coordination et les synergies entre les actions des États membres et celles de la Commission, et le Comité se réjouit de constater qu'il ne s'agit pas simplement d'une possibilité ou d'un vœu pieux, puisque des actions de coopération intéressantes sont déjà en cours, notamment aux niveaux régional et transfrontalier, dans le cadre de programmes communautaires <sup>(2)</sup>. Le fait d'inscrire dans le cadre communautaire les actions en faveur du développement durable, même si elles ne concernent qu'un territoire déterminé, est une garantie pour l'engagement synergique des États membres et la protection de l'environnement dans son ensemble, mais aussi celle du marché intérieur à l'égard des risques de distorsions.

4.4. Il reste cependant extrêmement difficile de constater les infractions commises par des particuliers et des entreprises; aussi serait-il utile de mettre en réseau de manière adéquate les instruments nationaux de vérification et de surveillance, et d'encourager notamment la formation spécifique des personnels chargés des contrôles dans le cadre d'initiatives à caractère transnational et communautaire.

4.5. Les sanctions appliquées en cas d'infraction aux dispositions sur les POP (qui, bien qu'elles dépendent des outils juridiques et d'investigation des États membres, doivent toutefois être notifiées à la Commission), devraient, elles aussi, dans un délai relativement bref, faire l'objet sinon d'une normalisation, à tout le moins d'une harmonisation importante et volontaire.

4.6. Le CESE est préoccupé par la situation de certains nouveaux pays membres qui détiennent des stocks encore très importants de produits ou d'articles qui présentent les caractéristiques des POP et doivent être éliminés. Durant la phase de préadhésion, un soutien financier a été garanti à travers différents programmes, parmi lesquels ISPA, en vue de l'élimination des stocks. À l'avenir, les ressources et l'assistance technique requises pour aider cette partie de l'Europe à éliminer ses stocks devront être mises à disposition au titre des instruments d'intervention habituels, plus particulièrement les fonds structurels. À cette fin, il est indispensable que les institutions communautaires exercent une vigilance constante mais aussi et surtout que les autorités des nouveaux États membres s'engagent de manière responsable et soient en mesure d'associer les acteurs sociaux, les ONG et la population dans son ensemble.

4.6.1. De la même manière, en ce qui concerne les pays tiers méditerranéens, où l'utilisation et l'abus de substances présentant les caractéristiques des POP posent un problème important, le CESE souhaite que l'on opte pour un soutien prioritaire au remplacement et à l'écoulement de ces produits, dans le cadre des stratégies «euroméditerranéenne» et de «bon voisinage».

4.7. Le CESE souhaite en outre que la présence de produits présentant les caractéristiques des POP fasse l'objet d'une surveillance plus étroite et demande que les possibilités actuelles de mise à disposition de fonds dans le contexte du sixième programme-cadre de recherche et de développement soient utilisées au mieux pour affiner les outils de surveillance et les techniques permettant de détecter la présence de POP et de retracer ceux-ci.

4.8. Le CESE constate que l'élaboration de la proposition de règlement à l'examen s'est notamment révélée nécessaire parce que, en dépit du vaste débat qu'il a suscité, les recommandations du Livre blanc sur les substances chimiques n'ont pas encore pu être mises en oeuvre. Aussi, indépendamment de l'objet spécifique du présent avis, le CESE saisit-il l'occasion qui lui est donnée pour inviter la Commission à élaborer sans délai des propositions de mise en oeuvre.

#### 5. Observations spécifiques

5.1. Le CESE considère qu'en ce qui concerne la base juridique, l'article 175 du traité (protection de l'environnement) devrait être mentionné avant l'article 95 (marché intérieur), conformément à la formulation volontairement adoptée pour le premier considérant.

<sup>(1)</sup> Le protocole est entré en vigueur en octobre 2003.

<sup>(2)</sup> Comme le projet MONARPOP (Monitoring Network in the Alpine Region for POP, réseau de surveillance dans la région alpestre pour polluants organiques persistants), coopération dans le cadre d'INTERREG entre les pays alpins.

5.2. S'agissant du huitième considérant, le Comité ne comprend pas pourquoi la Commission juge «approprié» de maintenir l'utilisation d'HCH (lindane) dans certains pays membres, compte tenu de l'importance du principe de précaution dans ce domaine et du fait que la décision 2000/801/CE <sup>(1)</sup> exclut les produits phytosanitaires contenant du lindane. Le CESE invite la Commission à examiner avec la plus grande attention de quelle manière, où, et à quelles fins le lindane est encore utilisé et, dans tous les cas, considère qu'il ne devrait jamais être utilisé s'il existe des solutions de remplacement (autres produits ou procédés).

5.3. S'agissant de l'article 5 (stocks), le CESE constate que l'obligation de notification ne s'applique qu'aux stocks supérieurs à 100 kg. Le CESE préférerait que cette limite soit abaissée (par exemple à 50 kg) mais se rend compte que cela entraînerait une charge administrative considérable pour les États et les entreprises. Aussi demande-t-il: a) que des campagnes d'information soient organisées afin que les détenteurs de ce type de substances soient conscients des risques y liés et b) que, le cas échéant, ils reçoivent conseils et assistances techniques pour que l'élimination des stocks se déroule en toute sécurité, même lorsqu'il s'agit de petites quantités.

5.4. S'agissant de l'assistance technique fournie par la Commission et les États membres aux pays en développement (article 12), le CESE considère que cet article devrait prévoir explicitement l'appui et la coresponsabilisation non seulement des ONG, mais également des partenaires sociaux.

5.5. L'article 13 (sanctions) dispose que les sanctions doivent être «efficaces, proportionnées et dissuasives» et confie leur définition et leur application aux États membres. Le CESE estime que les sanctions doivent, dans toute la mesure du possible, être identiques dans l'ensemble de l'UE mais surtout qu'elles doivent être définies selon les mêmes critères; les notions d'efficacité, de proportionnalité et de dissuasion que

recouvre le critère général peuvent être interprétées différemment d'un État à l'autre, et introduire une inégalité au niveau des responsabilités et des dynamiques du marché. Pour éviter cela, le CESE estime qu'il est indispensable d'instaurer une étroite coopération entre les structures de contrôle et entre les organes chargés de l'application des sanctions dans les différents pays et que le texte de la proposition devrait indiquer explicitement qu'il est souhaitable de prendre des mesures dans ce sens.

6. **«Proposition de décision du Conseil concernant la conclusion, au nom de la Communauté européenne, du protocole de 1998 à la convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, de 1979, relatif aux polluants organiques persistants» <sup>(2)</sup>**  
— **«Proposition de décision du Conseil concernant la conclusion, au nom de la Communauté européenne, de la convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants» <sup>(3)</sup>**

6.1. Les propositions susmentionnées ont pour objectif de permettre à la Communauté européenne d'approuver les deux instruments internationaux en question et à définir les procédures requises pour proposer l'insertion de nouvelles substances dans les Accords.

6.2. En vertu de ces décisions, le Conseil désignera la ou les personnes habilitées à déposer l'instrument d'approbation du protocole et de la convention auprès du Secrétaire général des Nations unies. Il incombera ensuite exclusivement aux institutions communautaires de présenter des amendements au nom de la Communauté européenne.

6.3. Le CESE souscrit sans réserve aux deux propositions de décision et espère que leur approbation interviendra rapidement.

<sup>(1)</sup> JO L 324 du 21.12.2000.

<sup>(2)</sup> COM(2003) 332 final.

<sup>(3)</sup> COM(2003) 331 final.

Bruxelles, le 29 octobre 2003.

*Le Président*

*du Comité économique et social européen*

Roger BRIESCH

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un programme d'assistance technique et financière en faveur de pays tiers dans le domaine de l'asile et des migrations»**

(COM(2003) 355 final — 2003/0124 (COD))

(2004/C 32/09)

Le 12 septembre 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 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 6 octobre 2003 (rapporteuse: Mme Cassina).

Lors de sa 403<sup>e</sup> session plénière des 29 et 30 octobre 2003 (séance du 29 octobre 2003), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 118 voix pour, 4 voix contre et 2 abstentions.

## 1. Introduction et contenu de la proposition

1.1. La Commission a publié, le 11 juin 2003, une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant un programme d'assistance financière et technique en faveur des pays tiers dans le domaine de l'asile et des migrations. La dotation globale de ce programme est de 250 millions d'euros et sa durée est de cinq ans (2004-2008) <sup>(1)</sup>.

1.2. Les conclusions du Conseil européen de Tampere <sup>(2)</sup> ont développé la notion de partenariat avec les pays tiers dans le domaine de la migration, en insistant sur la nécessité d'adopter une approche globale qui aborde les aspects politiques, les droits de l'homme et les questions de développement dans les pays et les régions <sup>(3)</sup>.

1.3. En 2001, l'autorité budgétaire a inscrit pour la première fois à l'article B7-667 du Budget général de l'Union européenne des crédits destinés au financement d'actions préparatoires en matière de migration et d'asile.

1.4. La Commission propose dans le document à l'examen un cadre légal et le renforcement des crédits disponibles afin d'établir ce nouvel instrument de coopération avec les pays tiers dans le domaine de la migration. Cet instrument permet

la mise en oeuvre d'un programme pluriannuel (première phase: 2004-2008) afin d'apporter des aides spécifiques et complémentaires aux pays tiers pour les soutenir dans leurs efforts visant à assurer une meilleure gestion des flux migratoires dans toutes leurs dimensions. Ce programme sera particulièrement destiné aux pays tiers qui travaillent activement à la préparation ou à la mise en oeuvre d'un accord de réadmission paraphé, signé ou conclu avec la Communauté européenne.

## 2. Observations générales

2.1. Le CESE accueille favorablement et soutient l'instauration d'un programme poursuivant un tel objectif et espère que cet instrument sera rapidement adopté par les institutions européennes. Il rappelle que dans bon nombre de ses avis <sup>(4)</sup> en matière de migration, il a toujours affirmé la nécessité d'opérer sur deux fronts complémentaires: le premier concernant la définition d'un ensemble cohérent de dispositions législatives, de procédures, de programmes et de pratiques exemplaires afin de favoriser l'entrée légale et l'intégration des migrants dans le contexte social et économique européen; le second visant à instaurer une étroite coopération avec les pays d'origine des migrants. Convaincu que la complexité du phénomène migratoire requiert une volonté claire de synergie entre différentes politiques, le CESE apprécie et souligne la

<sup>(1)</sup> Cette proposition de règlement fait suite à la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen — L'intégration de la politique des migrations dans les relations de l'Union européenne avec les pays tiers», COM(2002) 703 final.

<sup>(2)</sup> Voir points 11 et 12 des conclusions de la Présidence du Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999.

<sup>(3)</sup> Cette approche a été confirmée lors du Conseil européen de Séville (points 27-29 des conclusions de la Présidence) et du récent Conseil européen de Thessalonique (points 19-21 des conclusions de la Présidence).

<sup>(4)</sup> Cf. notamment l'avis du CESE sur la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen — Une politique communautaire en matière d'immigration», JO C 260 du 17.9.2001; l'avis intitulé «L'immigration, l'intégration sociale et le rôle de la société civile organisée», JO C 125 du 27.5.2002, et l'avis sur la «Proposition de directive du Conseil relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi salarié ou de l'exercice d'une activité économique indépendante», JO C 80 du 3.4.2002.

responsabilité dévolue par la proposition à la Commission: garantir la cohérence avec les autres politiques communautaires (article 8).

2.1.1. Il importe en particulier que l'UE se dote d'instruments appropriés afin d'éviter que les États membres oscillent en permanence entre des initiatives de protection, voire de fermeture, des frontières extérieures et des tentatives pour répondre en ordre dispersé aux besoins en main-d'œuvre, aggravés par la situation démographique extrêmement défavorable des pays de l'UE, en faisant appel à des travailleurs originaires de pays tiers. Ces instruments devraient tout à la fois être suffisamment flexibles pour répondre aux différents besoins et présenter parallèlement un caractère communautaire qui garantisse l'équité et la transparence de leur application. L'absence de telles mesures influe également négativement sur l'idée que se font les travailleurs européens du phénomène migratoire, qui selon le cas est présenté comme une nécessité ou comme une menace.

2.2. Le CESE insiste sur la nécessité que les deux domaines mentionnés (politiques migratoires transparentes et coopération avec les pays d'origine) fassent l'objet d'une action simultanée et cohérente inspirée par un ensemble d'objectifs intégrant tant les valeurs que les politiques de l'UE. Malheureusement, la définition d'une politique migratoire commune laisse à désirer en raison des difficultés rencontrées pour l'adoption de certaines procédures (par exemple dans le domaine du regroupement familial, des visas, des séjours de longue durée, etc.). Ces difficultés sont essentiellement dues au refus des gouvernements des États membres de renoncer à leur propre approche en matière de migrations. Le CESE déplore cette situation et rappelle la nécessité d'agir de manière cohérente et responsable dans le cadre de la mise en oeuvre des décisions de Tampere, Séville et Thessalonique. En effet, bien plus que l'insuffisance des contrôles aux frontières, ce sont l'incertitude au niveau des procédures et l'absence de politiques d'accueil adaptées qui favorisent l'immigration illégale<sup>(1)</sup>. Faute d'une politique clairement définie en matière de visas, d'entrées et d'intégration, la proposition établissant un programme de coopération avec les pays d'origine des migrants rend difficile la recherche d'une interprétation équilibrée, notamment en ce qui concerne la définition des priorités à donner aux différentes actions.

2.3. Il peut sembler en effet que le texte proposé privilégie les parcours de réadmission (qui comprennent les retours forcés, les retours volontaires et le retour des personnes ayant bénéficié d'une protection temporaire) par rapport à d'autres

actions. Une claire politique d'information s'avère particulièrement importante, tant en ce qui concerne les procédures d'émigration légale que les besoins et les caractéristiques des marchés de l'emploi des pays UE. Un autre domaine est d'une importance essentielle: celui de la formation professionnelle des migrants potentiels, surtout si elle s'effectue dans le cadre d'investissements et/ou de délocalisations des entreprises européennes dans les pays d'origine, sans négliger la nécessité de soutenir également le développement social de ces pays ni de promouvoir le respect des normes sociales fondamentales. Le CESE estime en outre que le fait de couvrir par un même instrument des aspects très divers de la mobilité des citoyens des pays tiers (migrants économiques, réfugiés, personnes bénéficiant d'une protection temporaire, migrants illégaux, etc.) ne contribue pas à la clarté du texte.

2.4. Il en résulte un déséquilibre, y compris en ce qui concerne la notion de «gestion des flux», opération beaucoup plus complexe que le simple fait de retenir dans le pays d'origine les migrants potentiels ou la création de dispositifs et de programmes en matière de retours. Le CESE a souligné, dans plusieurs avis sur les migrations<sup>(2)</sup>, la nécessité d'une gestion dynamique et intégrée des flux migratoires (tant les flux sortants que les flux entrants) mettant en jeu une pluralité d'actions et d'acteurs.

2.4.1. En particulier, il est essentiel d'offrir une information claire sur les procédures d'expatriation, sur les possibilités de trouver du travail, sur les exigences professionnelles et administratives à satisfaire pour travailler dans l'UE, sur les conditions en vigueur sur le marché de l'emploi des pays d'accueil, sur les conditions contractuelles, ainsi que sur les instruments et les possibilités d'intégration individuelle et familiale. Il est à noter que si la relance annoncée de la croissance économique en Europe devait se concrétiser, notamment grâce à la reprise du développement des grands réseaux d'infrastructures, cela nécessiterait une importante main-d'œuvre, et que celle-ci pourrait être en grande partie extracommunautaire. Ce serait donc manquer de clairvoyance que de penser pouvoir satisfaire ces besoins en recourant aux dispositions nationales actuelles, qui sont différentes et parfois contradictoires. Dans le même temps, il se pourrait aussi que l'on finisse par faire appel, pour les grands chantiers communautaires — par le biais d'un système de sous-traitance parfois insuffisamment contrôlé (ou incontrôlable) — à de nombreux travailleurs des pays tiers employés dans des conditions irrégulières et non protégées. Ce serait inacceptable.

(1) Il était par ailleurs indiqué dans la communication de la Commission (COM(2002) 703 final): «Lorsqu'une politique d'immigration n'est pas encore solidement établie — c'est le cas pour l'Union européenne —, ces personnes trouvent l'un ou l'autre moyen (souvent illégal) d'accéder au marché de l'emploi mondialisé» (point 4.2).

(2) Cf. en particulier l'avis du CESE sur le «Livre vert relatif à une politique communautaire en matière de retour des personnes en séjour irrégulier», JO C 61 du 14.3.2003, et l'avis sur la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen — Politique communautaire en matière de retour des personnes en séjour irrégulier», JO C 85 du 8.4.2003.

2.4.2. Le programme proposé devrait pouvoir apporter sa contribution dans ce contexte, dans l'intérêt de la Communauté et des citoyens des pays tiers désireux d'émigrer dans l'UE. Le CESE demande en conséquence que l'on prévoie au moins dans les actions proposées par le programme la mise en oeuvre (ne fût-ce qu'à titre expérimental) d'un système analogue à EURES<sup>(1)</sup>, avec la participation des partenaires sociaux de l'UE et des pays d'origine des migrants.

2.5. Les actions pouvant être entreprises en matière de formation des migrants potentiels sont d'une importance tout aussi déterminante, depuis les cours de langue à la formation professionnelle proprement dite, laquelle devrait être développée avec la participation en première ligne des entreprises faisant appel à la main-d'œuvre des pays tiers. En outre, la possibilité d'effectuer des stages de formation en Europe pourrait constituer une avancée importante qui permettrait non seulement aux entreprises de l'UE de disposer d'une main-d'œuvre qualifiée mais aussi d'aider concrètement les pays d'origine à améliorer leurs facteurs de compétitivité de manière à pouvoir attirer des investissements extérieurs directs.

2.5.1. Le CESE comprend que les mesures proposées sont destinées à soutenir directement les pays tiers, mais le texte proposé permet également selon lui une interprétation en ce sens que certaines initiatives peuvent être mises en oeuvre sur le territoire des États membres, à condition qu'elles contribuent à la réalisation des objectifs du programme. Le CESE est d'avis que cet aspect devrait être clarifié dans le texte de la proposition et il souhaite en tout état de cause que puissent être développées en Europe des actions conjointes de formation ou d'autres actions ayant pour but d'encourager de manière ciblée des mesures en matière de retour, à travers le lancement dans les pays tiers concernés d'initiatives économiques susceptibles d'offrir un débouché aux émigrés retournant dans leur pays. Le CESE est conscient que certains programmes — s'appuyant sur d'autres instruments communs — prévoient déjà des possibilités en ce sens, mais il demande qu'ils soient renforcés et qu'une forte synergie soit recherchée avec le programme à l'examen.

### 3. Observations particulières

3.1. Bien que le programme s'adresse aux pays tiers, l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe (2) spécifie: «Il est particulièrement

destiné aux pays tiers qui travaillent activement à la préparation ou à la mise en oeuvre d'un accord de réadmission paraphé, signé ou conclu avec la Communauté européenne.» Le CESE souligne que cette référence aux pays tiers ayant paraphé, signé ou conclu un accord de réadmission ne doit pas être interprétée au sens d'une priorité exclusive. Le CESE fait en effet observer que ce sont sans doute les pays qui n'ont pas signé d'accords de réadmission, du moins pour l'instant, qui ont le plus besoin d'aide. En effet, dans ces pays en situation de transition économique et/ou démocratique, où règne l'insécurité juridique et où les systèmes de protection sociale et les structures sociales sont faibles ou inexistantes, une forte pression s'exerce souvent, qui pousse à la migration clandestine. Un soutien ciblé en vue de consolider la démocratie à travers l'amélioration des structures administratives et des politiques visant à instaurer des systèmes sociaux efficaces et équitables, respectueux des normes sociales fondamentales et favorisant le développement de la société civile organisée, aurait une signification éminemment positive dans ce contexte.

3.2. À l'article 2, paragraphe (2), troisième tiret, il est demandé d'introduire la modification suivante: «la diffusion structurée — sur le modèle du réseau Eures — des informations sur les possibilités de travailler légalement au sein de l'Union européenne et sur les procédures à suivre à cette fin, ainsi que sur les conditions contractuelles, administratives et d'accueil en vigueur dans les différents pays membres». Toujours à l'article 2, paragraphe (2), neuvième tiret (actions), le CESE demande que soit expressément indiqué que le dialogue régional et subrégional doit impliquer non seulement les administrations des pays concernés, mais aussi les partenaires sociaux. Pour le reste, cet article mérite d'être approuvé. Il établit à propos des actions et des objectifs concernés un ensemble de priorités avec lesquelles le CESE marque son accord.

3.3. L'article 4 est un article fondamental auquel il convient de donner une place correspondante. Il est suggéré de le mettre à la place de l'article 1<sup>er</sup> ou de l'intégrer dans celui-ci.

3.4. L'article 5 énumère les parties pouvant bénéficier du programme. Le CESE demande que soient explicitement mentionnés les partenaires sociaux, qui en aucun cas ne peuvent être simplement rangés sous l'étiquette d'«ONG». Ils assument en effet dans le domaine des migrations une responsabilité spécifique dans la gestion des migrations à caractère économique, qui sont largement prédominantes. Cette position est corroborée par l'article 6, qui semble précisément décrire de manière implicite les partenaires sociaux. Le CESE juge néanmoins quelque peu restrictive l'approche principalement administrative suivie dans cet article 6: dans le domaine des migrations, l'adhésion aux valeurs visées à l'actuel article 4 semble au moins aussi importante.

(1) EURES est un système de services de l'emploi ayant pour but de faciliter la libre circulation des travailleurs sur le territoire européen. Son fonctionnement s'appuie sur un réseau de conseillers formés par la Commission européenne et en contact permanent avec elle. Aux travailleurs, il fournit des informations sur l'expatriation, les conditions de vie (coût de la vie, fiscalité, système scolaire, etc.), les conditions de travail (contrats, horaires, rémunérations, etc.); aux entrepreneurs, il délivre des informations visant à faciliter le recrutement de main-d'œuvre en dehors du territoire national. Il agit également en interaction et en coopération avec les services nationaux de l'emploi ainsi qu'avec les organisations syndicales et patronales.

3.5. Le CESE note qu'il est affirmé, à l'article 7, paragraphe (3), que «Le cofinancement d'une action au titre du programme exclut tout autre financement par un autre programme financé par le budget de l'Union européenne». Cela n'empêche pas que d'autres actions financées par d'autres programmes communautaires puissent concourir à la réalisation des objectifs de la proposition à l'examen, comme indiqué à l'article 4: «Le cas échéant, et dans la mesure du possible, les

actions financées dans le cadre du présent règlement sont associées à des mesures visant à renforcer la démocratie et l'État de droit».

3.6. L'article 11 prévoit que la Commission présente un rapport au plus tard en 2006 et un rapport final au plus tard en 2010. Le CESE demande dès à présent à être consulté à ce sujet.

Bruxelles, le 29 octobre 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 et le soutien d'activités ponctuelles dans le domaine de l'éducation et de la formation»**

(COM(2003) 273 final — 2003/0114 (COD))

(2004/C 32/10)

Le 27 juin 2003, le Conseil, conformément aux articles 149 et 150 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 6 octobre 2003 (rapporteur: M. Panero Flórez).

Lors de sa 403<sup>e</sup> session plénière des 29 et 30 octobre 2003 (séance du 29 octobre), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 124 voix pour, 1 voix contre et 2 abstentions.

## 1. Introduction

1.1. Durant ces dernières années, la Commission européenne a cofinancé diverses organisations du domaine de l'éducation et de la formation, au travers de différents accords passés avec les institutions suivantes:

- Collège d'Europe,
- Institut universitaire européen de Florence,
- Académie de droit européen de Trèves,
- Institut européen d'administration publique de Maastricht,

- Centre interuniversitaire européen pour les droits de l'homme et la démocratisation,
- Centre international de formation européenne,
- Agence européenne pour le développement de l'éducation pour les élèves à besoins spécifiques.

1.2. De même, la Commission a soutenu des interventions communautaires dans le domaine de l'éducation et de la formation telles que:

- des actions préparatoires en relation avec le suivi des objectifs futurs des systèmes d'éducation et de formation,
- des activités universitaires visant à informer sur l'intégration européenne, principalement au travers de l'Action Jean Monnet.



1.3. Sur le plan financier, le dénominateur commun de toutes ces actions est que, à l'heure actuelle, elles ont été développées sans base juridique qui les soutiendrait au niveau budgétaire.

1.4. Suite à l'adoption du règlement (CE) n° 1605/2002 <sup>(1)</sup> du Conseil portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes et de la déclaration subséquente du 13 juin 2002, la Commission s'engage à présenter une proposition de règlement définissant les critères globaux de sélection et d'octroi de subventions de fonctionnement aux organismes prévus à l'alinéa 1b de l'article 108 du règlement précité.

1.5. À cet engagement s'ajoute l'exigence, prévue par le règlement financier, de procéder à la classification, par affectation, des dépenses de la Commission pour l'exercice budgétaire 2004. D'où la nécessité d'établir des actes de base pour financer des subventions telles que celles décrites ci-dessus.

1.6. De même, le Programme de travail détaillé sur le suivi des objectifs des systèmes d'éducation et de formation en Europe, adopté par le Conseil le 14 juin 2002 <sup>(2)</sup>, présente un programme d'activités nécessitant un soutien à l'échelle communautaire et qui entrent dans le cadre défini par la proposition de décision.

1.7. De la même façon (et c'est un argument en faveur de la présente proposition de décision), la Déclaration de Laeken, en annexe aux conclusions du Conseil européen des 14 et 15 décembre 2001, affirme que l'un des principaux défis que l'Union européenne doit relever consiste à rapprocher les citoyens du projet européen et des institutions européennes.

1.8. Enfin, toujours dans le sens de la proposition de décision, le document examiné par le Comité expose la nécessité d'établir un programme de formation des juges nationaux en matière d'application du droit communautaire en ce qui concerne, principalement, l'interprétation juridique du règlement (CE) n° 1/2003 <sup>(3)</sup> relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence prévues aux articles 81 et 82 du traité. À l'heure actuelle, il existe également pour cela un poste budgétaire, qui nécessitera la même base juridique que les autres à partir du prochain exercice budgétaire.

1.9. La base juridique applicable à la présente proposition de décision correspond aux articles 149 et 150 du traité CE, qui encadrent les actions de l'UE dans les domaines de l'éducation et de la formation. Conformément à ces deux

articles, le Comité économique et social européen doit obligatoirement émettre un avis sur la proposition de décision qui lui est soumise.

## 2. Résumé de la proposition de décision

### 2.1. Objectif de la proposition

2.1.1. L'exposé des motifs de la proposition de décision fixe comme objectif l'établissement d'une base pour l'octroi de subventions pour la promotion des organismes actifs au niveau européen et le soutien d'activités ponctuelles dans le domaine de l'éducation et de la formation.

2.1.2. L'article 1 de la proposition de décision dispose que l'objectif général du programme est le soutien aux activités des organismes actifs dans le domaine de l'éducation et de la formation.

2.1.3. Le paragraphe 5.1.2 de la fiche financière mentionne que la proposition répond principalement à la nécessité technique de donner une base juridique solide aux subventions de fonctionnement, qui figurent traditionnellement pour ce domaine en partie A du budget, et d'apporter une réponse à la déclaration commune rédigée par les trois institutions européennes suite à l'adoption du nouveau règlement financier.

### 2.2. Actions du programme

Pour l'application du programme, l'on a défini une série d'actions correspondant aux activités pouvant être développées par les organismes susceptibles de recevoir une subvention communautaire. Ces actions sont les suivantes:

Action 1: soutien à des institutions désignées actives dans le domaine de l'éducation. Il s'agit des sept institutions énumérées dans l'introduction du présent avis.

Action 2: soutien à des associations européennes actives dans le domaine de l'éducation ou de la formation. Elles doivent compter des membres dans douze États membres de l'UE, au minimum, et poursuivre un but d'intérêt général européen dans le domaine de l'éducation ou de la formation.

Action 3A: soutien à des activités dans le domaine de l'enseignement supérieur concernant l'intégration européenne, et principalement à des chaires Jean Monnet. Il s'agit surtout de l'application des enseignements sur l'intégration européenne dans les universités, la création et le soutien d'associations de professeurs spécialisés dans cette matière, la promotion du processus d'intégration et le débat sur ce processus, etc.

<sup>(1)</sup> JO L 248 du 16.9.2002.

<sup>(2)</sup> JO C 142 du 14.6.2002.

<sup>(3)</sup> JO L 1 du 4.1.2003.

Action 3B: soutien à des activités contribuant à la réalisation des objectifs futurs des systèmes d'éducation et de formation en Europe. Cette action est liée au programme de travail détaillé pour le suivi de ces objectifs.

Action 3C: soutien à la formation des juges nationaux dans le domaine du droit communautaire et aux organisations de coopération judiciaire. Il s'agit de soutenir les organisations de coopération judiciaire et les actions de promotion de la formation en droit communautaire, principalement à destination des juges nationaux.

### 2.3. Dotation budgétaire

Le budget accordé au programme durant sa période d'application est de 129 620 000 EUR, la répartition entre les différentes actions étant la suivante:

- Action 1: entre 58 et 65 pour cent du budget global.
- Action 2: jusqu'à 4 pour cent du budget du programme.
- Action 3A: entre 20 et 24 pour cent du budget.
- Action 3B: entre 7 et 11 pour cent du budget.
- Action 3C: jusqu'à 4 pour cent du budget du programme.

### 2.4. Période d'application

Le programme sera applicable du 1<sup>er</sup> janvier 2004 au 31 décembre 2008. Il est prévu qu'il puisse continuer par la suite, en vertu d'une nouvelle décision, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2009, en fonction du résultat de l'évaluation externe réalisée par la Commission.

## 3. Observations sur la proposition de décision

3.1. Le Comité prend en considération la présente proposition de décision et constate que le programme qu'elle contient est la somme de diverses actions qui sont reliées par la nécessité de doter d'une base juridique certaines subventions qui étaient octroyées sans assise juridique avant l'adoption du nouveau règlement financier.

Ces subventions sont présentées, dans la proposition de décision, en se référant à différentes sources:

- le Programme de travail sur le suivi des objectifs concrets des systèmes d'éducation et de formation en Europe,
- la Déclaration de Laeken sur l'avenir de l'Union européenne,
- le règlement (CE) n° 1/2003 relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence prévues aux articles 81 et 82 du traité.

3.2. En ce sens, le Comité constate que différentes intentions sont regroupées sous un même programme: cela va de la nécessité de doter d'une base juridique des subventions concrètes à la nécessité de développer des activités de formation permanente destinées aux juges nationaux des États membres, en passant par le soutien d'activités dans le domaine de l'éducation et de la formation.

Le Comité considère que, du fait de ces paramètres, le programme présenté dans la proposition de décision s'apparenterait à un ensemble de programmes unis par un élément commun déterminé par l'application, à partir de 2004, du règlement financier.

3.3. L'analyse de la proposition de décision montre que nous nous trouvons face à un programme qui n'a pratiquement pas besoin d'être développé puisqu'il l'est déjà pour la majorité de ses actions. En définitive, ce programme, même s'il n'existait pas en tant que tel, est déjà géré depuis plusieurs années.

En ce sens, le Comité appuie la volonté présente dans la proposition de décision de créer une agence exécutive à laquelle confier totalement ou partiellement la gestion du programme, à condition qu'elle résulte de la fusion des actuels bureaux techniques de *Socrates* et *Leonardo* et n'implique pas une augmentation des frais de gestion du fait de l'insuffisance des fonds destinés au programme.

3.4. Toutefois, le Comité manifeste clairement son appui aux activités d'aide et de soutien des organismes susmentionnés qui sont subventionnés par l'Union européenne. En effet, les activités qu'ils développent et le bénéfice qu'ils apportent, dans leurs domaines d'action respectifs, méritent la reconnaissance du Comité et sa prédisposition favorable à la poursuite et à la consolidation de ces activités, afin de garantir leur stabilité et leur continuité.

3.5. La proposition de décision établit, dans sa définition, un programme d'action communautaire dans le domaine de l'éducation et de la formation. Pour cela, elle se base juridiquement sur les articles 149 et 150 du traité CE, qui définissent spécifiquement le rôle de l'UE dans ces deux domaines.

La longue annexe à la proposition et la lecture détaillée des actions envisagées montrent clairement que la majorité des actions décrites, à l'exception de celle exposée à l'alinéa 3B, s'accompagnent d'activités à développer dans le domaine de l'enseignement, notamment supérieur, mais non dans celui de la formation professionnelle, en tenant compte du concept applicable à chacune d'entre elles en vertu des articles susmentionnés du traité.

De même, nous constatons que, dans la proposition de décision, l'action 3C ne fait référence qu'à une action que nous pourrions rattacher à la formation tout au long de la vie. Le Comité considère que l'apprentissage tout au long de la vie implique des actions aussi bien dans le domaine de l'éducation que dans celui de la formation, actions qu'il conviendrait de présenter davantage comme des instruments favorisant la réalisation des objectifs de Lisbonne.

3.6. Indépendamment de la neutralité financière voulue dans la proposition de décision, le Comité considère que les fonds destinés à l'apprentissage tout au long de la vie sont insuffisants, notamment au vu du prochain élargissement de l'UE. Nous estimons donc que ces fonds devraient être augmentés dans cette perspective.

Bien que le budget du programme soit basé sur les postes actuellement réservés aux interventions prévues dans le cadre des différentes actions plus le pourcentage d'accroissement annuel par année successive, nous constatons que le financement des activités d'éducation peut osciller entre 82 et 93 % environ du budget du programme, contre entre 7 et 11 % environ pour le financement des activités de formation.

3.7. Au vu des observations générales qui ont été faites, nous pensons que la Commission devrait envisager de donner à la proposition de décision un nom qui corresponde davantage au contenu réel du programme et à ses objectifs.

3.8. L'article 2 de la proposition de décision définit les organismes pouvant bénéficier des subventions prévues au programme. Cet article ne fixe pas à l'avance le nombre d'organismes éligibles.

Dans le cadre de l'action 1, l'annexe à la proposition définit les organismes auxquels s'adresse cette dernière. En définitive, il s'agit de ceux qui peuvent être aidés pour leurs frais de fonctionnement et de gestion. La liste présentée en annexe est exhaustive et limitée aux organismes mentionnés dans l'introduction du présent document.

Indépendamment du fait que le Comité a déjà fait connaître son soutien à cette initiative, en contribuant à la stabilité et à la continuité des actions entreprises dans ce cadre, nous estimons que cette liste ne devrait pas être exhaustive afin de permettre l'inclusion d'autres institutions ou organismes prestigieux ayant comme objectif l'intérêt général européen, que ce soit sous forme extensive ou spécifique dans un domaine concret.

3.9. Le Comité est d'avis qu'il convient de renforcer la formation des juges nationaux en matière d'application du règlement (CE) n° 1/2003 relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence prévues aux articles 81 et 82 du traité.

Le Comité estime toutefois que cette action, qui s'inscrit pleinement dans le cadre de la formation permanente des professionnels du fait de son caractère très spécifique (spécificité des professionnels concernés et spécificité de la matière faisant l'objet de la formation) n'a pas véritablement sa place dans la proposition de décision à l'examen.

Le Comité estime donc souhaitable que l'action 3C ne figure pas dans la proposition mais soit insérée à un autre cadre réglementaire, sauf si elle est élargie, dans le contexte de la formation continue tout au long de la vie, à d'autres professionnels et à d'autres matières ayant le même intérêt au niveau communautaire que celle dont il est question dans l'action 3C.

3.10. L'action 3B, qui vise à soutenir les activités contribuant à la réalisation des objectifs futurs des systèmes d'éducation et de formation, prévoit des actions de sensibilisation dans ces domaines, de promotion de l'action de l'Union européenne dans ces domaines et en ce qui concerne l'amélioration de la qualité, l'accès de tous et l'ouverture au monde des systèmes européens d'éducation et de formation.

Le Comité souligne qu'il faut veiller tout particulièrement à ce que l'ensemble de ces actions d'information et de publication ne fasse pas double emploi avec les actions déjà entreprises dans le cadre des programmes liés à *Socrates* et *Leonardo*. Il est nécessaire, pour cela, que tous les services concernés de la Commission et les agences chargées de la gestion des différents programmes soient bien coordonnés.

3.11. Conformément aux observations générales, en ce qui concerne la nécessité de créer une agence de gestion du programme et étant donné qu'il s'agit en grande partie d'actions qui fonctionnent déjà depuis un certain temps, le Comité souligne la nécessité d'inclure dans le budget consacré à cette agence des postes destinés à financer des études, des réunions d'experts pour faciliter l'application du programme, des actions d'information, de publication et de diffusion du programme, etc.

Étant donné qu'il ne s'agit pas d'un programme *ex novo*, le Comité considère que ces postes devraient servir au financement des actions les moins soutenues dans la version actuelle de la proposition, telles que celles liées aux activités dans le domaine de la formation.

#### 4. Conclusions

4.1. À l'exception des réserves émises dans la partie «observations» du présent document, le Comité soutient globalement les différentes actions dont il est question dans le texte de la proposition de décision. La plupart de ces actions fonctionnent déjà depuis un certain temps, d'où l'intérêt de les poursuivre.

4.2. Les actions en faveur de la consolidation, de l'amélioration et de la promotion des systèmes communautaires d'éducation et de formation, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur des frontières de l'Union, doivent toujours recevoir un bon accueil au sein du Comité. Conformément à nos observations sur cet aspect de la proposition, nous estimons qu'il convient de promouvoir ce type d'actions, en veillant à un meilleur équilibre du budget de l'Union européenne.

4.3. Les actions dont l'objectif est de soutenir des organismes aussi prestigieux que ceux auxquels se réfère l'action 1 de la proposition de décision méritent également une mention spéciale du Comité. En effet, ces institutions réalisent un travail important et cohérent, chacune dans leur domaine, en ce qui concerne les valeurs les plus positives et les plus proches des citoyens qui doivent accompagner le processus d'intégration européenne. Le Comité est donc favorable au maintien des subventions accordées à ces organismes au travers des mesures définies dans la proposition de décision.

4.4. Le Comité estime également qu'il est nécessaire de consolider la formation et les connaissances des juges nationaux dans des matières aussi importantes que celles qui figurent dans le règlement (CE) n° 1/2003 susmentionné. Le Comité soutient donc les actions exposées dans la proposition de décision, avec les réserves exprimées au paragraphe 3.9 du présent document.

4.5. Le Comité signale que cette proposition de décision fait partie d'un ensemble de sept propositions nées de l'application du règlement financier. Le Comité demande à la Commission d'adopter un point de vue cohérent lorsqu'elle formule ce type de propositions, notamment en ce qui concerne les critères d'accès au financement.

Bruxelles, le 29 octobre 2003.

*Le Président*

*du Comité économique et social européen*

Roger BRIESCH

---

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant un Centre européen de prévention et de contrôle des maladies»**

(COM(2003) 441 final — 2003/0174 (COD))

(2004/C 32/11)

Le 5 septembre 2003, le Conseil a décidé, conformément à l'article 152 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 6 octobre 2003 (rapporteur: M. Bedossa).

Lors de sa 403<sup>e</sup> session plénière des 29 et 30 octobre 2003 (séance du 29 octobre), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant par 125 voix pour et 2 abstentions.

## 1. Introduction

1.1. Deux raisons majeures pressent la Commission des Communautés européennes de présenter rapidement ce projet de règlement instituant un Centre européen de prévention et de contrôle des maladies:

1.1.1. La première est la future adoption du projet de «Traité établissant une Constitution pour l'Europe» qui a identifié les problèmes de sécurité communs en matière de santé publique, comme un domaine dans lequel les compétences de la Communauté européenne doivent être très notablement renforcées.

1.1.2. La seconde raison est provoquée par l'actualité continue des problèmes de santé publique qui surviennent depuis une bonne vingtaine d'années sur la planète, dont le point de départ peut se situer par la découverte et l'explosion de virus mutants, comme celui du VIH dans le début des années 1980, et pour terminer, au tout début de cette année, par la mutation du virus Corona, qui a provoqué l'alerte générale, de la Chine au Canada, avec l'apparition du syndrome respiratoire aigu sévère (SRAS), aux conséquences multiples et nombreuses et encore mal évaluées.

1.2. Tout cela sans oublier, depuis la fin des années quatre-vingt, l'apparition simultanée de menaces de bio-terrorisme au Japon ou aux USA.

1.3. Quand on étudie l'histoire récente de ces pandémies, la caractéristique qui s'impose est celle du développement immédiatement planétaire des risques: le VIH, sans doute né sur les bords du Congo, s'est identifié la première fois à Norfolk aux USA, et la mutation du virus Corona est «véhiculée» en moins de trois mois de Quandong (Chine), à Toronto, au Canada.

Cela signifie que la migration de ces pandémies est considérablement accélérée par les voyages et les systèmes de communication internationaux.

1.4. Une autre contrainte est apparue: les citoyens européens, même si les systèmes de protection sociale sont très différents, exigent que les États les protègent de plus en plus des risques de santé, et qu'en matière de santé publique, les autorités utilisent les principes de précaution, de précocité, d'information et de transparence dans leurs réactions et leurs décisions, même s'il s'agit d'un cahier des charges difficile à respecter parfois.

1.4.1. L'Union européenne est dans une situation très inégale: certains pays possèdent des structures modernes et adaptées, d'autres beaucoup moins. Ces différences sont amenées à s'aggraver avec l'élargissement de l'Union, raison pour laquelle la création et le fonctionnement efficace d'un organisme tel que le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies sont sans aucun doute nécessaires.

1.5. Depuis 1999, la Commission des Communautés européennes gère un réseau sur les maladies transmissibles, mais c'est une coopération ponctuelle, insuffisante.

Un renforcement substantiel du système s'impose désormais, pour que l'Union européenne soit en mesure de le contrôler efficacement. En juin 2001 également, au Conseil européen de Göteborg, le Conseil a demandé la constitution de ce Centre de contrôle et de prévention des maladies transmissibles.

Il est à noter que, début juin 2003, à la suite de la déclaration d'épidémie du SRAS, l'adhésion des États à ce projet de Centre a recueilli une très large adhésion.

## 2. Observations générales

2.1. L'approche systématique et structurée du contrôle des maladies transmissibles, et aussi des autres menaces sanitaires graves, est nécessaire. Ceci démontre l'importance d'une approche préventive, qui soit indiquée exactement dans la dénomination même du Centre, et précisée dans la mission du Centre (article 3 de la proposition).

En effet, dans le domaine agroalimentaire, les crises successives de l'encéphalite spongiforme bovine, la maladie de Creutzfeldt Jacob, la «dingue» du mouton, la grippe du poulet, ont été des menaces généralisées et sérieuses.

2.2. Dans le domaine de l'environnement, l'explosion de la morbidité et de la mortalité dues à l'amiante, aux expositions à des agents chimiques, le développement des maladies respiratoires dues à la pollution, et les nombreux décès survenus à la suite de la canicule, c'est-à-dire le réchauffement des températures, sont également désormais considérés comme des crises sanitaires graves, ayant des caractéristiques elles aussi épidémiques. La prévention et le contrôle de ces crises sanitaires nouvelles nécessitent de dépasser le modèle épidémiologique uniquement adapté aux maladies transmissibles, et ce d'autant plus que, même pour ces maladies, les déterminants environnementaux s'accroissent. Ces crises montrent à quel point il est important d'étudier les interactions entre plusieurs facteurs de risque, ainsi que leur accumulation, toutes deux pouvant dégénérer en pathologies, y compris des pathologies graves et des crises sanitaires. Le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies doit être structuré et équipé de manière adéquate pour faire face à des analyses complexes du type de celles sur les mécanismes d'interaction et de cumul.

## 3. Menaces sanitaires

3.1. Elles peuvent provenir, dans le futur, d'origines très diverses: de nombreuses régions du monde avancé, comme des régions en développement peu équipées en infrastructures sanitaires, peuvent être touchées, notamment lorsque l'on rappelle qu'actuellement les fièvres hémorragiques foudroyantes, comme la fièvre due au virus Ebola, n'ont trouvé aucune parade.

La menace de crises graves provenant de la grippe, dont les virus sont en constante évolution est réelle.

3.2. À cela, il faut ajouter les origines chimiques, toxiques ou microbiennes «ordinaires» et celles pouvant provenir d'un «bio-terrorisme» provoqué de manière délibérée: gaz sarin au Japon, anthrax aux USA, toxine botulique, gaz paralysant ou asphyxiant en Irak.

### 3.3. Deux paramètres sont à contrôler:

- Le temps et la rapidité de réaction liées à la présence de structures de coordination opérationnelles sont des facteurs essentiels de la réponse à apporter à ces crises sanitaires graves. L'exemple de la crise du SRAS en est la dernière démonstration.
- Le système de réseaux à mettre en place doit être lui aussi raccordé aux autres réseaux mondiaux: liaisons avec l'organisation mondiale de la santé (OMS), et avec le réseau CDC (center for Disease Control and Prevention) des USA à Atlanta notamment.

3.4. L'impact de ces crises est non seulement ressenti en matière de santé publique, donc de réponses à apporter à l'anxiété généralisée de l'opinion, mais également économique puisque dans la crise du SRAS, l'économie de nombreux pays asiatiques a été touchée, et à un degré moindre, l'économie d'entreprises européennes du tourisme ou du transport.

3.5. La décision européenne n° 2119/98/CE instaurant un réseau de surveillance épidémiologique et de contrôle des maladies transmissibles dans la Communauté européenne vient réparer le désordre actuel existant.

3.6. De nombreux pays des États de l'Union européenne possèdent des structures performantes et efficaces sur leur territoire mais peu coordonnées entre elles. La surveillance, l'alerte précoce et la réaction à l'échelon européen sont nécessaires, et s'ils forment entre eux le «réseau des réseaux» comme base communautaire, le suivi des actions et des interventions techniques est nécessaire.

3.7. Ces exigences entraînent la nécessité d'un accroissement important des moyens financiers, de manière pérenne, nécessaire pour remplir ces fonctions.

La consultation scientifique et la coordination des politiques de santé publique pour répondre à ces nombreuses demandes et ce cahier des charges très lourd, nécessitent des financements importants, si l'on veut accroître cette capacité à délivrer des avis scientifiques indépendants, à assurer une coopération opérationnelle efficace.

3.8. La fragmentation des structures actuelles est nuisible; des mécanismes nouveaux sont à mettre en place pour aider les États membres et la Commission à faire leur travail.

L'élargissement à dix nouveaux pays, insuffisamment équipés pour la plupart, peut provoquer le manque d'efficacité des activités de surveillance.

3.9. L'Union européenne doit pouvoir mettre ses États membres, et les structures dédiées, en veille sanitaire constante sur tous les modèles d'attaques contre la santé publique de ses ressortissants: la liaison généralisée avec l'OMS, et les autres structures spécialisées dans le monde, doit permettre d'obtenir un échange permanent d'informations entre les réseaux, pour mettre en place rapidement et constamment les matériels appropriés pour répondre aux attaques d'où qu'elles viennent.

3.10. Les crises sanitaires de cette dernière décennie subies par les pays de l'Union européenne, ont notablement sensibilisé les responsables de l'Union européenne, des États membres et les populations, pour accepter les efforts nécessaires pour mener la lutte contre ces crises de santé publique.

#### 4. Observations particulières

4.1. Face à la demande croissante des citoyens de l'Union européenne devant ces crises sanitaires d'origines diverses et parfois plurielles, un pays de l'Union européenne, seul, a besoin de compétences, d'expertises et d'expérience venant de toute part pouvant mettre en place connaissances spécialisées et coordonnées.

4.2. Le réseau nécessaire a besoin de plusieurs éléments:

- Personnels formés et compétents en nombre suffisant.
- Les centres épidémiologiques existants doivent disposer d'une place privilégiée dans le dispositif et veiller à ce que leurs modèles de prévention et de contrôle s'adaptent à l'évolution de la nature des risques et intègrent en particulier la santé environnementale.
- La source d'information ainsi définie doit être à la disposition de tous les partenaires. Ses avis scientifiques doivent faire autorité et permettre à la Commission d'élaborer toutes sortes de propositions d'action et projets législatifs.

4.3. Ce Centre, qui fait office d'agence européenne indépendante, pourrait mobiliser et renforcer de manière significative les synergies dispersées entre les centres nationaux existants, compétents en matière de contrôle des maladies. Ceci devrait permettre d'obtenir la meilleure coopération pour une Europe élargie, et également avec les autres agences de l'Union: l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) et l'Agence européenne pour l'évaluation des médicaments (EMA), qui a des compétences spécifiques dans le domaine de la pharmacovigilance, afin d'éviter des chevauchements inutiles d'activités.

4.4. Le Comité économique et social européen est profondément d'accord avec l'analyse de la Commission quant à la définition et la conception des missions de ce Centre européen de prévention et de contrôle des maladies:

- Surveillance et mise en réseau des laboratoires existants pour obtenir rapidement l'harmonisation des méthodes de surveillance, et l'accélération de la comparabilité et de la compatibilité des données de surveillance réalisées dans les meilleurs délais.
- Avis scientifiques de haut niveau reconnus des Autorités scientifiques et des Académies, et normalisation des procédures de laboratoire dont l'excellence et l'indépendance des travaux doivent être garanties.

4.5. Le Comité économique et social européen insiste beaucoup pour que la veille scientifique soit constante, celle-ci devant concourir à une alerte précoce et extrêmement rapide, évitant toute détérioration vers une crise grave et/ou majeure.

4.6. Le Comité économique et social européen considère que l'assistance technique ne peut se limiter parfois qu'aux seuls pays de l'Union européenne.

Il y a lieu d'être attentif à tous les signaux qui viennent d'ailleurs pour enclencher une réponse rapide: l'Union européenne doit pouvoir obtenir et/ou fournir de l'aide à tous ceux qui peuvent lui apporter un concours sur tous les théâtres d'opération: agences communautaires, OMS, CDC, médecine humanitaire, agences étrangères qui font face à des foyers pouvant toucher ailleurs et en particulier l'Union européenne.

4.7. En aval de ces actions de recherche et de prévention, le Comité économique et social européen est d'accord pour que cette agence joue un rôle de premier plan dans la coordination de la réaction à des menaces sanitaires graves de portée communautaire, coordonnant les intervenants concernés, tels que par exemple les autorités en charge de la santé publique, la protection civile, l'armée et la société civile.

4.8. Le Comité économique et social européen note avec intérêt le projet d'organisation de ce Centre européen:

- Taille réduite mais influence très grande grâce aux synergies mises en place avec les Instituts nationaux.

Cependant le Comité économique et social européen est dubitatif pour le début de son fonctionnement, quant à la parcimonie des personnels.

- La structure administrative est apparemment directe et souple, permettant une surveillance continue de la cohérence des actions menées dans le cadre des politiques communautaires et des initiatives nationales.

4.9. Le Comité économique et social européen indique, en l'approuvant très fortement, que la constitution du Forum consultatif (article 18) doit être constituée avec une extrême minutie et une grande rigueur, pas seulement des membres d'instituts nationaux similaires, car il est, à côté du Directeur, la cellule essentielle du dispositif pour garantir cette construction essentielle à une grande politique de santé publique de l'Union européenne.

## 5. Conclusion

5.1. La Commission européenne a réagi avec célérité à la suite de la crise sanitaire internationale provoquée par le SRAS.

Le Comité économique et social européen est persuadé que ces menaces se multiplieront à l'avenir sur de très nombreux fronts: chimiques, toxiques, climatologiques, viraux ou microbiens, et que les résistances aux traitements accentuent ces menaces, comme pour la tuberculose, le sida, le paludisme, les fièvres hémorragiques foudroyantes.

5.2. La création de ce Centre est un encouragement au renforcement de l'Union européenne dans sa politique de santé publique définie par l'article 152, telle qu'elle est prévue dans le projet de constitution de l'Union européenne, sur la table de la Conférence intergouvernementale.

Bruxelles, le 29 octobre 2003.

*Le Président*

*du Comité économique et social européen*

Roger BRIESCH

---

### **Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission, au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions "Renforcement de la dimension sociale de la stratégie de Lisbonne: Rationalisation de la coordination ouverte dans le domaine de la protection sociale"»**

(COM(2003) 261 final)

(2004/C 32/12)

Le 28 mai 2003, la Commission a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de solliciter l'avis du Comité économique et social européen sur la communication susmentionnée.

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 6 octobre 2003 (rapporteur: M. Beirnaert).

Lors de sa 403<sup>e</sup> session plénière des 29 et 30 octobre 2003 (séance du 30 octobre 2003), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 62 voix pour, 2 voix contre et 0 abstention.

## 1. Introduction

1.1. Dans le rapport de printemps de 2003, la Commission s'engageait à adopter une communication sur «la réorganisation des actions actuellement disparates liées à l'inclusion sociale et aux pensions et, le moment venu, la coopération en matière de soins de santé et des efforts visant à "rendre le travail payant" dans le cadre d'une méthode ouverte de coordination unique». En outre, le Conseil européen de Bruxelles en mars 2003 a demandé la Commission de «faire rapport sur l'opportunité de simplifier et de rationaliser les différents

volets des travaux relatifs à la protection sociale pour les inscrire dans un cadre cohérent suivant la méthode ouverte de coordination».

1.2. Le Conseil européen de Lisbonne en mars 2000 a décidé d'une stratégie socio-économique intégrée pour l'Europe. Dans ce contexte, la coopération en matière de protection sociale venait à renforcer la coordination des politiques économiques dans le cadre des grandes orientations de politiques économiques (GOPE) et celle des politiques de l'emploi dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi.



1.3. Cette coopération repose sur l'application de la méthode ouverte de coordination à deux volets de la protection sociale: l'inclusion sociale et les pensions. Les principaux éléments de cette méthode sont: des objectifs communs, des plans d'action nationaux (PAN/inclusion) couvrant une période de deux ans pour l'inclusion sociale et des rapports nationaux de stratégies couvrant une période de trois ans pour les pensions et un rapport conjoint de la Commission et du Conseil qui résume et analyse l'ensemble des PAN/inclusion ou respectivement des rapports de stratégie sur les pensions.

1.4. Les soins de santé et soins de longue durée font l'objet, à ce stade, d'une forme moins avancée de coopération sous forme d'échange d'information et d'une connaissance réciproque. Trois grands objectifs ont été identifiés et les États membres ont répondu à un questionnaire destiné à rassembler des informations sur la façon dont les trois objectifs sont pris en compte dans les politiques des États membres. Un rapport conjoint de la Commission et du Conseil tire les principales conclusions de l'analyse des réponses des États membres.

1.5. Le Comité de la protection sociale entreprend actuellement un travail sur le «renforcement de l'attrait financier du travail» afin de déterminer la contribution spécifique que les systèmes de protection sociale peuvent apporter à cet objectif global. Les différents aspects de ce sujet ont été et continueront à être traités dans le cadre des GOPE et des lignes directrices pour l'emploi.

## 2. Contenu de la communication

2.1. La communication de la Commission propose, en vue du renforcement de la dimension sociale de la stratégie de Lisbonne, une rationalisation de la coordination des politiques de protection sociale et une synchronisation à partir de 2006 avec le processus de coordination des politiques économiques et de l'emploi. Pour ces deux derniers processus un calendrier synchronisé a été déjà établi pour la période 2003-2005.

2.2. La Commission propose que la rationalisation de la coordination en matière de protection sociale s'effectue par l'établissement d'un ensemble unique d'objectifs communs organisé en trois piliers: inclusion sociale, pensions, soins de santé et de longue durée. Cet ensemble devrait remplacer les séries distinctes d'objectifs existantes et devrait être adopté par le Conseil en 2006 en même temps que l'ensemble des lignes directrices pour les politiques économiques et de l'emploi. Il devrait, en principe, demeurer stable pendant une période de trois ans. L'ensemble des objectifs communs devrait aussi englober un nombre limité de questions transversales telle que dimension de genre (*gender mainstreaming*) ou le renforcement de l'attrait financier du travail (*make work pay*).

2.3. Il est également prévu que les États membres établissent un seul rapport en matière de protection sociale qui remplacent à la fois les PAN/inclusion et les rapports de stratégie nationale

pour les pensions et qui couvrent un cycle de trois ans. Dans les années intermédiaires, les États membres présenteront des rapports qui feront état des mesures déjà prises.

2.4. Les rapports nationaux seront suivis par un mécanisme au niveau européen, à savoir l'établissement d'un rapport conjoint Commission/Conseil unique pour la protection sociale qui évaluera les progrès accomplis en direction de l'ensemble des objectifs communs dans les États membres.

2.5. Des indicateurs seront adoptés d'un commun accord afin d'évaluer les avancées réalisées vers les objectifs communs.

2.6. La communication formule aussi un calendrier pour l'implication des nouveaux États membres dans le processus rationalisé.

## 3. Observations générales

3.1. *Quant au principe de la coordination ouverte dans le domaine de la protection sociale*

3.1.1. Le Comité prend acte de l'inscription dans la première partie du projet de Constitution européenne du principe de la coordination des politiques sociales des États membres (art. 14, par. 4). Ce principe est confirmé dans la partie III du projet qui précise que ce principe se traduira dans le domaine social par «des initiatives en vue d'établir des orientations et des indicateurs, d'organiser l'échange des meilleures pratiques, de préparer les éléments nécessaires à la surveillance et à l'évaluation périodiques» (art. 107, 2<sup>e</sup> al.). Ces textes sous-tendent dorénavant la méthode dite de coordination ouverte. Aussi importante que soit cette base légale, il est tout aussi important qu'elle soit prolongée par la volonté politique de donner un contenu effectif à cette coordination. La décélération de la croissance économique rend cette coordination, selon le Comité, encore plus nécessaire.

3.1.2. Le Comité rappelle à cet égard toute l'importance qu'il attache à la méthode ouverte de coordination en matière de protection sociale ainsi qu'il appert de ses avis en matière d'indicateurs dans le domaine de l'inclusion sociale<sup>(1)</sup>, de l'adéquation et de la viabilité des régimes de pensions<sup>(2)</sup> et de son plaidoyer en faveur d'une méthode de coordination ouverte en matière de soins de santé<sup>(3)</sup>.

(1) JO C 221 du 17.9.2002.

(2) JO C 48 du 21.2.2002.

(3) CESE 928/2003 du 17.7.2003.

3.1.3. Le Comité constate que la communication de la Commission porte sur la rationalisation et la simplification des différents processus de coordination en matière de protection sociale et non sur les objectifs, orientations, indicateurs définis dans ces processus.

3.1.4. Ceux-ci seront davantage développés dans les futures étapes de la coordination de la protection sociale. Ainsi le programme de travail de la Commission prévoit-il avant le lancement en 2006 du nouveau processus:

- au printemps 2004 un rapport conjoint sur l'inclusion sociale suite aux PAN/inclusion que les États membres ont introduit en juillet 2003 pour la période 2003-2005;
- une communication en matière de soins de santé et de longue durée prévue pour le printemps 2004;
- un rapport sur le renforcement de l'attrait financier du travail pour le printemps 2004;
- une série consolidée d'indicateurs ainsi que de nouvelles projections démographiques et financières en vue de l'introduction ou de l'actualisation en 2005 des rapports stratégiques nationaux en matière de pensions;
- une évaluation de la coopération menée jusqu'ici en matière de pensions, d'inclusion sociale et de soins de santé.

3.1.5. Le Comité insiste dès à présent pour être consulté sur ces nouvelles étapes clés.

### 3.2. *Quant à la communication de la Commission en matière de rationalisation de la coordination ouverte de la protection sociale*

3.2.1. Le Comité partage la motivation à la base de cette communication visant à rationaliser et à simplifier la coordination ouverte en matière de protection sociale. Le Comité souligne plus particulièrement comme points positifs de cette nouvelle approche que celle-ci tend à:

- renforcer la dimension sociale de la stratégie de Lisbonne en accroissant ainsi le poids politique du volet modernisation et amélioration de la protection sociale;
- prolonger la stratégie de Lisbonne basée sur l'idée d'une interaction positive entre l'économie, le social et la protection sociale. Cette nécessaire synergie doit bénéficier aux trois côtés du triangle: une croissance économique durable, une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et une plus grande cohésion sociale qui doit constituer un volet à part entière du processus;

- mieux articuler les piliers inclusion sociale, pensions et soins de santé en simplifiant et rationalisant le processus;
- intégrer progressivement les nouveaux pays membres dans le processus de coordination de la protection sociale.

3.2.2. Le Comité se réjouit de la volonté d'ouverture dont témoigne la communication. «Celle-ci souligne le haut degré d'organisation de la société civile par rapport à l'exclusion sociale» et met l'accent sur la nécessaire «participation de toute une série d'acteurs: celle des partenaires sociaux et la consultation avec les ONG et les représentants des branches locales et régionales du gouvernement». Encore faut-il que les gouvernements et les autorités publiques témoignent vraiment d'une volonté d'ouverture et associent les partenaires sociaux et autres organisations concernées au processus de sorte qu'ils puissent avoir un apport effectif. Le Comité est cependant bien conscient du fait que les interlocuteurs diffèrent selon les dossiers.

3.2.3. Cette appréciation positive n'exclut cependant pas des préoccupations et des inquiétudes.

3.2.3.1. Ainsi le Comité craint-il que pendant la période transitoire avant le lancement en 2006 du nouveau mécanisme que les processus en cours perdent de leur dynamique, voire s'essouffent ou feraient du surplace. Cette inquiétude porte notamment sur le processus inclusion sociale, mais également sur celui des pensions — l'objectif en la matière visant autant des pensions adéquates qu'un régime de retraite viable — et celui en matière de soins de santé qui ne parvient décidément pas à s'engager sur la voie de la méthode ouverte de coordination ainsi que le Comité l'a souligné dans son avis <sup>(1)</sup>.

3.2.3.2. Quant au nouveau processus à mettre en place à partir de 2006, le Comité craint que le regroupement des différents processus en un seul mécanisme global aille au détriment de la spécificité des dossiers de l'inclusion sociale, des pensions et des soins de santé. Chacun de ces dossiers pose en effet des défis spécifiques. Ainsi le dossier de l'inclusion sociale ne pose-t-il pas seulement des problèmes de revenu minimal et d'emploi, mais aussi des problèmes de logement, d'éducation, de santé, d'accès à la justice, etc. Ainsi encore le dossier des soins de santé pose-t-il des défis spécifiques pour les malades de longue durée, les personnes âgées, les personnes handicapées. Ces dossiers interpellent aussi des interlocuteurs spécifiques, notamment les partenaires sociaux ainsi que des ONG et d'autres organisations concernées telles que les organismes de l'économie sociale, les associations de malades et de prestataires de soins, etc.). Cette préoccupation de préserver la spécificité est développée ci-après.

<sup>(1)</sup> CESE 928/2003 du 17.7.2003.

#### 4. Observations spécifiques

4.1. Le Comité insiste pour que des clarifications soient apportées sur la définition des objectifs communs. La proposition de la Commission de remplacer les séries distinctes d'objectifs existantes dans le domaine de l'inclusion sociale, les pensions et les soins de santé et de longue durée par un ensemble d'objectifs communs soulève des interrogations et prête à la confusion. En quoi ces objectifs seront-ils communs? Des objectifs communs aux trois piliers? Le Comité craint que des objectifs communs aux piliers inclusion sociale, pensions, soins de santé resteront forcément très généraux, eu égard à la spécificité des problématiques. Il en découle que ces objectifs, de l'avis du Comité, devront être complétés par des objectifs spécifiques à chaque dossier sinon on aboutirait à un affaiblissement du processus. Il s'agit d'une préoccupation prioritaire du Comité. Aussi celui-ci souhaite-t-il fermement obtenir des garanties de la Commission à ce propos. Le Comité insiste par ailleurs pour que les nouveaux objectifs ne fassent pas fi des acquis réalisés notamment dans le processus d'inclusion sociale et que l'on assure au contraire la continuité de la dynamique mise en oeuvre. Enfin, le Comité rappelle l'intérêt qu'il attache à voir les objectifs européens complétés par des objectifs fixés par les États membres au niveau national.

4.2. Le Comité partage l'avis de la Commission sur la nécessité d'un nombre limité des questions transversales. Mais comme le Comité juge nécessaire que les objectifs généraux soient accompagnés d'objectifs spécifiques, ajouter un grand nombre de questions horizontales pourrait rendre le processus plus complexe et aller à l'encontre de la simplification et la rationalisation.

4.2.1. Le Comité soutient l'inclusion de la dimension de genre du *gender mainstreaming* parmi les questions horizontales. Il s'agit en effet d'une dimension particulièrement importante. Le Comité demande que des actions concrètes relatives au *gender mainstreaming* soient clairement identifiées dans le cadre de chaque domaine. La mise en oeuvre de ces actions doit être expliquée dans les rapports annuels nationaux et doit être suivie de près au niveau européen.

4.2.2. Le thème de l'attrait financier du travail et de la garantie du revenu fait partie des quatre grands objectifs pour la modernisation et l'amélioration de la protection sociale définis par la Commission dans sa communication de 1999 <sup>(1)</sup>. Le Comité souligne par ailleurs que, comme ce thème est aussi traité dans le cadre des GOPE et des lignes directrices pour l'emploi, une coordination des actions s'impose en tout cas sur ce dossier si important.

4.3. Le Comité convient que l'élaboration d'un rapport unique sur la protection sociale par les États membres pourrait améliorer la synergie entre les actions prises pour chaque pilier et éviter les doubles emplois. Mais, le Comité voit aussi le risque d'une approche réductrice dans la prise en compte des problèmes spécifiques à chaque thème. En effet, il sera difficile de parvenir, dans un rapport de mise en oeuvre couvrant les trois thèmes, à la même profondeur que celle permise par des rapports distincts sur chacun. Il est dès lors essentiel que ce rapport unique assure un bon suivi aux engagements pris dans les PAN/inclusion et dans les rapports de stratégie pour les pensions et maintienne ainsi les dynamiques mises en place.

4.4. Le Comité souscrit au cycle de trois ans des rapports nationaux programmatiques étant entendu que les États membres élaboreront des rapports annuels centrés sur les progrès accomplis dans la mise en oeuvre des objectifs communs. En effet, des rapports nationaux annuels sont nécessaires pour assurer un suivi soutenu au niveau européen des progrès réalisés et ce en vue de l'élaboration d'un rapport conjoint Commission/Conseil annuel sur la protection sociale qui constitue ainsi un instrument-clé du nouveau processus.

4.5. Comme le souligne la communication, le grand défi pour le nouveau processus est de rendre compte des avancées réalisées dans l'ensemble des domaines d'une manière qui soit à la fois transparente et efficace. Aussi la mise au point d'un ensemble d'indicateurs est-elle particulièrement essentielle. Le Comité comprend le souci de la Commission de veiller à ce que le nombre total d'indicateurs demeure limité, mais il importe qu'ils soient suffisamment valables et ciblés pour pouvoir évaluer la réalisation des objectifs et orientations. Le Comité rappelle ses prises de position antérieures à ce propos <sup>(2)</sup> et sa demande d'être consulté sur les nouvelles propositions en la matière.

4.5.1. Le Comité constate avec satisfaction que le nouveau processus devrait déboucher sur plus de visibilité des statistiques sociales communautaires par la demande de données plus fiables, plus comparables et plus récentes.

#### 5. Conclusions

Le Comité prend acte de l'inscription dans le projet de constitution européenne du principe de la coordination des politiques sociales des États membres, mais estime tout aussi important que ce principe soit prolongé par la volonté politique d'y donner un contenu effectif.

<sup>(1)</sup> Communication de la Commission sur «Une stratégie concertée pour moderniser la protection sociale» COM(1999) 347 final.

<sup>(2)</sup> JO C 221 du 17.9.2002.

Le Comité juge particulièrement positif que la communication vise à renforcer la dimension sociale de la stratégie de Lisbonne en accroissant ainsi le poids politique du volet modernisation et amélioration de la protection sociale.

Le Comité estime qu'il faut particulièrement veiller à ce que le regroupement des différents processus en un seul mécanisme global n'agisse pas au détriment de la spécificité des dossiers

de l'inclusion sociale, des pensions et des soins de santé. Chacun de ces dossiers pose des défis spécifiques, interpelle des interlocuteurs spécifiques et appelle des objectifs spécifiques.

Il est essentiel que ce rapport unique assure un bon suivi aux engagements pris dans les PAN/inclusion et dans les rapports de stratégie pour les pensions et maintienne ainsi les dynamiques mises en place.

Bruxelles, le 30 octobre 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 un régime de compensation des surcoûts induits par l'ultrapériphéricité pour l'écoulement de certains produits de la pêche des Açores, de Madère, des îles Canaries et des départements français de la Guyane et de la Réunion»**

(COM(2003) 516 final — 2003/0202 (CNS))

(2004/C 32/13)

Le 11 septembre 2003, le Conseil a décidé, conformément aux dispositions de l'article 37 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

Le 23 septembre 2003, 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 403<sup>e</sup> session plénière des 29 et 30 octobre 2003 (séance du 29 octobre), de nommer M. Sarró Iparraguirre rapporteur général et a adopté le présent avis par 76 voix pour et 2 abstentions.

## **1. Introduction**

1.1. Les régions ultrapériphériques de la Communauté (régions autonomes portugaises des Açores et de Madère, communauté autonome espagnole des Canaries et départements français d'outre-mer — Guadeloupe, Guyane, Martinique et Réunion) subissent des retards socio-économiques qui justifient l'intervention des institutions communautaires dans le sens de permettre la promotion de leur développement économique et social ainsi que leur insertion harmonieuse dans la dynamique du marché intérieur.

1.2. Dans ce contexte, le Conseil a institué des programmes d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité de ces régions ultrapériphériques.

1.3. Le secteur de la pêche des régions ultrapériphériques de la Communauté connaît des difficultés, qui se trouvent particulièrement aggravées par le coût des transports des produits de la pêche vers les marchés, du fait de leur éloignement et de leur isolement.

1.4. L'article 299 paragraphe 2 du traité CE reconnaît qu'il s'avère nécessaire d'adopter des mesures spécifiques en faveur du secteur de la pêche de ces régions ultrapériphériques, qui y est explicitement mentionné.

1.5. C'est dans ce contexte que l'UE a instauré en 1992 un régime de soutien à la commercialisation de certains produits de la pêche pour aider les producteurs de ces régions. Ce

régime a été prorogé en 1994, 1995, 1998 et 2002 <sup>(1)</sup>, ce qui a permis de fournir un débouché commercial vers l'extérieur aux principales espèces de produits de la pêche.

1.6. La dernière de ces prorogations, le règlement (CE) n° 579/2002 du Conseil du 25 mars 2002 <sup>(2)</sup>, fixe l'applicabilité de ce régime jusqu'au 31 décembre 2002.

1.7. La proposition de règlement à l'examen dispose qu'il est nécessaire de prévoir, à partir de 2003, la continuation du régime de compensation des surcoûts pour certains produits de la pêche de ces régions ultrapériphériques, en ce qui concerne la transformation et la commercialisation.

## 2. Observations

2.1. Le CESE estime qu'il convient de poursuivre l'application de ce régime de compensation afin de préserver la compétitivité de certains produits de la pêche par rapport à d'autres régions de l'UE.

2.2. La proposition de règlement s'intéresse également au soutien des produits de la pêche artisanale et côtière, en ce qui concerne la transformation et la commercialisation. Le CESE reconnaît le bien-fondé de cette inclusion et encourage la Commission à poursuivre son soutien à ce type de pêche, qui joue un rôle très important du point de vue social et économique dans ces zones ultrapériphériques.

<sup>(1)</sup> JO L 162 du 30.6.1994, p. 8; JO L 236 du 5.10.1995, p. 2; JO L 208 du 24.7.1998, p. 1 et JO L 89 du 5.4.2002, p. 1.

<sup>(2)</sup> JO L 89 du 5.4.2002, p. 1.

Bruxelles, le 29 octobre 2003.

2.3. Le CESE estime important pour l'avenir de cette proposition de règlement qu'elle prévoie la possibilité de moduler les montants et les quantités fixés pour les différentes espèces. Le CESE estime toutefois que la procédure prévue à l'article 8 pour ce faire est trop complexe et que la Commission devrait donc instaurer une procédure plus simple permettant de prendre des décisions pratiques plus rapidement.

2.4. Le CESE exprime son accord avec la disposition contenue dans la proposition de règlement, qui prévoit que les mesures économiques seront financées par la section garantie du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), et avec la présentation par la Commission d'un rapport sur la mise en œuvre des mesures fixées qui s'accompagnera de propositions de mesures nécessaires, tous les quatre ans à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2007.

## 3. Conclusions

3.1. Le CESE considère que la publication de ce règlement est aussi nécessaire qu'urgente.

3.2. Le CESE comprend parfaitement que ce règlement a un caractère permanent et que, si nécessaire, il conviendra de revoir les mesures pour maintenir en permanence l'objectif visant à compenser les surcoûts liés à l'écoulement de certains produits de la pêche pour les régions ultrapériphériques de l'UE.

3.3. Le CESE estime que la procédure de révision de la modulation des montants et quantités fixés à l'article 8 doit être plus simple, pratique et souple.

*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° 2561/2001 du Conseil visant à promouvoir la reconversion des navires et des pêcheurs qui étaient, jusqu'en 1999, dépendants de l'accord de pêche avec le Maroc»**

(COM(2003) 437 final — 2003/157 (CNS))

(2004/C 32/14)

Le 4 août 2003, le Conseil a décidé, aux termes des articles 36 et 37 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

Le 23 septembre 2003, le Bureau du Comité économique et social européen a chargé la section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», de préparer ses travaux en la matière.

Compte tenu de l'urgence des travaux, le Comité économique et social européen a lors de sa session plénière, tenue les 29 et 30 octobre 2003 (séance du 29 octobre), désigné son rapporteur général: M. E. Chagas et adopté l'avis suivant par 66 voix pour et 2 abstentions.

## **1. Introduction**

1.1. Avec l'adoption du règlement (CE) n° 2561/2001 du Conseil relatif à la promotion de la reconversion des navires et des pêcheurs qui étaient, jusqu'en 1999, dépendants de l'accord de pêche avec le Maroc, le Conseil a introduit une série de dérogations à certaines dispositions du règlement (CE) n° 2792/1999 définissant les modalités et les conditions des actions structurelles dans le secteur de la pêche, et a approuvé une dotation complémentaire pour des mesures structurelles et socio-économiques.

1.2. Ces décisions se sont justifiées en tant que mesures extraordinaires pour favoriser l'exécution des plans de reconversion des flottes communautaires affectées par le non-renouvellement de l'accord de pêche avec le Maroc, et dans le but de dégager les moyens nécessaires à la préretraite ou à la reconversion des pêcheurs hors de la pêche maritime dans le cadre de plans sociaux individuels ou collectifs.

1.3. Il est à noter que, comme cela a été suggéré par les organisations représentatives des pêcheurs, le montant des aides inclut une enveloppe financière pour des mesures socio-économiques de 32 % au moins du montant total.

## **2. La proposition de la Commission**

2.1. Avec la proposition à l'examen, la Commission entend apporter une série de modifications qui tiennent compte du caractère exceptionnel de la situation, notamment en tentant de couvrir le plus grand nombre possible de pêcheurs et de les traiter sur un pied d'égalité, en supprimant les dispositions réglementaires qui limitent l'octroi de la prime forfaitaire individuelle aux pêcheurs dont le navire a fait l'objet d'une cessation définitive d'activité.

2.2. Par ailleurs, les délais d'éligibilité des dépenses et de présentation de demande de paiement du solde ont été prorogés de douze mois et la date de référence pour la prise en compte de la période de chômage est fixée au 1<sup>er</sup> janvier 2002.

## **3. Observations générales**

3.1. Le CESE a approuvé les modifications proposées maintenant par la Commission, qui tentent d'apporter une réponse aux problèmes rencontrés dans la mise en œuvre du règlement exceptionnel adopté en 2001 et de couvrir le plus grand nombre possible de travailleurs touchés par l'absence d'accord dans les négociations de renouvellement de l'accord avec le Royaume du Maroc.

Bruxelles, le 29 octobre 2003.

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

**Avis du Comité économique et social européen sur:**

- la «**Communication de la Commission: Programme pour la promotion du transport maritime à courte distance**», et
- la «**Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant les unités de chargement intermodales**»

(COM(2003) 155 final — 2003/0056 (COD))

(2004/C 32/15)

Le 29 avril 2003, le Conseil a décidé, en vertu des articles 71, paragraphe 1 et 80, paragraphe 2 du traité instituant la Communauté européenne, de saisir le Comité économique et social européen d'une demande d'avis sur la proposition susmentionnée.

Le 7 avril 2003, la Commission a décidé, en vertu de l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de saisir le Comité économique et social européen d'une demande d'avis sur la communication susmentionnée.

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», qui était chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 10 octobre 2003 (M. Chagas, rapporteur).

Lors de sa 403<sup>e</sup> session plénière des 29 et 30 octobre 2003 (séance du 29 octobre), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 83 voix pour, 2 voix contre et 1 abstention.

**1. Introduction**

1.1. Le développement du Marché unique européen, tel qu'il avait été proposé dans la communication de 1985 supposait une évolution structurelle de ce qu'était jusqu'alors la pratique du commerce. L'une des conséquences de la libre circulation des personnes, des marchandises, des capitaux et des services qu'il était proposé d'instaurer à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1993 était une expansion directement proportionnelle des services de transport. Compte tenu des contraintes éventuelles à prévoir pour l'environnement en conséquence de cette mobilité, la Commission européenne réalisa une étude concernant l'impact des transports sur l'environnement, et les résultats de cette étude furent présentés le jour même de la signature du traité de Maastricht <sup>(1)</sup>. Ce document présentait une évaluation complète de l'impact des transports sur l'environnement, et proposait aussi la stratégie communautaire à adopter en réponse à cette situation. Il s'agissait d'ouvrir un débat public, auquel participeraient les institutions communautaires et les intervenants respectifs, à propos des problèmes relatifs aux transports et à l'environnement <sup>(2)</sup>. En même temps, il donnait une indication de la manière dont il devrait être possible d'intégrer la composante environnementale dans la politique des transports et proposait de susciter une sensibilisation à son

importance, étant donné que l'un des objectifs du traité de Maastricht était d'assurer à l'Europe une croissance durable. Les transports ne sont jamais neutres du point de vue de l'environnement; leurs effets dépendent du mode de transport considéré <sup>(2)</sup>.

1.2. Suite aux conclusions de cette étude, les principes du développement et de la croissance économique durables ont été considérés comme se trouvant au cœur des politiques européennes, car une économie globale forte ne peut être durable que si elle intègre dans son développement les problématiques et les avantages de nature économique, sociale et environnementale <sup>(3)</sup> <sup>(4)</sup>. En vue de la réalisation des objectifs évoqués plus haut, la Commission a présenté le Livre blanc de 1992 sur la future politique commune des transports <sup>(5)</sup>. Deux considérations importantes découlent de ce document. Premièrement, les transports sont envisagés comme un élément sans lequel l'achèvement du marché intérieur est impossible, même si l'on élimine les entraves réglementaires artificielles; cela présuppose que l'on favorise une concurrence équitable dans le domaine des transports. Deuxièmement, ce document

(1) Livre vert relatif à l'impact des transports sur l'environnement: une stratégie communautaire pour un développement des transports respectueux de l'environnement. COM(92) 46 final du 20.2.1992.

(2) Communication de la Commission — Le développement futur de la politique commune des transports — Construction d'un cadre communautaire garant d'une mobilité durable, COM(92) 494 final du 2.12.1992.

(3) Walley, N. and Whitehead, B. (1994) — «It's not easy being green» (Il n'est pas facile d'être écologique), *Harvard Business Review*, Boston, United States, Volume 72, Issue 3, p. 46-52.

(4) Clark, R.A. (1994) — «The challenge of going green» (Le défi du passage à l'écologie), *Harvard Business Review*, Boston, United States, Volume 72, Issue 4, p. 37-50.

(5) COM(92) 494 final du 2.12.1992.

considérait qu'il fallait adopter en matière de transports une démarche globale (et non une démarche fondée sur les caractéristiques propres aux différents modes de transport) qui favorise une évolution du transport de marchandises vers les voies maritimes, de préférence au transport routier. Cela était conforme aux objectifs du traité de Maastricht en matière de promotion d'un développement durable, comme le prévoit l'article 2, et répondait au Livre vert présenté au mois de février 1992.

1.3. Le transport maritime à courte distance, en tant qu'instrument valable de réalisation d'une mobilité durable, est venu prendre place au centre de la politique des transports et la Commission européenne a, par la suite, adopté un certain nombre de communications sur le sujet. Les plus importantes de ces communications ont été publiées en 1995 <sup>(1)</sup>, 1997 <sup>(2)</sup> et 1999 <sup>(3)</sup>. La communication de 1995 présente une démarche globale vis-à-vis du transport maritime à courte distance. Outre qu'elle présente les avantages de ce mode de transport, elle traite aussi des défis auxquels doit répondre le transport maritime à courte distance pour pouvoir éliminer ses inconvénients actuels. La Commission a traité trois problèmes: l'amélioration de la qualité et de l'efficacité du transport maritime à courte distance, l'amélioration de l'efficacité des ports et des infrastructures portuaires et enfin la préparation du transport maritime à courte distance en vue d'une Europe élargie, qui deviendra réalité le 1<sup>er</sup> mai 2004. Le document de 1997, présenté comme étant un document de travail des services de la Commission, a été la réponse à la résolution du Conseil du 11 mars 1996 sur le transport maritime à courte distance. Celle-ci prévoyait que des rapports d'avancement des travaux devraient être transmis tous les deux ans. Dans ce document, la Commission reprenait un certain nombre de mesures déjà engagées ou prévues. Enfin, la communication de 1999 examinait le potentiel du transport maritime à courte distance dans la perspective d'un cadre de mobilité durable et sûre, du point de vue de son image et des entraves existantes à son développement, et par rapport à un processus d'intégration dans les chaînes logistiques de transport en Europe. De plus, elle recommandait des mesures supplémentaires. Une fois encore, l'on met l'accent sur les trois raisons principales de promouvoir le transport maritime à courte distance: (1) favoriser la durabilité générale des transports, afin de renforcer la cohésion de la Communauté, (2) faciliter les liaisons entre les États membres et entre les régions d'Europe et revitaliser les régions périphériques; et (3) améliorer l'efficacité des transports afin de répondre à la demande actuelle et future résultant de la croissance économique.

(1) Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions — Le transport maritime à courte distance: Perspectives et défis, COM(95) 317 final du 5.7.1995.

(2) Rapport d'avancement présenté par les services de la Commission suite à la résolution du Conseil, du 11 mars 1996, sur le transport maritime à courte distance, SEC(97) 877 du 6.5.1997.

(3) Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions — Le développement du transport maritime à courte distance en Europe: une alternative dynamique dans une chaîne de transport durable — Deuxième rapport d'avancement bisannuel, COM(1999) 317 final du 29.6.1999.

1.4. Sur le site Internet de la Commission, une page «web» est consacrée au transport maritime à courte distance <sup>(4)</sup>, page où sont repris des exemples de réussite en ce domaine <sup>(5)</sup>. En 1992 <sup>(6)</sup>, 1994 <sup>(7)</sup> et 1996 <sup>(8)</sup>, trois tables rondes ont été organisées sous l'égide de la Commission, tables rondes qui ont permis à l'industrie et au monde universitaire de se rencontrer pour débattre de problèmes touchant au transport maritime à courte distance. Parallèlement à cela et suite aux conclusions du rapport APAS sur le transport maritime à courte distance et du rapport EURET sur la logistique maritime, la Commission soutient de nombreux projets de recherche au titre des quatrième et cinquième programmes-cadres de recherche. L'on peut consulter des informations concernant ces recherches sur une page «web» publiée par la Commission <sup>(9)</sup>. Les résultats de ces projets sont énormes, et le transport maritime à courte distance peut bénéficier de leur mise en application. Le sixième programme-cadre est actuellement en cours d'évaluation. Des progrès très importants ont été réalisés sur la base d'une coopération efficace entre les correspondants pour le transport maritime à courte distance, les centres de promotion et le forum des industries maritimes (FIM), coopération soutenue par des investissements massifs et les efforts de vente de l'industrie maritime. Selon des statistiques d'EUROSTAT pour 2002, la part de marché du transport maritime à courte distance est passée de 34 % en 1970 à environ 41 % en 2000. Cette croissance a été moins prononcée entre 1990 et 2000; pendant cette dernière période, la part de marché du transport maritime à courte distance s'est stabilisée. Malgré cela, et pendant exactement la même période, l'on observe des taux de croissance tout à fait comparables pour le transport routier et pour le transport maritime à courte distance, c'est-à-dire 3,4 % et 3,3 % respectivement. La part de marché du transport ferroviaire s'est réduite au cours de cette période et la part du transport par voie d'eau s'est maintenue, avec une petite augmentation pour la période récente.

1.5. Afin de promouvoir le transport maritime à courte distance, la Commission a étendu à ce mode de transport le champ d'application du programme PACT (Actions pilotes en faveur du transport combiné). Cela a été considéré comme un progrès dans le sens de l'adjonction des transports maritimes à

(4) [http://europa.eu.int/comm/transport/themes/maritime/english/sss/index\\_sss.html](http://europa.eu.int/comm/transport/themes/maritime/english/sss/index_sss.html), accès en date du 1<sup>er</sup> juillet 2003.

(5) [http://europa.eu.int/comm/transport/themes/maritime/english/sss/sss\\_successstories\\_files/sss\\_successstories-1.htm](http://europa.eu.int/comm/transport/themes/maritime/english/sss/sss_successstories_files/sss_successstories-1.htm), accès en date du 1<sup>er</sup> juillet 2003.

(6) *Proceedings from the First European Research Round Table Conference on Short Sea Shipping* (actes de la première table ronde européenne de recherche sur le transport maritime à courte distance), 26-27.11.1992, Technical University Delft. Londres, Lloyds of London Press, 1993.

(7) *Conference Papers of the Second European Research Round Table Conference on Short Sea Shipping: Strategies for achieving cohesion in Europe through short sea shipping* (communications de la deuxième table ronde européenne de recherche sur le transport maritime à courte distance: stratégies de réalisation de la cohésion en Europe par le transport maritime à courte distance), 2-3 juin, Athènes/Vouliagmeni. Delft, Delft University Press, 1994.

(8) *Conference papers of the Third European Research Roundtable Conference on Short Sea Shipping* (communications de la troisième table ronde européenne de recherche sur le transport maritime à courte distance), 20-21.6.1996, Bergen, Norvège. Delft, Delft University Press, 1996.

(9) [http://europa.eu.int/comm/energy\\_transport/en/pfs\\_5\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/energy_transport/en/pfs_5_en.html), accès en date du 1<sup>er</sup> juillet 2003.



courte distance aux services de transport intermodal. Bien que le programme PACT ne fonctionne plus depuis le 31 décembre 2001, il a néanmoins été remplacé par le programme *Marco Polo*. Plus large dans sa portée, le programme *Marco Polo* a pour but de favoriser des projets de transfert modal dans tous les secteurs du marché du transport des marchandises, le principe étant que les seuls transferts modaux pouvant bénéficier d'une aide au titre du programme *Marco Polo* sont les transferts à partir du transport routier vers le transport maritime à courte distance, le transport par les voies fluviales et le transport ferroviaire.

1.6. Malgré tous ces facteurs favorables au transport maritime à courte distance, la demande de transport routier est en augmentation, comme le montrent les récentes statistiques d'EUROSTAT, et continuera d'augmenter si aucune mesure n'est prise pour enrayer cette tendance.

## 2. La proposition de la Commission

2.1. Compte tenu des résultats mitigés de la politique commune des transports, et compte tenu aussi des éléments suivants: les encombrements résultant du déséquilibre entre les modes de transport, la croissance des transports qui est à prévoir dans une Union européenne élargie et la nécessité d'une intégration des transports dans le développement durable, comme l'a proposé le Conseil européen de Göteborg en 2001, Conseil au cours duquel l'on a garanti aux citoyens européens la stabilité économique, la sécurité sociale et un environnement propre et durable, ce qui revenait à décider que les politiques importantes devraient être évaluées par rapport à leurs conséquences économiques, sociales et écologiques <sup>(1)</sup>, le Livre blanc sur «La politique européenne des transports à l'horizon 2010: l'heure des choix» <sup>(2)</sup> fixe un certain nombre d'objectifs ambitieux en vue d'assurer la compétitivité et la durabilité des transports d'ici à 2010.

2.2. Dans cette communication, la Commission européenne a abordé la question de l'intermodalité et a mis l'accent sur la nécessité d'exploiter la capacité sous-utilisée, à savoir le transport maritime à courte distance et le transport ferroviaire, pour éviter les nombreux goulets d'étranglement dont souffrent encore les transports et, par voie de conséquence, l'environnement. Vu les caractéristiques de ces deux modes de transport, et en particulier celles du transport maritime à courte distance, il est évident que ce dernier a un rôle à jouer dans la réalisation des objectifs de la politique de l'Union européenne en général, et de la politique commune des transports en particulier. Cette importance est telle que récemment, le Conseil informel des ministres des transports de l'Union européenne de juin 2002, qui s'est tenu à Gijón, en Espagne, a reconfirmé ce rôle en déclarant que «le commerce maritime à courte distance constitue un choix possible et important pour permettre d'atténuer la croissance de la circulation routière dans des situations où le marché des transports est adapté à ses caractéristiques économiques et opérationnelles. Ce mode de transport peut contribuer à

réduire les encombrements de la circulation, les accidents et la pollution sonore et atmosphérique. En Europe, il convient que le transport maritime à courte distance soit intermodal et, en conséquence, il faut qu'il repose sur les complémentarités des modes de transport maritimes et terrestres. C'est pourquoi son développement suppose l'intégration des différents modes de transport par l'interconnexion et l'interopérabilité des réseaux de transport maritimes et terrestres (ce qui inclut les routes, les chemins de fer et les voies fluviales)». Le rôle important du transport maritime à courte distance a également été réaffirmé lors de la récente réunion informelle des ministres des transports de l'Union européenne, qui s'est tenue en juillet 2003 à Naples, en Italie.

2.3. En réponse à la demande adressée par les ministres des transports de l'Union européenne à la Commission et aux États membres, les invitant à élaborer un plan d'action axé sur des problèmes essentiels et susceptibles de promouvoir le transport maritime à courte distance, et notamment son intégration complète à l'intérieur de chaînes de transport intermodal dans de bonnes conditions d'efficacité et de rentabilité, plan d'action devant être évalué par le Conseil dans le courant du deuxième semestre 2004, la Commission a présenté le 7 avril 2003 une communication sur un programme d'action pour la promotion du transport maritime à courte distance et une proposition de directive concernant les unités de chargement intermodales <sup>(3)</sup>.

### 2.4. Un programme de promotion du transport maritime à courte distance

2.4.1. Le programme d'action a pour but de traiter de façon systématique ce qui a été traité de façon non systématique; dans ce contexte, la Commission européenne propose un chemin à suivre. La communication dont il s'agit ici définit quatorze activités différentes, qui sont elles-mêmes subdivisées en mesures. Pour chaque mesure proposée, l'on indique qui sont les intervenants responsables et quel est le calendrier de mise en œuvre. Les quatorze activités distinctes concernent des questions législatives, techniques et opérationnelles et seront à prendre à partir de 2003, comme suit:

#### A. Activités législatives

1. Mise en œuvre de la directive concernant certaines formalités déclaratives applicables aux navires à l'entrée et/ou à la sortie des ports des États membres (OMI-FAL);
2. Mise en œuvre de *Marco Polo*;
3. Normalisation et harmonisation des unités de chargement intermodales;
4. Autoroutes de la mer;
5. Amélioration des performances environnementales du transport maritime à courte distance.

<sup>(1)</sup> [http://eu2001.se/eu2001/news/news\\_read.asp?ilnformationID=16063](http://eu2001.se/eu2001/news/news_read.asp?ilnformationID=16063), accès en date du 2 juillet 2003.

<sup>(2)</sup> COM(2001) 370 final du 12.9.2001.

<sup>(3)</sup> COM(2003) 155 final du 7.4.2003.

**B. Activités techniques**

1. Guide des procédures douanières applicables au transport maritime à courte distance;
2. Recensement et élimination des obstacles aux progrès du transport maritime à courte distance;
3. Rapprochement des pratiques nationales et informatisation des procédures douanières communautaires;
4. Recherche et développement technologique.

aussi certaines des charges d'essai et certaines des procédures d'essai prescrites par la convention.

- La possibilité de gagner jusqu'à 50 % de temps aux points de transbordement, ce qui se traduit par une économie de 20 % des coûts directs de transfert.
- La recherche d'une solution de compromis entre les conteneurs maritimes et les caisses mobiles.

**C. Activités opérationnelles**

1. Guichets administratifs uniques;
2. Préserver le rôle essentiel des correspondants pour le transport maritime à courte distance;
3. Assurer le bon fonctionnement et l'orientation des centres de promotion pour le transport maritime à courte distance;
4. Promouvoir l'image du transport maritime à courte distance comme alternative satisfaisante aux autres modes de transport;
5. Collecte d'informations statistiques.

2.5.2. Les objectifs de la proposition sont les suivants:

2.5.2.1. L'harmonisation des caractéristiques d'interopérabilité des unités de chargement intermodales

- Normaliser la manutention des unités de chargement intermodales (UCI), faciliter leur stockage et arrimer plus efficacement les UCI sur les engins de transport; autrement dit, il s'agit de garantir l'efficacité des opérations de transbordement, et il faut uniformiser davantage la manutention et les dispositifs d'arrimage des UCI.
- Définir des normes harmonisées pour chaque classe et chaque catégorie d'UCI.

2.5.2.2. La création de l'unité européenne de chargement intermodale (UECI)

- L'Europe a besoin d'une unité de chargement intermodale optimisée, à savoir l'UECI, qui associe les avantages des conteneurs (c'est-à-dire leur solidité et la possibilité de les empiler) à ceux des caisses mobiles (en particulier, leur capacité plus importante). L'on peut aussi envisager la création de cette unité de chargement dans la perspective de sa substitution au conteneur de 45'; ce dernier sera autorisé en Europe jusqu'à la fin de 2006. Une telle UECI pourrait être utilisée par les quatre modes de transport (ferroviaire, routier, maritime et par voie fluviale); l'on pourrait en empiler quatre les unes sur les autres; et le transbordement de cette unité entre les différents modes pourrait être simplifié.
- L'utilisation de l'UECI ne sera pas obligatoire.
- L'UECI sera conforme aux dispositions de la directive 96/53/CE du Conseil du 25 juillet 1996 fixant, pour certains véhicules routiers circulant dans la Communauté, les dimensions maximales autorisées en trafic national et international et les poids maximaux autorisés en trafic international <sup>(2)</sup>.

2.5. *Une proposition de directive concernant les unités de chargement intermodales*

2.5.1. La deuxième partie de la communication dont il s'agit ici est la proposition de directive qui était annoncée dans le Livre blanc de 2001. En proposant une solution durable aux problèmes de transport, qui soit de nature à résoudre les encombrements, et en particulier les encombrements routiers, la directive vise à rendre l'intermodalité plus intéressante pour les utilisateurs des transports. La proposition privilégie les multiples modes de transport, et non le seul transport maritime à courte distance, et traite de la question des conteneurs et des caisses mobiles. Les raisons justifiant la proposition dont il s'agit sont de trois ordres:

- À l'exception de l'Irlande, tous les États membres sont signataires de la convention internationale sur la sécurité des conteneurs (CSC); c'est là la conséquence de la recommandation du Conseil de 1979 <sup>(1)</sup>. De plus, seuls les Pays-Bas ont signé les amendements de 1993 à la convention. Ces amendements concernent les informations portées sur la plaque d'agrément CSC et modifient

<sup>(1)</sup> Recommandation du Conseil, du 15 mai 1979, relative à la ratification de la convention internationale sur la sécurité des conteneurs (CSC), JO L 125 du 22.5.1979, p. 18.

<sup>(2)</sup> JO L 235 du 17.9.1996.

#### 2.5.2.3. Sécurité et sûreté des unités de chargement intermodales

- Garantir la sécurité du transport.
- Les nouvelles UCI devront comporter des dispositifs d'alarme anti-intrusion, tels que des scellés électroniques.
- La directive contient des dispositions en matière de maintenance et de contrôles périodiques, qui sont conformes à celles de la convention internationale de 1972 des Nations unies et de l'Organisation maritime internationale (OMI) sur la sécurité des conteneurs (CSC). Cette dernière a pour objectifs de maintenir un haut niveau de sécurité de la vie humaine dans le transport et la manutention de conteneurs et de faciliter le transport international de conteneurs en prévoyant des règles uniformes de sécurité à l'échelle internationale qui s'appliquent de la même manière à tous les modes de transport de surface. La convention CSC comporte deux annexes; l'annexe I contient des règles applicables en matière d'essais, de contrôle, d'agrément et de maintenance des conteneurs; l'annexe II porte sur les exigences et les essais concernant la sécurité structurelle, et notamment le détail des procédures d'essai.

#### 2.5.2.4. Procédures d'évaluation de la conformité des UCI et contrôles périodiques

- Répondre, dans les cas où le texte est d'application, à toutes les exigences prévues par la décision n° 465/93/CEE, du 22 juillet 1993, concernant les modules relatifs aux différentes phases des procédures d'évaluation de la conformité et les règles d'apposition et d'utilisation du marquage «CE» de conformité, destinés à être utilisés dans les directives d'harmonisation technique <sup>(1)</sup>.
- Mettre au point des procédures en matière d'évaluation et de contrôle qui soient conformes aux dispositions de la CSC.

### 3. Observations générales

3.1. L'élaboration d'un programme d'action destiné à promouvoir le transport maritime à courte distance est un événement positif. Il faut donner à ce segment de marché une transparence ou une visibilité, étant donné que depuis de nombreuses années, ce secteur est caché. Les gens pensent rarement à la manière dont les produits parviennent dans les rayons du supermarché ou du magasin de vente au détail, pas plus qu'ils ne pensent aux autres solutions de transport qui existent en dehors du transport unimodal, et notamment du

transport routier. Les tendances de la logistique et les pratiques commerciales actuelles à l'échelle européenne ont imposé l'utilisation sur grande échelle du transport routier, avec les caractéristiques qui lui sont propres <sup>(2)</sup>, malgré les avantages du transport maritime à courte distance et son potentiel, tels que les décrit la littérature spécialisée. En fait, l'on ne prend conscience de l'existence de l'industrie du transport maritime que lorsque des navires ont des accidents, et surtout lorsqu'il en résulte une pollution. Ces accidents ne donnent pas une très bonne image de l'industrie dans son ensemble et du transport maritime à courte distance en particulier, ni du rôle essentiel que joue celui-ci dans les transports internationaux et régionaux. C'est naturellement aux correspondants nationaux pour le transport maritime à courte distance et aux centres de promotion pour le transport maritime à courte distance qu'incombera la responsabilité de faire changer cette image.

3.2. Le plan de promotion qui est maintenant proposé aborde des questions importantes qui sont depuis un certain temps à l'origine de goulets d'étranglement dans le transport intra-européen de marchandises par voie d'eau et qu'il faut résoudre dans les meilleurs délais si l'on veut faire du transport maritime à courte distance le premier mode de transport de marchandises. L'existence de ces goulets d'étranglement explique pourquoi la demande de transport maritime à courte distance s'est stabilisée entre 1991 et 2000, comme le montrent les statistiques publiées par EUROSTAT en 2002. Malgré cela, un travail non négligeable a été accompli en ce qui concerne les goulets d'étranglement dans le secteur du transport maritime à courte distance, bien qu'il y ait encore besoin de progresser. La Commission, les correspondants nationaux, les centres de promotion et l'industrie (FIM) s'occupent actuellement de ce problème.

#### 3.3. Le programme d'action proposé pour la promotion du transport maritime à courte distance

##### 3.3.1. Mise en œuvre de la directive concernant certaines formalités déclaratives applicables aux navires à l'entrée et/ou à la sortie des ports des États membres (OMI-FAL)

3.3.1.1. Les formalités de l'OMI pour les navires ne sont pas nouvelles et devraient être appliquées depuis longtemps. La convention de l'Organisation maritime internationale visant à faciliter le trafic maritime international (convention FAL), adoptée le 9 avril 1965, est entrée en vigueur le 5 mars 1967. Elle comprend deux éléments: les formulaires FAL et les certificats FAL. Les formulaires FAL consistent en une liste de

<sup>(1)</sup> JO L 220 du 30.8.1993.

<sup>(2)</sup> Les caractéristiques particulières au transport routier sont: la fiabilité du service, la régularité et la fréquence du service; le fait qu'il permette l'expédition d'envois de faible volume, ce qui s'accorde à des stratégies de gestion à base temporelle, telles que la production en flux tendus.

documents que les autorités peuvent exiger concernant un navire, et la convention contient des recommandations relatives au maximum d'information et au nombre d'exemplaires qu'il convient de rendre obligatoires <sup>(1)</sup>.

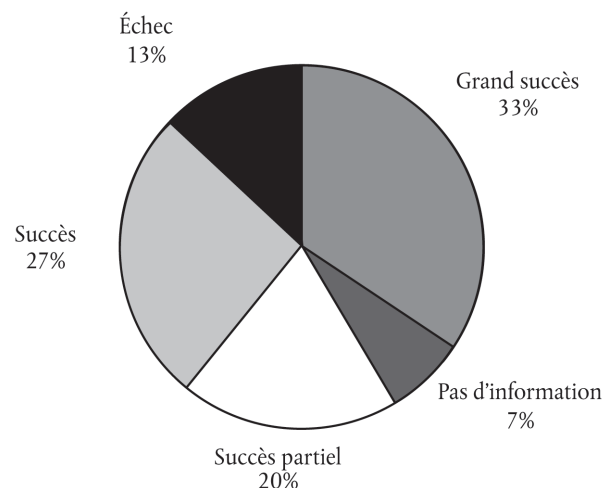
3.3.1.2. Le problème de la non-application de ces dispositions vient en partie des ports et des services douaniers. Ces derniers n'appliquent pas de façon cohérente les réglementations communautaires existantes et imposent donc aux navires des obligations différentes. De plus, les entreprises de transport maritime préfèrent utiliser leurs propres «formats» plutôt que ceux de l'OMI; cela leur permet d'apposer le sigle de l'entreprise sur leurs documents. Compte tenu de ces éléments et des considérations du paragraphe 3.3.1.1, il convient de considérer comme s'imposant de façon rigoureuse la date limite de mise en application, à savoir le 9 septembre 2003. Il conviendrait d'envisager l'accomplissement par voie électronique des formalités imposées aux navires, et ce même pendant que les navires sont en mer. Les principales pertes de temps que subissent les cargaisons proviennent du fait que la circulation de l'information est décalée par rapport à la circulation des objets matériels. Il faudrait qu'au moment où les navires arrivent au port, toutes les formalités aient été accomplies, de telle sorte qu'aucun retard n'intervienne dans la chaîne internationale d'approvisionnement. La simplification des processus d'interfaçage avec les autorités portuaires constitue la prochaine étape sur la voie de l'amélioration de l'efficacité de cet interfaçage, et du même coup de l'amélioration de la position du transport maritime à courte distance par rapport aux autres modes de transport.

### 3.3.2. Mise en œuvre de *Marco Polo*

3.3.2.1. Le programme *Marco Polo* représente un appoint intéressant pour le développement de services de transport maritime à courte distance intégrés dans des chaînes logistiques multimodales d'approvisionnement. Le nombre réduit de projets PACT qui avaient une composante maritime et leur degré de réussite constituent un bon indicateur de la réussite que l'on peut prédire aux projets *Marco Polo* (cf. figure 1). Toutefois, il convient de tenir compte du fait que le degré de

succès du programme *Marco Polo* dépendra de la mesure dans laquelle les armateurs du secteur du transport maritime à courte distance sont disposés à participer à un tel programme et à en tirer profit; dans cette perspective, il est nécessaire que les opérateurs de transport maritime à courte distance modifient leur état d'esprit vis-à-vis de la recherche. À de rares exceptions près, le secteur du transport maritime à courte distance ne souhaite pas participer à ces projets, de peur de divulguer des informations et ainsi de perdre des parts de marché au profit de leurs concurrents. Il existe aussi une crainte selon laquelle des subventions, en particulier au profit du lancement de nouveaux services, pourraient provoquer des distorsions de concurrence par rapport aux services déjà en place. C'est pourquoi il faut appliquer le programme de manière à préserver une transparence totale, en se référant à des critères objectifs.

Figure 1: Degré de réussite des projets PACT ayant une composante maritime



### 3.3.3. Normalisation et harmonisation des unités de chargement intermodales

3.3.3.1. L'absence de normalisation complique et retarde les opérations de manutention, ce qui a pour effet de grever l'intermodalité de coûts de friction supplémentaires. De plus, cela complique aussi la réalisation d'investissements dans les unités de chargement intermodales. L'utilisation des caisses mobiles est limitée aux transports terrestres et à de courts trajets en transroulage, tandis que l'on utilise principalement les conteneurs dans les modes de transport par voie d'eau. L'action proposée vise à traiter le problème de la normalisation et de l'harmonisation des unités de chargement intermodales, de telle sorte que le passage de ces unités d'un mode de transport à l'autre puisse s'effectuer de la manière la plus efficace et la plus efficiente, étant donné qu'il convient de limiter au minimum indispensable le temps perdu en conséquence de la manutention des unités dans les ports et/ou les terminaux terrestres. Un système normalisé et harmonisé ne peut donc que présenter de l'intérêt pour l'industrie intermodale et pour la mobilité durable en Europe. Cette question est abordée plus avant au paragraphe 3.4.

<sup>(1)</sup> Parmi ces documents, figurent notamment ceux-ci: déclaration générale OMI, déclaration de la cargaison, déclaration des provisions de bord, déclaration des effets de l'équipage, liste de l'équipage et liste des passagers, marchandises dangereuses. Deux autres documents sont requis en vertu de la convention postale universelle et des règlements sanitaires internationaux. La liste des certificats devant se trouver à bord des navires (liste qui varie en fonction du type de navire) reprend notamment les documents suivants: certificat international de jauge; certificat international de franc bord; livret de stabilité à l'état intact; livrets de mesures à prendre en cas d'avarie; document d'effectif minimal de sécurité; brevets et certificats du capitaine, des officiers et des matelots; certificat international de prévention de la pollution par les hydrocarbures; registre des hydrocarbures; plan d'urgence de bord contre la pollution par les hydrocarbures; plan de gestion des ordures; registre des ordures; manuel d'assujettissement de la cargaison; document de conformité et certificat de gestion de la sécurité (Code international de gestion de la sécurité).

### 3.3.4. Autoroutes de la mer

3.3.4.1. Les autoroutes de la mer étant des voies maritimes qui sont adaptées aux routes de transport maritime à longue distance et qui sont choisies en fonction d'un ensemble de critères comportant notamment la sécurité de navigation, la réduction des distances/l'accélération des parcours d'un port à l'autre, l'intégration dans les réseaux transeuropéens et la promotion de l'intermodalité, elles ont pour objectifs de permettre de désengorger les goulets d'étranglement qui existent actuellement en Europe. Ces goulets d'étranglement consistent notamment en contraintes géographiques et urbaines qui empêchent les marchandises de circuler sans rupture de charge. De plus, il faut que les autoroutes de la mer répondent aux impératifs des chargeurs du point de vue des stratégies logistiques de ceux-ci et soient utilisées pour promouvoir d'autres modes de transport maritime que les transports maritimes réguliers, c'est-à-dire le transport de vrac (marchandises solides et liquides). Les chargeurs ne considèrent pas comme importants les moyens par lesquels est transportée une cargaison. Ils opèrent en flux tendus et ils doivent, pour cette raison, avoir la certitude que la cargaison sera disponible lorsqu'ils en auront besoin. La notion d'autoroute de la mer et les autoroutes de la mer choisies pour promouvoir cette notion doivent être exemptes de goulets d'étranglement, ce qui veut dire qu'il faut réaliser certaines des actions préconisées dans le document COM(2003) 155 final pour que les autoroutes de la mer puissent se concrétiser.

### 3.3.5. Amélioration des performances environnementales du transport maritime à courte distance

3.3.5.1. Comparé à d'autres modes de transport<sup>(1)</sup>, le transport maritime est déjà un mode de transport respectueux de l'environnement. Même s'il est compréhensible que pour se conformer au protocole de Kyoto, l'on doive réduire la pollution de l'environnement, il n'en reste pas moins que l'on imposera à l'industrie des transports une charge supplémentaire. Si l'on examine la structure des coûts d'un navire, l'on constate que certaines ressources servent à assurer la conformité avec la réglementation internationale en matière d'environnement pour ce qui concerne les émissions marines, comme l'exigent les conventions SOLAS/MARPOL. L'industrie mène des activités de recherche-développement qui contribuent déjà à réduire la pollution. C'est le cas, par exemple, du système «EcoSilencer», développé par l'entreprise canadienne Marine Engineer<sup>(2)</sup>. C'est pourquoi, même s'il s'agit là d'une action de nature à promouvoir le transport maritime à courte distance, on ne la considère pas comme une action d'importance cruciale. Le problème ne vient pas tant du transport maritime que du transport routier qui est encore loin de respecter la législation. Le transport aérien est aussi une source importante de pollution. Il faudrait que l'attention se concentre sur d'autres modes de transport et sur la question de savoir s'ils appliquent le même principe «pollueur-payeur».

### 3.3.6. Guide des procédures douanières applicables au transport maritime à courte distance

3.3.6.1. Les questions concernant les douanes sont d'une importance cruciale pour le transport maritime à courte distance. La Commission a traité ces questions en 2002<sup>(3)</sup> dans un document qui fixait les modalités d'application des règles douanières de la Communauté européenne au transport maritime à courte distance, de manière à faciliter l'utilisation de ce mode de transport. Dans ce document, la Commission a recours à la notion, proposée en 1998, de «lignes régulières», qui est l'équivalent des transports routiers, et qui veut que les navires qui n'opèrent qu'entre des ports européens n'aient pas besoin de prouver que les marchandises transportées le sont par une «ligne régulière autorisée». En réponse aux travaux de la Commission sur les procédures douanières pour le transport maritime à courte distance, les industries maritimes ont déclaré prioritaire le renforcement de l'utilisation de la procédure simplifiée sur base du statut de ligne régulière autorisée. Toutefois, cela, en soi, n'est pas suffisant, étant donné qu'il existe un problème sous-jacent, qui est la rapidité de mise en œuvre de ce guide des procédures douanières, étant donné qu'il peut arriver que certains pays accordent davantage d'importance que d'autres à leur politique nationale des transports maritimes. De même, il conviendrait de considérer comme devant être strictement respecté ce délai de mise en application. Si l'on ne résout pas ce problème, le transport maritime à courte distance ne pourra pas fonctionner et aboutir aux résultats souhaités dans le sens que prévoit la Commission européenne.

### 3.3.7. Recensement et élimination des obstacles aux progrès du transport maritime à courte distance

3.3.7.1. Ce problème a été considérablement examiné et débattu dans les diverses communications européennes consacrées au transport maritime à courte distance, ainsi que dans les médias et dans certains travaux universitaires qui sont en cours. Récemment, cette question a été examinée par Paixão et Marlow (2002) dans un article portant sur les forces et les faiblesses du transport maritime à courte distance et visant à passer en revue la littérature existante sur le sujet, pour en synthétiser tous les éléments en un seul article<sup>(4)</sup>. En tant que tels, les goulets d'étranglement sont un problème qu'il faut traiter de manière exhaustive partout où il existe. Toutefois, pour pouvoir mettre en évidence et éliminer, à l'avenir, les nouveaux goulets d'étranglement, il faudrait procéder sur base de couloirs de transport, et en ce sens, le programme Marco Polo apportera une importante contribution à l'élimination des obstacles en question. L'on peut aussi considérer cette action comme une action subordonnée à l'application de la démarche

<sup>(1)</sup> Union Internationale des Chemins de Fer (2000) — *La voie de la mobilité durable. Réduire les coûts externes des transports*. Union Internationale des Chemins de Fer.

<sup>(2)</sup> *Scrubbing out the Sox. Ferry trials promise cleaner air* (Éliminer les oxydes de soufre. Les essais de ferries promettent un air plus propre). *Fairplay Solutions*, juin, p. 6 (2003).

<sup>(3)</sup> Document de travail des services de la Commission: «Guide des procédures douanières applicables au transport maritime à courte distance», SEC(2002) 632 du 29.5.2002.

<sup>(4)</sup> Paixão, A.C. et Marlow, P.B. (2002). «Strengths and weaknesses of short sea shipping» (Forces et faiblesses du transport maritime à courte distance), *Marine Policy*, Pergamon, Londres, Royaume-Uni, Vol. 26, numéro 3 (mai), pp. 167-178.

du programme *Marco Polo*; et si l'on accepte cela, il conviendrait de traiter ensemble les deux actions. En outre, et bien qu'une étude ait été réalisée à propos des routes offrant le meilleur potentiel en termes de transport maritime à courte distance, il serait utile que l'on puisse procéder à une actualisation de cette étude <sup>(1)</sup>. La Commission européenne pourrait alors proposer les routes offrant le meilleur potentiel en termes de transport maritime à courte distance.

### 3.3.8. Rapprochement des pratiques nationales et informatisation des procédures douanières communautaires

3.3.8.1. Il s'agit là aussi d'une mesure d'importance cruciale et qui est étroitement liée à l'action présentée au paragraphe 3.3.6. Il conviendrait de considérer comme prioritaire l'utilisation de systèmes électroniques pour favoriser la transmission rapide d'informations ou de documentation et pour accélérer les procédures douanières applicables aussi bien à la cargaison qu'au navire. Si l'on ne parvient pas à faire circuler l'information de façon correcte, la circulation matérielle se trouve aussi empêchée, ce qui crée des coûts de friction pour l'ensemble de la chaîne.

### 3.3.9. Recherche et développement technologique

3.3.9.1. Il s'agit là d'un appoint précieux, dans la mesure où cela contribuera de façon non négligeable à permettre de résoudre certains problèmes technologiques qui se posent en matière d'intégration du transport maritime à courte distance dans des chaînes logistiques multimodales d'approvisionnement. Toutefois, il conviendrait que la recherche examine aussi les aspects stratégiques du transport maritime à courte distance. La plupart des travaux de recherche évitent de soulever cette question, mais il est temps que l'on prenne aussi ces aspects en considération.

### 3.3.10. Guichets administratifs uniques

3.3.10.1. Cette activité est justiciable des observations présentées aux paragraphes 3.3.1, 3.3.6 et 3.3.8. À elle seule, cette mesure n'aboutira pas, et il conviendrait de mener à bien la réalisation dans les meilleurs délais. La mise en application devrait avoir lieu au même moment et au niveau de l'Europe entière.

### 3.3.11. Préserver le rôle essentiel des correspondants pour le transport maritime à courte distance

3.3.11.1. Il conviendrait que les correspondants pour le transport maritime à courte distance, qui sont les représentants

des administrations maritimes nationales, soient davantage proactifs pour ce qui est de mettre en évidence les goulets d'étranglement existants et de créer des programmes de promotion pour le transport maritime à courte distance. Cela suppose une étroite collaboration avec l'industrie, et une coopération avec les centres de promotion pour le transport maritime à courte distance est nécessaire, en vue d'établir une action concertée sur base nationale. C'est pourquoi il importe d'assurer un suivi des travaux des correspondants pour le transport maritime à courte distance, afin de faire en sorte que ceux-ci puissent jouer un rôle crucial en matière de transport maritime à courte distance.

### 3.3.12. Assurer le bon fonctionnement et l'orientation des centres de promotion pour le transport maritime à courte distance

3.3.12.1. Cette activité est justiciable des observations présentées au paragraphe 3.3.11. Il conviendrait aussi d'assurer un suivi des travaux de ces centres de promotion. Il n'y a pas d'intérêt à disposer d'un réseau de centres de promotion pour le transport maritime à courte distance si les activités de ce réseau ne répondent ni aux besoins, ni aux résultats escomptés.

### 3.3.13. Promouvoir l'image du transport maritime à courte distance comme alternative satisfaisante aux autres modes de transport

3.3.13.1. Cela fait partie de la mission impartie aux correspondants pour le transport maritime à courte distance et aux centres de promotion pour le transport maritime à courte distance (cf. les paragraphes 3.3.12 et 3.3.11). Toutefois, d'un point de vue commercial, la meilleure manière de promouvoir le transport maritime à courte distance est de fournir des services de transport efficaces et efficaces. En ce sens, c'est aussi le rôle du transport maritime à courte distance que de se donner les stratégies logistiques correctes qui auront pour effet de l'intégrer dans des chaînes logistiques multimodales d'approvisionnement <sup>(2)</sup>. La meilleure manière de promouvoir un service consiste à donner aux clients ce qu'ils attendent et à les satisfaire. De même que le «bouche à oreille» peut avoir des effets négatifs, il peut aussi avoir des effets positifs.

### 3.3.14. Collecte d'informations statistiques

3.3.14.1. Cette question a été traitée précédemment dans plusieurs communications de la Commission. L'absence d'informations statistiques se révèle être un problème pour la réalisation d'analyses de marché. Il faudrait réaliser de telles analyses pour aider les opérateurs de transport maritime à courte distance à décider où ils vont porter leurs activités et à déterminer quels nouveaux services il serait possible de

<sup>(1)</sup> Communication de la Commission — Le transport maritime à courte distance: Perspectives et défis, COM(95) 317 final du 5.7.1995, pp. 8-12.

<sup>(2)</sup> Cf. Casaca, A.C.F.C.P. (2003) — *The competitiveness of short sea shipping in multimodal logistics supply-chains* (La compétitivité du transport maritime à courte distance dans les chaînes d'approvisionnement logistiques multimodales). Thèse de doctorat non publiée, Université de Cardiff.

développer. Toutefois, si l'on ne dispose pas de ce type de données, la recherche commerciale reste minime et empêche de réaliser des études concernant la viabilité de possibles couloirs de transport. Cette démarche a été proposée dans la communication de 1992, mais la mise en œuvre accuse encore des retards. Il s'agit là d'un aspect qui exige un suivi très rigoureux.

#### 3.4. À propos de la directive concernant les unités de chargement intermodales

3.4.1. Comme on l'a indiqué au paragraphe 2.5, cette directive traite de quatre questions importantes, qui sont: (1) l'harmonisation des caractéristiques d'interopérabilité des unités des chargements intermodales; (2) la création de l'unité européenne de chargement intermodale (UECI); (3) la sécurité et la sûreté des unités de chargement intermodales; et (4) les procédures d'évaluation de la conformité des UCI et les contrôles périodiques.

3.4.2. Pour les points (1), (3) et (4), il s'agit de remédier à l'absence d'intermodalité dans le transport maritime à courte distance et de provoquer l'application de certaines règles et réglementations dans le droit national des États membres. Cette action est à considérer comme un progrès, étant donné qu'il reste encore beaucoup à faire en ce qui concerne les ports et en ce qui concerne l'intégration du transport maritime à courte distance dans des chaînes de transport. Ce sont les intervenants liés à cette dernière problématique qui animeront la promotion des changements que cette industrie doit encore réaliser.

3.4.3. Pour ce qui concerne le point (2), la proposition d'unité européenne de chargement intermodale vise à apporter une solution qui réponde aux caractéristiques du transport routier, du transport ferroviaire et du transport maritime à courte distance, ainsi que du transport par voies fluviales. Pour cette raison, l'UECI a été conçue conformément à la directive 96/53/CE du Conseil, en date du 25 juillet 1996, et convient à tous les modes de transport. L'adoption de l'UECI ne sera pas obligatoire pour le transport maritime à courte distance, contrairement à l'impression que l'on pourrait avoir en lisant l'ensemble de la communication. À cet égard, la directive prévoit clairement que l'utilisation de l'UECI ne sera pas obligatoire.

3.4.4. Il faut considérer l'UECI proposée comme une possible solution de remplacement pour les conteneurs 45', dont la circulation est autorisée sur les routes européennes jusqu'à la fin de l'année 2006 (après quoi, à partir du 1er janvier 2007, ils seront interdits sur les routes européennes) et qui font partie des services offerts par certains opérateurs de transport maritime à courte distance. En tant que telle, la proposition d'UECI vise à combler un vide qui finira par survenir à un moment donné. L'UECI permettra aussi d'utiliser au mieux la capacité du transport routier, étant donné que ces boîtes peuvent contenir 30 % de palettes en plus, ce qui finira par réduire le nombre de camions circulant sur le réseau routier européen, et abaissera du même coup les niveaux d'impact sur l'environnement.

3.4.5. L'unité européenne de chargement ne sera pas utilisable pour tous les transports, ni par tous les navires. Pour être

rentable dans certaines opérations, comme il l'est actuellement, le transport maritime à courte distance doit combiner deux types d'activité: les services de collecte et les transports purement intra-européens. Alors que le premier type d'activité correspond à un transport maritime normal de A à B et constitue un prolongement du transport de haute mer, le second est une démarche beaucoup plus spécialisée qui répond aux besoins spécifiques des chargeurs. Le premier type d'activité concerne plus particulièrement les transports maritimes à courte distance dans le sens nord-sud, où la flotte exploitée consiste principalement en navires porte-conteneurs à structure purement cellulaire. Toutefois, même ces transports comportent aussi la faculté de transporter un nombre limité d'UECI à l'arrière du navire ou en avant des superstructures du navire, si l'UECI est conçue pour respecter la largeur des conteneurs traditionnels 20'/40'. Si l'on parvient à faire cela, alors le passage du transport de marchandises de la voie routière à la voie maritime pourrait devenir réalité.

3.4.6. Dans cet environnement, et étant donné que la rentabilité d'un navire à conteneurs dépend du nombre d'unités qu'il peut transporter et n'est pas fonction de la cargaison proprement dite qui est transportée dans un conteneur, il importe que les opérateurs de transport maritime à courte distance négocient directement avec les acheteurs de services de transport maritime à courte distance, et non pas avec des commissionnaires de transport ou d'autres opérateurs tiers, la fourniture de services de transport de porte-à-porte. Il y a à cela deux raisons: le marché du transport maritime à courte distance souffre de surcapacité et il existe toujours d'autres moyens de transporter les marchandises. En l'absence de données nouvelles, la conclusion à laquelle est arrivé le rapport APAS de 1996 sur le transport maritime à courte distance, et qui fait partie de l'étude de recherche réalisée en vue de l'élaboration du 4<sup>e</sup> programme-cadre, est extrêmement importante. Les chargeurs sont disposés à renoncer au transport unimodal en faveur d'un transport intermodal comportant une composante maritime lorsque les coûts de porte-à-porte sont réduits de 35 % pour compenser la quantité de marchandises qui doit passer par la chaîne logistique. Cela donne à penser que le transport des UECI par des opérateurs de transport maritime à courte distance cherchera un équilibre entre la qualité du service et les coûts.

3.4.7. Toutefois, si les deux unités, c'est-à-dire l'UECI ainsi que les conteneurs traditionnels 20'/40', conservent leur propres dimensions, comme l'envisage la proposition, l'adoption de l'UECI par les opérateurs de transport maritime à courte distance sur les routes nord-sud sera presque impossible, étant donné le cauchemar logistique que peuvent causer les deux unités disparates. Un premier inconvénient est celui des dimensions fixes des guides des navires, inconvénient qui s'étend aussi à la cargaison transportée sur le pont, en dépit du fait que le marché fournit déjà des guides mobiles qui s'adaptent aux dimensions des unités de cargaison. Le problème que pose ce dernier système est son utilisation très coûteuse, sans parler de l'espace qui risque d'être perdu dans les cales des navires, avec pour conséquence une diminution des recettes. C'est pourquoi il faut attirer l'attention sur la largeur et la longueur de ces unités et sur les dimensions actuelles des guides fixes.

Deuxièmement, adopter la nouvelle UECI sur les routes nord-sud de transport maritime à courte distance signifie que les opérateurs de transport maritime à courte distance devront réaliser de nouveaux investissements dans de nouveaux navires construits spécialement à cet effet, ce qui est peu probable dans les conditions actuelles du marché. De plus, cette nouvelle unité nécessitera de nouveaux systèmes de suivi et de traçage. Dans ce cas, la question qu'il faut soulever est la suivante: «Qui paiera ce nouveau système de transport innovant et révolutionnaire?» Le scénario le plus probable est que de nombreux opérateurs de transport maritime à courte distance continueront à fonctionner comme ils le font depuis longtemps et peut-être même ignoreront les opérations de pur transport maritime à courte distance. Il se peut qu'ils préfèrent conclure des contrats avec les opérateurs plus importants qui se consacrent au transport de haute mer et qui leur assurent un certain revenu, même si ce revenu est faible, plutôt que de s'exposer au risque d'appliquer un nouveau système qui coûtera des centaines d'euros et qui ne sera pas utilisé parce que les chargeurs continueront d'utiliser le transport routier. L'opposition de l'industrie du transport routier à cette nouvelle unité de transport de marchandises contribue aussi à créer cette situation.

3.4.8. Par ailleurs, l'introduction de l'UECI présente pour le secteur de la navigation intérieure des difficultés malaisément surmontables: en ce qui concerne la largeur, comme cela est reconnu dans la proposition même, la capacité de chargement de certaines barges diminuera, puisque seules trois UECI pourront être placées côte à côte, au lieu de quatre, ce qui soulèvera des problèmes du point de vue commercial. La hauteur de l'UECI est également un élément dont il convient de tenir compte vu la hauteur réglementaire de nombreux ponts en Europe. L'UECI (2,67 m) est plus haute qu'un conteneur ISO de 2,59 m, qui passe déjà difficilement sous certains ponts. L'efficacité obtenue en termes de nombre de palettes pouvant être empilées disparaît si, en raison de la hauteur de l'UECI, il faut supprimer une couche de palettes.

Par ailleurs, contrairement à ce que laisse entendre la proposition, l'adaptation des navires, en particulier en ce qui concerne les guides des cellules à conteneurs, est très coûteuse. Jusqu'à présent, tous les nouveaux navires sont construits en fonction de la largeur des conteneurs marins actuels. Les largeurs des écluses sont également basées sur ces dimensions.

3.4.9. En conséquence, dans les circonstances actuelles, le marché le plus probable de l'UECI est celui des routes de transport maritime à courte distance pour lesquelles les opérateurs emploient des navires de transroulage direct, qui concernent des routes où la composante de remorques et de semi-remorques est importante et où les opérateurs ont l'expérience de l'utilisation d'unités telles que la «STORA Box». Cela est vrai de la zone géographique d'Europe du nord, y compris la zone baltique, où opèrent déjà la plupart des navires de ce type. Un autre élément qui contribue dans une très grande mesure à ce phénomène est la concentration industrielle qui existe dans cette région; 70 % de l'industrie de l'Union européenne se trouve au Royaume-Uni, en Allemagne, en France, au Danemark, en Suède, en Finlande, en Irlande et aux Pays-Bas.

3.4.10. Compte tenu des constatations qui précèdent, ce sera le marché qui déterminera le nombre d'unités européennes de chargement qu'utiliseront les opérateurs de transport maritime à courte distance, à un moment où les opérateurs de transport maritime à courte distance ne procéderont à l'acquisition de ces unités que lorsqu'ils auront la certitude de posséder une part de marché leur permettant de récupérer l'investissement réalisé. Toutefois, les opérateurs de transport maritime à courte distance finiront par devoir travailler avec deux systèmes pour contrôler d'une part, les conteneurs maritimes traditionnels et d'autre part, les nouvelles unités intermodales. Cela représente un coût supplémentaire pour une industrie qui souffre de contraintes nombreuses. La mise en service de cette unité de chargement pourrait avoir une conséquence importante, à savoir la possibilité pour les opérateurs de transport de regarder plus loin que l'exploitation de leur propre mode de transport et d'aborder pour la première fois la question de la complémentarité entre les modes de transport, complémentarité qui contribue au développement de chaînes de transport intermodales. Cet aspect revêt une importance particulière pour le transport maritime à courte distance, parce que depuis de nombreuses années, cette industrie adopte très largement une démarche centralisée en matière de gestion, démarche qui traduit la réticence à déléguer les processus décisionnels, laquelle est synonyme d'une culture de contrôle mise en pratique par la famille fondatrice (Evangelista and Morvillo, 1998) <sup>(1)</sup>.

3.4.11. Malgré cela, il faut garder présentes à l'esprit les réflexions qui suivent, chaque fois qu'une nouvelle technologie ou une nouvelle législation touche l'industrie du transport maritime en général et du transport maritime à courte distance en particulier. L'industrie du transport maritime doit déjà affronter une augmentation des coûts qui résulte des règles et réglementations dont l'application est obligatoire en matière de sécurité et d'environnement pour permettre d'évoluer vers une situation de sécurité dans le transport maritime. La nouvelle unité européenne de chargement intermodale va obliger les opérateurs de transport maritime à courte distance à engager des investissements supplémentaires. Lorsque les tarifs de transport de marchandises sont aussi bas qu'ils le sont actuellement et que le transport routier est loin d'internaliser ses coûts externes, les opérateurs de transport maritime à courte distance sont-ils disposés à appliquer le nouveau système?

### 3.5. Autres problèmes

3.5.1. Bien qu'il ne soit pas évoqué dans la communication dont il s'agit ici, il ne faut pas perdre de vue le nouveau code ISPS (code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires). Instrument de lutte contre la criminalité organisée et l'immigration illégale, son application constituera une obligation supplémentaire dont devra s'acquitter le transport maritime à courte distance. Il est temps de faire assumer aux chargeurs la responsabilité de se mettre en conformité avec les règles de La Haye et de La Haye-Visby en

<sup>(1)</sup> Evangelista, P. and Morvillo, A. (1998) — «The Role of Training in Developing Entrepreneurship: The Case of Shipping in Italy», *Maritime Policy and Management* (Le rôle de la formation dans le développement de l'esprit d'entreprise: le cas du transport maritime en Italie. Politique maritime et gestion), 25(1), pp. 81-96.



matière de connaissances. Les chargeurs manifestent souvent des réticences à indiquer la nature de la marchandise transportée dans un conteneur. Bien que cette pratique soit ancienne, il conviendrait de la changer. La question de savoir comment y parvenir demande une réflexion profonde, afin d'éviter d'effrayer les chargeurs et de les amener à choisir le transport routier de préférence au transport maritime à courte distance. Il faut que le transport maritime à courte distance soit considéré comme le camion de la mer.

3.5.2. Si l'on devait classer ces mesures par ordre d'importance du point de vue de la promotion de l'industrie du transport maritime à courte distance, l'on pourrait arriver au classement suivant:

| Ordre d'importance | Type de mesure                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|--------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Première position  | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mise en œuvre de la directive concernant certaines formalités déclaratives applicables aux navires à l'entrée et/ou à la sortie des ports des États membres (OMI-FAL)</li> <li>6. Guide des procédures douanières applicables au transport maritime à courte distance</li> <li>8. Rapprochement des pratiques nationales et informatisation des procédures douanières communautaires</li> <li>10. Guichets administratifs uniques</li> </ol> |
| Deuxième position  | <ol style="list-style-type: none"> <li>14. Collecte d'informations statistiques</li> </ol>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Troisième position | <ol style="list-style-type: none"> <li>2. Mise en œuvre de <i>Marco Polo</i></li> <li>3. Normalisation et harmonisation des unités de chargement intermodales</li> <li>4. Autoroutes de la mer</li> <li>7. Recensement et élimination des obstacles aux progrès du transport maritime à courte distance</li> </ol>                                                                                                                                                                     |
| Quatrième position | <ol style="list-style-type: none"> <li>5. Amélioration des performances environnementales du transport maritime à courte distance</li> <li>9. Recherche et développement technologique</li> </ol>                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Cinquième position | <ol style="list-style-type: none"> <li>11. Préserver le rôle essentiel des correspondants pour le transport maritime à courte distance</li> <li>12. Assurer le bon fonctionnement et l'orientation des centres de promotion pour le transport maritime à courte distance</li> <li>13. Promouvoir l'image du transport maritime à courte distance comme alternative satisfaisante aux autres modes de transport</li> </ol>                                                              |

3.5.3. Globalement, le programme de promotion est un programme positif, mais ce qui importe le plus est de faire en sorte que les délais soient aussi stricts que possible.

3.5.4. En ce qui concerne les intervenants responsables de l'application des mesures prévues, plus l'on introduira d'intervenants dans le système, pire sera la situation. Il risque

même d'apparaître des conflits d'intérêts entre eux. Il serait raisonnable de faire en sorte qu'un seul intervenant national soit responsable de l'application des mesures et que cet intervenant rende compte à la Commission des résultats obtenus dans le cadre du programme proposé. Les stratégies qu'adopterait un tel intervenant à l'échelon national dépendraient du contexte national, même s'il conviendrait de concevoir ces stratégies de manière à appliquer les mesures proposées.

#### 4. Conclusions

4.1. Compte tenu de ce qui précède et sans préjudice des observations présentées, le Comité économique et social européen approuve la communication de la Commission sur le programme d'action pour la promotion du transport maritime à courte distance.

4.2. La réussite du transport maritime à courte distance dépend de l'application rigoureuse des délais proposés par la Commission dans sa communication. Si certains goulets d'étranglement ne sont pas éliminés, le transport maritime à courte distance ne pourra pas évoluer vers l'intermodalité.

4.3. Il conviendrait d'assurer un suivi continu de l'application; des mesures immédiates devraient être prises chaque fois que des modalités d'application ne respectent pas les délais proposés.

4.4. En ce qui concerne la proposition de directive sur les unités de chargement intermodales, le Comité économique et social européen soutient les objectifs formulés, mais estime qu'il faudrait se pencher sur certaines questions, et notamment:

- Il faut préciser pour les opérateurs des différents modes de transport la notion d'unité européenne de chargement intermodale. La proposition dont il s'agit ici vise toutes les industries du secteur des transports, c'est-à-dire le transport routier, le transport ferroviaire et le transport par voie d'eau, et non pas un mode de transport particulier.
- La définition des dimensions des unités européennes de chargement intermodales, étant donné que ces dimensions ne correspondent pas aux spécifications techniques des actuels navires à conteneurs qui opèrent dans les eaux européennes:
  - uniquement pour ce qui concerne la largeur, si ces unités sont destinées à être transportées sur le pont, comme les conteneurs 45';
  - à la fois pour ce qui concerne la largeur et la longueur, si ces unités sont destinées à être transportées dans la cale des navires.
- Les difficultés posées par l'utilisation des nouvelles unités de chargement intermodales avec certains modes de transport et sur certains axes du fait de leurs dimensions supérieures (contraintes liées aux tunnels, ponts, etc.).

- Les coûts élevés impliqués par l'adaptation des infrastructures terrestres et maritimes existantes en vue de l'utilisation de la nouvelle unité de chargement intermodale.

Si cela n'est pas fait, la performance des activités intra-européennes de transport maritime à courte distance s'en trouvera considérablement affectée, et les opérateurs de transport maritime à courte distance subiront des contraintes supplémentaires.

Bruxelles, le 29 octobre 2003.

*Le Président*

*du Comité économique et social européen*

Roger BRIESCH

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté, et le règlement (CEE) n° 574/72 du Conseil fixant les modalités d'application du règlement (CEE) n° 1408/71, en ce qui concerne l'alignement des droits et la simplification des procédures»**

(COM(2003) 378 final — 2003/0138 (COD))

(2004/C 32/16)

Le 10 juillet 2003, le Conseil de l'Union européenne, conformément à l'article 262 paragraphe 2 du traité, a décidé de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

Le Comité économique et social européen a nommé M. Peter Boldt rapporteur général, chargé d'élaborer un avis en la matière.

Lors de sa 403<sup>e</sup> session plénière des 29 et 30 octobre 2003 (séance du 29 octobre), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis avec 71 voix pour, aucune voix contre et 2 abstentions.

## 1. Introduction

1.1. Le règlement (CEE) n° 1408/71 a été souvent modifié afin de s'adapter aux évolutions des systèmes de sécurité sociale des États membres et à la jurisprudence de la Cour de justice des CE, qui ont une influence sur la future application de ce règlement. Des travaux de réforme visant à simplifier et moderniser ce règlement sont en cours depuis 1999. Le Comité économique et social européen s'est exprimé au sujet des changements proposés dans plusieurs avis, dont notamment: «Modifications sécurité sociale — travailleurs migrants en chômage»<sup>(1)</sup>, «Sécurité sociale — application»<sup>(2)</sup>, «Sécurité sociale en cas de déplacements à l'intérieur de la Communauté»<sup>(3)</sup>, «Extension ressortissants pays tiers — sécurité

sociale»<sup>(4)</sup>, «Application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté»<sup>(5)</sup> et «Régimes de sécurité sociale»<sup>(6)</sup>.

1.2. Si l'on modifie le règlement (CEE) n° 1408/71, il convient de modifier en conséquence également le règlement (CEE) n° 574/72 qui porte sur l'application du règlement (CEE) n° 1408/71.

1.3. Ces dernières années, on s'est particulièrement attaché à faciliter la libre circulation des personnes au sein de l'Union. Il est extrêmement important que les citoyens de l'Union puissent avoir accès sans difficulté inutile aux soins dont ils ont besoin pendant un séjour temporaire dans un autre État membre que celui dont ils sont ressortissants.

<sup>(1)</sup> JO C 295 du 7.10.1996.

<sup>(2)</sup> JO C 89 du 19.3.1997.

<sup>(3)</sup> JO C 73 du 9.3.1998.

<sup>(4)</sup> JO C 157 du 25.5.1998.

<sup>(5)</sup> JO C 101 du 12.4.1999.

<sup>(6)</sup> JO C 367 du 20.12.2000.

1.4. Conformément à la teneur actuelle du règlement (CEE) n° 1408/71, les personnes qui séjournent temporairement dans un autre État membre que le leur ont droit, dans les mêmes conditions que les citoyens de l'État membre où elles séjournent, à des «soins immédiatement nécessaires» ou des «soins nécessaires», en fonction de leur statut (en vacances, en déplacement professionnel, étudiant ou cherchant un travail, ou s'il s'agit d'un chauffeur routier international).

1.5. L'accès aux soins et aux indemnités est garanti actuellement à l'aide d'un formulaire que l'assuré obtient, sur demande, de son organisme de sécurité sociale, dans son État d'origine. Différents formulaires (E110, E111, E119 ou E128) existent selon que l'assuré se trouve en vacances, en déplacement professionnel, étudie ou cherche un travail, ou qu'il s'agit d'un chauffeur routier international.

1.6. Dans le contexte de l'approbation du plan d'action visant à supprimer les obstacles à la mobilité géographique d'ici à 2005, le Conseil européen de Barcelone a pris en mars 2002 la décision de créer une carte européenne d'assurance maladie. Lors du sommet de printemps de Bruxelles, le Conseil européen a demandé à ce que soient prises les décisions nécessaires pour garantir que cette carte puisse être adoptée à partir de l'été 2004. Cette carte «remplacera les formulaires actuellement nécessaires pour bénéficier de soins dans un autre État membre». L'objectif est de «[simplifier] les procédures, [sans changer] les droits et obligations existants». La présente proposition de règlement est une réponse aux décisions de Barcelone et de Bruxelles.

## 2. Contenu essentiel de la proposition de règlement de la Commission

2.1. La proposition débattue ici a pour objet principal de permettre l'adoption d'une carte européenne d'assurance maladie. Une part importante de la réforme réside dans la proposition d'unifier le droit des personnes aux soins médicaux, et de simplifier les procédures d'accès à ces soins.

2.2. Selon cette proposition, toutes les catégories de personnes, quelle que soit leur situation, ont le droit de recevoir «les soins qui s'avèrent médicalement nécessaires» au cours d'un séjour temporaire dans un autre État membre.

2.3. À cette fin, elle prévoit des dispositions au sujet des relations et de la coopération entre les institutions et les personnes (article 84 bis). La proposition d'insérer un article 84 bis porte sur une obligation d'information et de collaboration

dans le cadre de la coopération entre les individus et les institutions. Le règlement actuel ne porte que sur la coopération entre les institutions des différents États membres.

2.4. Il est proposé de modifier le règlement (CEE) n° 547/72, de manière à remplacer par la notion unique de «documents» l'énumération de certificats, attestations, déclarations, demandes et autres documents. Ce qui permettrait de remplacer les actuels formulaires E par la future carte d'assurance maladie.

2.5. La proposition de la Commission de modifier les règlements (CEE) n° 1408/71 et (CEE) n° 574/72 fait également suite à la communication de la Commission du 17 février 2003 <sup>(1)</sup>, et vise à fixer les conditions juridiques de l'adoption de la carte européenne d'assurance maladie en 2004.

## 3. Observations générales

3.1. La création de la carte européenne d'assurance maladie est un projet qui vise à contribuer à renforcer l'Europe des citoyens. Ce projet est cependant tout sauf simple, techniquement et juridiquement. La pratique des États membres en matière de traitement des personnes pouvant prétendre aux soins est variable, et tous ne sont pas disposés à passer à un système de carte unique.

3.2. Le Comité économique et social européen se félicite de la proposition d'adopter les mêmes droits pour l'ensemble des catégories de personnes, concernant les «soins nécessaires», conformément à ce qu'il demandait dans son avis sur «la carte européenne d'assurance maladie», du 18 juin 2003 <sup>(2)</sup>.

3.3. Les possibilités réelles pour les citoyens de se déplacer au sein du territoire de l'Union seront améliorées du fait que le droit d'accès aux soins qui s'avèrent médicalement nécessaires concernera également les soins nécessitant un accord préalable. La liste de ces soins devrait être dressée sans délai par la commission administrative sur la protection sociale des travailleurs migrants.

3.4. Le Comité économique et social européen, qui soutient les efforts en faveur d'une carte unique, est également conscient des difficultés que pose le calendrier très serré qui est prévu pour la mise en œuvre de la réforme, et garde en particulier à l'esprit le fait que seuls une partie des États membres actuels, et quelques-uns des nouveaux pays qui entreront dans l'Union le 1<sup>er</sup> mai 2004, seront prêts à adopter une carte européenne d'assurance maladie dans les délais proposés.

<sup>(1)</sup> COM(2003) 73 final.

<sup>(2)</sup> JO C 220 du 16.9.2003.

3.5. Le travail de simplification et de réforme de l'ensemble des règlements (CEE) n° 1408/71 et (CEE) n° 574/72 est en marche et ne sera pas facilité par une proposition de réforme partielle de ces règlements en cours de processus.

#### 4. Observations particulières

4.1. La numérotation de l'article premier, paragraphe 1, portant sur la modification de l'actuel article 22, est particulièrement compliquée et elle gâcherait à être rendue plus claire.

4.2. La proposition relative au nouvel article 84 bis améliore la mise en œuvre du règlement en définissant les devoirs des institutions et des personnes. La formulation de l'article est cependant telle que l'interprétation de son champ d'application pourrait être floue. En particulier, l'article 84 bis, paragraphe 1, troisième alinéa, est trop général lorsqu'il évoque l'obligation faite aux personnes de signaler tout changement intervenu dans leur situation personnelle ou familiale. Il conviendrait de limiter cette obligation d'information aux changements notables. De même, l'interprétation du terme «proportionnées» est laissée totalement ouverte à l'article 84 bis, paragraphe 2.

4.3. L'objectif de simplifier les procédures ne sera pas atteint immédiatement après l'adoption de la proposition de règlement. Tous les États membres ne sont pas prêts à adopter la carte avant une période de transition (relativement longue), au cours de laquelle les anciennes et les nouvelles procédures seront utilisées en parallèle. Cette situation est susceptible de créer une certaine confusion, et imposera aux administrations compétentes comme aux citoyens des exigences supplémentaires considérables en matière d'information.

4.4. Les exigences relatives à l'information qui s'appliqueraient à tous les organes, au sein de la Communauté, susceptibles d'entrer en contact avec cette carte, sont considérables. Il ne s'agit pas uniquement d'avoir d'une part des formulaires et d'autre part une carte européenne, mais chaque État membre pourra statuer sur les détails des règles concernant cette carte. Celle-ci pourra être une carte européenne séparée ou bien une carte nationale et européenne combinée. La commission

administrative décidera des informations qui seront contenues dans la carte.

4.5. L'objectif étant de simplifier les droits de tous les usagers, y compris pendant la période de transition, et de simplifier les procédures de l'accès même aux soins, qu'une personne se présente munie des anciens formulaires ou de la nouvelle carte, la commission administrative doit élaborer rapidement les instructions et règlements nécessaires concernant la manière de traiter les différents formulaires pendant la période de transition.

4.6. La proposition aborde le risque d'utilisation de fausses cartes uniquement dans sa proposition de nouveau paragraphe 84 bis. Le risque d'abus volontaire ou involontaire peut être important, en particulier au cours de la période de transition, et les États membres doivent le prendre en considération.

4.7. Selon l'article 2, paragraphe 1, la transmission des documents pourra s'effectuer sous forme de formulaire papier ou de communication électronique. Cela nécessiterait cependant toujours un accord entre les administrations du pays expéditeur et celles du pays destinataire, c'est-à-dire des centaines d'accords bilatéraux. Une telle procédure étant particulièrement bureaucratique et pesante, il faudrait plutôt parvenir le plus rapidement possible, dans le cadre du programme TESS (Télématique au service de la Sécurité Sociale), à une solution qui ne présuppose pas différents accords bilatéraux concernant la transmission télématique de l'information.

#### 5. Conclusions

5.1. Le Comité est favorable à la proposition de réforme de ces deux règlements. Le Comité estime que les modifications qui seront apportées aux règlements (CEE) n° 1408/71 et (CEE) n° 574/72 pourront contribuer à la grande réforme de fond de ces règlements.

5.2. Le principe de codécision suppose que le Comité, en tant qu'organe consultatif, aura la possibilité de s'exprimer sur l'ensemble des modifications qui seront apportées aux textes au cours de la procédure de décision.

Bruxelles, le 29 octobre 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 modifiant la décision 2002/834/CE arrêtant un programme spécifique de recherche, de développement technologique et de démonstration: "Intégrer et renforcer l'espace européen de la recherche" (2002-2006)»**

(COM(2003) 390 final — 2003/0151 (CNS))

(2004/C 32/17)

Le 25 juillet 2003, le Conseil, conformément à l'article 166 du traité, a décidé de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

Le Bureau du Comité économique et social européen a décidé de charger la section spécialiste «Marché intérieur, production et consommation» de préparer les travaux du Comité en la matière.

Compte tenu de l'urgence des travaux, le Comité, lors de sa 403<sup>e</sup> session plénière des 29 et 30 octobre 2003 (séance du 29 octobre), a désigné comme rapporteur général M. Wolf et a adopté l'avis suivant par 71 voix pour, 26 voix contre et 8 abstentions.

## 1. Introduction et situation de départ

La proposition de décision à l'examen a pour objet les règles strictes qui sont appelées à régir — dans le cadre du VI<sup>e</sup> programme-cadre de l'Union européenne en matière de recherche et de développement — l'étude du potentiel médical et biologique des cellules-souches prélevées sur des embryons humains «surnuméraires» (congelés).

1.1. Les biosciences et la médecine constituent un aspect important du sixième programme-cadre de recherche, développement technologique et démonstration de la Communauté européenne. La priorité thématique du programme spécifique en question aborde d'entrée la question de l'utilisation des «Sciences de la vie, génomique et biotechnologie pour la santé»; l'on y trouve également des sujets tels que la «génomique avancée et ses applications pour la santé, les thérapies géniques somatiques, les thérapies cellulaires (en particulier avec des cellules-souches) et les immunothérapies». Le sixième programme-cadre décidé par le Conseil et le Parlement européen constitue la base juridique de la proposition de la Commission.

1.2. Un financement communautaire de la recherche sur les cellules-souches utilisant les cellules-souches somatiques humaines et les cellules-souches embryonnaires (CSE) prélevées sur des embryons humains surnuméraires est prévu au point i) «Génomique avancée et ses applications pour la santé», paragraphe «Applications des connaissances et des technologies en génomique et biotechnologie pour la santé». L'on y lit notamment ce qui suit: «La recherche sera centrée sur: (...) la mise au point et l'expérimentation de nouveaux outils de prévention et de thérapie, tels que les thérapies géniques somatiques, les thérapies cellulaires (en particulier avec des cellules-souches, par exemple les thérapies concernant les troubles neurologiques et neuromusculaires) et les immunothérapies» <sup>(1)</sup>.

1.3. Le programme spécifique publié par le Conseil le 30 septembre 2002 permet le financement des activités de recherche utilisant les embryons humains et les cellules-souches embryonnaires prélevées sur des embryons humains, à l'exception des trois domaines suivants:

- les activités de recherche ayant pour but le clonage humain à des fins reproductives (clonage reproductif);
- les activités de recherche visant à modifier le patrimoine génétique d'êtres humains, qui pourraient rendre cette altération héréditaire (thérapie génique germinale) <sup>(2)</sup>;
- les activités de recherche destinées à concevoir des embryons humains uniquement à des fins de recherche ou en vue du prélèvement de cellules-souches, notamment par transfert de noyaux de cellules-souches somatiques (souvent dénommé clonage thérapeutique).

1.4. Lors de la session du Conseil du 30 septembre 2002, le Conseil et la Commission sont convenus que «des dispositions d'application précises concernant les activités de recherche comportant l'utilisation d'embryons humains et de cellules-souches embryonnaires humaines seront définies d'ici le 31 décembre 2003». Dans l'intervalle, la Commission ne proposera pas de financer de telles recherches, à l'exception de projets prévoyant déjà l'utilisation de cellules-souches embryonnaires humaines mises en réserve dans des banques ou isolées en culture. Dans l'intervalle, la Commission ne devait pas proposer de financer de telles recherches, à l'exception de propositions de projets comportant l'utilisation de cellules-souches embryonnaires humaines mises en réserve dans des banques ou isolées en culture.

<sup>(1)</sup> JO L 294 du 29.10.2002, p. 10.

<sup>(2)</sup> Les activités de recherche relatives au traitement du cancer des gonades peuvent être financées.

1.5. Dès lors, afin de parvenir aux objectifs mentionnés au paragraphe 1.4, la Commission a élaboré la proposition à l'examen, intitulée «Proposition de décision du Conseil modifiant la décision 2002/834/CE arrêtant un programme spécifique de recherche, de développement technologique et de démonstration: "Intégrer et renforcer l'espace européen de la recherche" (2002-2006)».

1.6. La proposition de la Commission a été élaborée sur la base d'un séminaire interinstitutionnel de bioéthique qui a eu lieu le 24 avril 2003. Ce séminaire a été l'occasion d'une discussion et d'un échange de vues entre experts (des domaines scientifique, juridique et éthique) et représentants du Parlement européen, du Conseil, de la Commission, des États membres ainsi que des pays en voie d'adhésion et des pays candidats à l'adhésion. Les orientations proposées reposent toutefois également sur les principes définis par le Groupe européen d'éthique, en particulier les principes fondamentaux préconisés dans l'avis n° 15 intitulé «Aspects éthiques de la recherche sur les cellules-souches humaines et leur utilisation»<sup>(1)</sup>.

1.6.1. Les principes éthiques fondamentaux préconisés par le Groupe d'éthique sont les suivants:

- le principe du respect de la dignité humaine;
- le principe de l'autonomie individuelle (qui suppose l'obtention d'un consentement éclairé et la protection des données personnelles;
- le principe de justice et de bienfaisance (notamment sous l'angle de l'amélioration et de la protection de la santé);
- le principe de la liberté de la recherche (qui doit être conciliable avec les autres principes fondamentaux);
- et le principe de proportionnalité (absence de méthodes de substitution adéquates compte tenu des objectifs scientifiques à atteindre).

1.7. La proposition de la Commission porte dès lors sur un domaine de recherche qui suscite à la fois des espoirs considérables en termes d'applications médicales, mais soulève dans le même temps de profondes questions éthiques. La question du prélèvement de nouvelles lignées de cellules-souches sur des embryons humains surnuméraires est au centre de ce débat. La Commission, soucieuse de prendre en compte tant les attentes de la communauté scientifique que les réserves d'ordre éthique, propose de financer les activités de recherche correspondantes seulement sous certaines conditions strictes et restrictives.

## 2. Contenu essentiel de la proposition de la Commission

Le contenu essentiel de la proposition de la Commission figure à l'annexe I du document:

«Pour pouvoir bénéficier d'un financement communautaire, les projets de recherche qui nécessitent le prélèvement de cellules-souches sur des embryons humains doivent également respecter les conditions suivantes:

- a) avant que les activités de recherche ne débutent, les participants doivent obtenir un avis éthique d'une instance locale ou nationale dans les pays où la recherche doit être menée;
- b) les embryons humains utilisés pour le prélèvement des cellules-souches doivent avoir été conçus avant le 27 juin 2002 par fécondation in vitro dans le cadre d'une procréation médicalement assistée, et ne plus être utilisés à cette fin;
- c) le projet doit servir des objectifs de recherche particulièrement importants, notamment faire progresser la recherche fondamentale ou améliorer les connaissances médicales pour mettre au point de nouvelles méthodes diagnostiques, préventives ou thérapeutiques utilisables chez l'homme;
- d) toutes les autres méthodes alternatives (incluant l'utilisation de lignées existantes ou de lignées de cellules-souches adultes) doivent avoir été examinées et démontrées être insuffisantes pour les objectifs de la recherche en question;
- e) le consentement exprès, libre et éclairé du ou des donneurs doit être obtenu par écrit conformément à la législation nationale, avant le commencement des activités de recherche;
- f) aucune compensation monétaire ou autre avantage en nature ne doit être accordé ou promis pour le don;
- g) la protection des données personnelles, y compris des données relatives au patrimoine génétique, du ou des donneurs doit être garantie;
- h) le cas échéant, les participants aux projets de recherche doivent appliquer les normes de qualité et de sécurité en ce qui concerne le don, le prélèvement et le stockage, conformément à l'état de la technique dans ces domaines, afin de garantir en particulier la traçabilité des cellules-souches.

L'évaluation scientifique et l'examen éthique des propositions de projets, organisés par la Commission, comprennent une vérification de ces conditions. Les conditions énoncées aux points c) et d) sont vérifiées lors de l'évaluation scientifique.

<sup>(1)</sup> [http://europa.eu.int/comm/eur/european\\_group\\_ethics/index\\_euen.htm](http://europa.eu.int/comm/eur/european_group_ethics/index_euen.htm).

Les avis du Groupe européen d'éthique des sciences et des nouvelles technologies et en particulier ceux qui se rapportent à la recherche sur les cellules-souches embryonnaires humaines seront pris en considération.

Les participants aux projets de recherche doivent faire tout leur possible pour mettre les lignées de cellules-souches embryonnaires humaines nouvellement obtenues à la disposition de la communauté scientifique à un coût excluant tout bénéfice à des fins de recherche.

Une liste des projets de recherche impliquant l'utilisation de tous les types de cellules-souches embryonnaires humaines, qui sont financés au titre du sixième programme-cadre sera publiée annuellement par la Commission.»

### **3. Observations du Comité I: les aspects médicaux et scientifiques et le programme de recherche communautaire**

3.1. Le Comité a déjà eu l'occasion dans des avis antérieurs de se féliciter du succès de l'Espace européen de la recherche, lequel constitue un pas important vers la réalisation des objectifs de Lisbonne sur la voie de l'intégration et du déploiement du potentiel de la recherche européenne, et contribue à freiner l'émigration de la recherche et des chercheurs européens. Il est nécessaire à cet égard de donner à la recherche européenne toutes ses chances afin qu'elle puisse faire face à la concurrence internationale.

3.2. Dans son avis sur le sixième programme-cadre, le Comité se félicitait expressément de toutes les actions thématiques proposées, y compris des priorités de recherche dont il est question dans le présent document. Un élément essentiel à cet égard est la recherche sur les cellules-souches.

3.3. Les cellules-souches sont les précurseurs d'autres cellules, plus spécialisées; elles peuvent donner lieu à la formation de différents types de cellules spécialisées (multipotence). L'on connaît depuis longtemps les cellules-souches hématopoïétiques, que l'on utilise dans les traitements contre la leucémie et d'autres types de cancers.

3.4. L'on connaît désormais également, pour de nombreux tissus, des cellules-souches tissulaires spécifiques. Dans le document de la Commission, elles sont désignées sous le nom de «cellules-souches somatiques» ou — le plus souvent — sous le nom de «cellules-souches adultes».

3.5. Les cellules-souches possèdent — dans une mesure qui est encore inconnue — la capacité de produire différents types de cellules-souches en fonction des tissus environnants (plasticité). C'est ainsi que l'on a démontré que les cellules-souches hémopoïétiques se transformaient en cellules hépatiques, musculaires ou nerveuses. Ce potentiel de développement

est l'une des raisons pour lesquelles les cellules-souches sont considérées comme prioritaires pour la thérapie cellulaire; des recherches sont menées dans ce domaine au niveau mondial.

3.6. Le premier stade d'une cellule-souche dans le développement de l'organisme est la fécondation de l'ovule. Les divisions cellulaires ultérieures conduisent au cours des 4 ou 7 jours suivant la fécondation à ce que l'on appelle des blastocystes. Le blastocyste comporte deux groupes de cellules, une couche cellulaire extrêmement spécialisée (le trophoblaste) et une masse cellulaire interne (l'embryoblaste). Cet embryoblaste est composé de cellules-souches pluripotentes (cellules-souches embryonnaires, cellules ES) qui sont les précurseurs de toutes les cellules des stades ultérieurs de développement de l'organisme.

3.7. Les cellules-souches embryonnaires prélevées sur des animaux — surtout celles de la souris — font depuis longtemps l'objet de recherches en biologie du développement et en biologie cellulaire. À la différence des cellules-souches spécialisées (les cellules «tissulaires»), elles ont la capacité de se multiplier à l'identique au cours de cycles de division cellulaire et peuvent être mises en culture (lignées cellulaires), ce qui n'est en général pas possible avec les cellules-souches tissulaires spécifiques (ou bien alors avec de grandes difficultés et pour une période extrêmement courte).

3.8. Les cellules-souches embryonnaires ne peuvent être produites qu'à partir de blastocystes, c'est-à-dire à partir d'embryons précoces, entre le quatrième et le septième jour de leur développement.

3.8.1. La production de blastocystes est une procédure de routine de la médecine reproductive: fécondation in vitro (FIV). Elle est utilisée depuis longtemps, notamment dans l'élevage d'animaux de rapport pour l'agriculture.

3.8.2. En médecine humaine, la première naissance à l'aide de la fécondation in vitro (FIV) remonte à 1978. Cette procédure a certes donné lieu à ses débuts à de vives controverses, mais elle a été depuis introduite dans tous les pays développés.

3.8.3. Dans la plupart des pays, la fécondation in vitro est réglementée par des dispositions et des restrictions de droit général ou de droit de l'état civil. Elle peut, dans certains cas, aider des couples qui autrement seraient stériles à avoir une descendance, et constitue une bénédiction pour les intéressés.

3.8.4. Cette procédure donne lieu tout d'abord à la production de plusieurs embryons (six par exemple) dont — par exemple — trois sont implantés dans l'utérus lors de la

première tentative, alors que les autres embryons, dits «surnuméraires»<sup>(1)</sup> sont congelés pendant quelques années en vue d'une éventuelle utilisation ultérieure; l'on arrive ainsi à en conserver une grande partie au cours de cette période pour une implantation éventuelle.

3.8.5. En fonction des projets parentaux et des possibilités médicales, il arrive inévitablement que soient produits des embryons «surnuméraires» pour lesquels n'existe aucune possibilité d'implantation/nidation (condition requise pour le développement de la vie humaine).

3.9. Depuis 1998, l'on produit et l'on cultive en lignée cellulaire des cellules-souches embryonnaires humaines (CSEH). Depuis lors, de nombreuses équipes de chercheurs ont réussi à produire des CSEH.

3.10. L'intensité de la recherche sur et avec les CSEH s'est considérablement accélérée depuis cette date, principalement pour trois raisons.

3.10.1. En médecine humaine, une intervention thérapeutique à l'aide de cellules-souches, qui n'est pratiquée à ce jour qu'en hématologie et en oncologie (et uniquement avec certaines cellules-souches tissulaires), est possible pour un grand nombre de maladies graves largement répandues. Les bénéfices, en cas de succès (que ce soit du point de vue thérapeutique, humain ou économique) seraient extraordinaires.

3.10.2. Une telle perspective suppose toutefois de clarifier un certain nombre de questions dans le domaine de la biologie des cellules-souches.

3.10.3. Un grand nombre des questions fondamentales qui se posent actuellement dans le domaine de la biologie des cellules-souches pourraient être résolues à l'aide de cellules-souches embryonnaires (CSE) animales.

3.10.4. Il existe toutefois des questions décisives relatives à l'utilisation thérapeutique pour le traitement de maladies humaines, auxquelles seule l'utilisation de cellules-souches humaines permettra d'apporter une réponse.

3.10.5. En ce qui concerne l'utilisation thérapeutique en vue de la guérison de maladies humaines, de nombreuses questions pourraient également être clarifiées à l'aide de cellules-souches tissulaires (cellules-souches adultes).

3.10.6. Dans l'état actuel des connaissances, il existe toutefois certaines questions décisives qui ne peuvent être résolues qu'en recourant à l'utilisation de CSEH.

<sup>(1)</sup> En Allemagne, il n'existe qu'un nombre limité d'embryons surnuméraires «véritables». En règle générale, les ovules — résultant d'un traitement hormonal préalable de la femme/future mère — qui ne sont pas prévus pour la première implantation après la pénétration des spermatozoïdes sont congelés lors de ce que l'on appelle le stade «pronucléus», c'est-à-dire la constitution d'un noyau cellulaire unique. Selon la terminologie en usage en Allemagne, il ne s'agit pas encore d'embryons. En revanche, il arrive que dans certains cas particuliers, tout ou partie des embryons prévus pour une première implantation ne soient pas implantés et soient ensuite congelés.

#### 4. Observations du Comité II: aspects éthiques et juridiques

4.1. Les blastocystes sont des embryons âgés de 4 à 7 jours, composés d'environ 200 cellules, ayant atteint un stade de différenciation (en trophoblaste et embryoblaste). Il ne survient généralement pas au prélèvement des CSE. La production de CSE cause par conséquent la destruction d'embryons humains vieux de quelques jours.

4.2. Ces embryons ne sont pas encore des fœtus<sup>(2)</sup> mais de petites boules comportant quelque 200 cellules. Les lignées CSEH décrites dans les ouvrages scientifiques sont générées à partir des embryons produits dans le cadre d'une fécondation in vitro et dont l'utilisation à des fins de procréation médicalement assistée a été définitivement écartée (les embryons dits «surnuméraires»).

4.3. Ces embryons surnuméraires sont entreposés et congelés dans des institutions prévues à cet effet et situées dans toute l'Europe; ils sont ensuite détruits conformément aux dispositions en vigueur dans le pays concerné.

4.4. La question se pose toutefois de l'autorisation de tuer ces embryons produits par FIV<sup>(3)</sup> — de toute façon sans potentialité de vie — afin de produire des lignées de cellules-souches.

4.5. Les aspects éthiques de cette question sont dès lors indissociables de la question centrale: peut-on envisager — et si oui, selon quels critères — de soumettre une vie humaine potentielle à un objectif fixé de l'extérieur — même s'agissant d'embryons «surnuméraires» destinés à une mort certaine?<sup>(4)</sup>

4.6. Ces questions font l'objet de vifs débats conduisant à des résultats extrêmement différents, que ce soit dans tous les pays où l'on produit des lignées de CSEH ou dans de nombreux autres, où cette activité n'est pas pratiquée. Les dispositions juridiques adoptées révèlent, s'agissant des principes essentiels, un niveau élevé de consensus mais également, sur des points de détails importants, de grandes divergences. Ces constatations valent pour le monde entier — et aussi, singulièrement, pour les États membres de l'Union européenne.

<sup>(2)</sup> L'on désigne sous le nom de fœtus un embryon à partir de 12 semaines de développement dans l'utérus.

<sup>(3)</sup> La proposition à l'examen concerne exclusivement la production de lignées de cellules-souches à l'aide d'embryons surnuméraires produits par FIV, et non pas par des clones (somatic cell nuclear transfer SCNT) ni — objet de débats récents — de division des ovules sans fécondation (parthénogenèse).

<sup>(4)</sup> Dans le cas des dons d'organes de personnes décédées à la suite d'un accident, cette question a généralement reçu une réponse positive de la part de l'opinion publique.



4.7. L'hétérogénéité des positions des États membres reflète en partie aussi des divergences d'approche entre les citoyens et les différents groupes sociaux au sein même des États membres; différentes dispositions juridiques ont été adoptées dans le cadre de processus démocratiques qui reflètent les opinions majoritaires dans les États membres.

4.8. Ces dispositions révèlent aussi la diversité des opinions quant à la question de savoir à quel stade du développement d'un embryon humain la vie humaine commence à s'individualiser.

4.8.1. Les avis sont partagés:

- d'aucuns estiment que ce processus commence dès la fusion entre les ovules et le sperme (ou les noyaux cellulaires de ce dernier);
- d'autres le situent au moment de la nidation/implantation <sup>(1)</sup> et <sup>(2)</sup> dans l'utérus;
- pour d'aucuns, ce processus ne commence que lors de la phase de gastrulation <sup>(3)</sup> (constitution de la ligne primitive entre le 12<sup>e</sup> et le 15<sup>e</sup> jour de l'évolution de l'embryon);
- pour d'autres encore, il s'agit d'un processus de longue durée que l'on ne peut apprécier de manière exacte et pour lequel il est dès lors nécessaire de fixer un seuil arbitraire, par exemple à partir de 12 semaines <sup>(4)</sup> après la nidation (s'agissant de déterminer le passage de l'état d'embryon à celui de fœtus).

## 5. Observations du Comité III: aspects de politique européenne et obligations internationales

5.1. Compte tenu de la diversité des opinions dans la société civile et de la diversité des situations juridiques des États membres, la Commission estime qu'il est presque inévitable et donc politiquement raisonnable de tenter d'élaborer et de proposer une législation communautaire mesurée et plutôt restrictive sur cette question sensible mais importante, étant donné les enjeux.

5.2. À cet égard, la proposition de la Commission ne comporte aucune disposition communautaire contraignante

pour les États membres, mais un éventuel cadre de recherche, c'est-à-dire la fixation de limites dans lesquelles la Commission peut — dans le cadre du sixième programme-cadre — promouvoir les projets de recherche portant sur des cellules-souches issues d'embryons humains.

5.3. Au niveau européen, et à l'invitation de la Commission, les aspects éthiques et juridiques de la recherche sur les cellules-souches ont fait l'objet de vives discussions — la dernière fois en février 2003; ces discussions ont débouché sur la proposition à l'examen.

5.4. Le Comité respecte l'attitude des citoyens et de ceux de ses membres qui refusent, pour des raisons éthiques, toute production de lignées de cellules-souches d'embryons humains dans le cadre de la fécondation in vitro issus d'embryons humains surnuméraires, et qui rejettent dès lors la proposition de la Commission.

5.5. Globalement, le Comité, ayant toutefois soigneusement examiné tant les principes éthiques que les chances éventuelles de guérison, juge la proposition de la Commission (voir citation reproduite dans le présent document au point 2) équilibrée et réfléchie, bien qu'elle limite inévitablement et — malheureusement — de manière considérable les possibilités et les perspectives pour la recherche.

5.6. À cet égard, le Comité part du principe que la réglementation proposée est compatible avec la Charte des droits fondamentaux de l'Union. Il se fonde également sur le fait que les cas indiqués à l'article II — 3, paragraphe 2, alinéas b), c) et d) sont explicitement exclus de la proposition de la Commission et de la décision du Conseil.

5.7. Cette démarche s'applique donc à toutes les dispositions figurant dans la proposition de la Commission — de a) à h). La proposition se concentre sur le point — très controversé lors des délibérations du Conseil — de la production de nouvelles lignées de cellules-souches issues d'embryons humains et formule dès lors des critères (alinéas a) à h)) et des procédures (paragraphe 2 à 5), dont on trouvera ci-après le détail:

- a) le Comité se félicite de l'obligation d'obtenir un avis éthique d'une instance locale ou nationale <sup>(5)</sup>; en effet, cette obligation est conforme à la pratique internationale en la matière. De même, il y a lieu de se féliciter de l'importance qui est ainsi accordée à la législation et aux dispositions juridiques en vigueur dans les États membres;
- b) la génération de nouvelles lignées de cellules-souches est limitée aux embryons humains conçus avant le début du sixième programme-cadre de R&D dans le cadre d'une fécondation in vitro en vue d'une procréation médicalement assistée (PMA) et qui ne sont plus destinés à cette fin — c'est-à-dire aux embryons «surnuméraires». Cette

(1) Certains auteurs (voir par exemple le *Jahrbuch für Wissenschaft und Ethik*, volume 7, 2002, page 165, Éditions Walter de Gruyt), désignent aussi les embryons existants antérieurs à la nidation (voire dans certains cas antérieurs à la gastrulation) sous le nom de «préembryons».

(2) C'est la raison pour laquelle l'utilisation de contraceptifs empêchant la nidation (tels que les stérilets intra-utérins) n'est pas interdite.

(3) Ulrich Steinworth, *Jahrbuch für Wissenschaft und Ethik*, volume 7, 2002, Éditions Walter de Gruyt. L'argument principal est ici que l'on peut exclure une grossesse multiple avant ce stade.

(4) Dans certains États membres, ce dernier point joue également un rôle essentiel dans la législation sur l'avortement.

(5) Le Comité s'interroge: cette mesure est-elle véritablement utile lorsque la législation nationale de l'État membre concerné ne l'exige pas?

réglementation correspond au consensus juridique existant dans les pays où la production de lignées CSEH et/ou l'utilisation de lignées existantes est/sont réglementée(s) par la loi. Cette date empêche une éventualité invraisemblable, mais imaginable: la production d'embryons humains à des fins de recherche (une éventualité d'ores et déjà exclue par le sixième programme-cadre de R&D, et qui n'est autorisée qu'au Royaume-Uni sous certaines conditions);

- c) l'exigence selon laquelle le projet doit servir des objectifs de recherche particulièrement importants est conforme à la législation internationale en la matière;
- d) de même, l'exigence selon laquelle toutes les autres méthodes alternatives (incluant l'utilisation de lignées existantes ou de lignées de cellules-souches adultes) doivent avoir été examinées et démontrées être insuffisantes pour les objectifs de la recherche en question correspond aux normes internationales; cela n'est bien évidemment possible que lorsque l'état des connaissances scientifiques le permet et ne doit pas retarder de manière inadéquate la prise de décisions;
- e) l'exigence faisant mention de la nécessité d'un consentement exprès du ou des donneur(s) est relativement courante dans la pratique internationale; elle est de plus conforme à la pratique en matière de dons d'organes;
- f) le Comité se félicite de l'exclusion de toute compensation <sup>(1)</sup> monétaire ou avantage en nature, qui est également conforme à la pratique juridique internationale;
- g) de même, étant donné le contexte, la protection des données personnelles va bien entendu de soi;
- h) l'exigence relative à l'application des normes de qualité, de sécurité et de traçabilité se fonde sur l'état de la législation et des connaissances pour les travaux ayant recours à des matériaux biologiques provenant de patients et de sujets d'expérience. Elle est également importante dans la perspective de la création de banques de cellules-souches, mentionnée au point 5.4.3 du présent document.

5.8. Les paragraphes qui font suite à l'alinéa h) (ci-après dénommés «paragraphes 2 à 5») réglementent la procédure visant à garantir les critères précités et touchent à certains aspects de l'exposé des motifs.

5.8.1. Le paragraphe 2 comporte une répartition judicieuse des compétences pour l'examen et l'évaluation des critères mentionnés aux alinéas a) à h). Seule l'évaluation scientifique permettra de se prononcer sur l'importance des objectifs de la recherche et sur la question de savoir si ces objectifs peuvent être atteints uniquement en utilisant des lignées de CSEH. En revanche, les alinéas a) et b) et e) à h) ne traitent que de critères de forme, qu'il y a lieu d'examiner du point de vue administratif selon des dispositions harmonisées. Le non-respect de l'un de ces critères exclut tout financement du projet.

5.8.2. Le paragraphe 3 fait référence aux avis du Groupe européen d'éthique des sciences et des nouvelles technologies. Cette disposition peut aider à la prise en compte de l'état des connaissances dans le domaine de la recherche sur les cellules-souches — un domaine qui connaît une évolution extrêmement rapide.

5.8.3. Le paragraphe 4 formule le principe selon lequel les lignées de cellules-souches embryonnaires humaines nouvellement obtenues doivent être mises à la disposition de la communauté scientifique à un coût excluant tout bénéfice à des fins de recherche. De l'avis du Comité, il est très important à cet égard que la Commission manifeste son intention de contribuer «à la constitution de banques publiques de cellules-souches et à leur mise en réseau au niveau européen». Ce point de vue est étayé par des réflexions de la Fondation européenne pour la recherche.

5.8.4. La normalisation constitue une valeur ajoutée sur le plan communautaire. Elle est une condition préalable importante et une base sûre pour l'avenir de la recherche; elle est de l'intérêt de l'Europe et du monde en général et réduit le nombre des embryons nécessaires à la production des cellules-souches.

5.8.5. Les nouvelles lignées CSEH produites avec le soutien du sixième programme-cadre seraient ainsi déposées dans une banque publique de cellules-souches.

5.8.6. Cela permettrait de contourner les restrictions relatives à l'utilisation du fait du dépôt de brevet des lignées de cellules-souches existantes.

5.8.7. Le paragraphe 5 recueille également l'approbation du Comité; la Commission s'engage à publier une liste des projets (mais non des personnes!) auxquels elle apporte son soutien et impliquant l'utilisation de cellules-souches humaines.

#### **6. Observations du Comité IV: cas des États membres ayant une position juridique particulière**

6.1. Les systèmes des États membres sont très hétérogènes. Tous ne légifèrent pas expressément sur la recherche sur les cellules-souches. Certains États membres ont une législation plus libérale que la proposition de la Commission, d'autres sont plus restrictifs. Le processus est encore en cours.

6.2. C'est pourquoi, lorsque les projets de recherche en matière de cellules-souches excèdent la marge de manœuvre prévue dans la proposition de la Commission (c'est-à-dire lorsqu'ils ne se limitent pas aux lignées de cellules-souches dont l'utilisation est autorisée dans tous les États membres), les institutions scientifiques des États membres dont la législation est plus restrictive sont exclues de toute participation aux programmes de recherche en question et ne peuvent dès lors prétendre à aucun financement.

<sup>(1)</sup> Il existe là aussi une analogie avec les dons d'organes.

6.3. À contrario, les institutions scientifiques des pays dont la législation est plus libérale ne peuvent prétendre à une aide financière que si elles se soumettent, dans leurs activités de recherche, aux conditions fixées par la proposition de la Commission.

6.4. Cette situation n'est certes pas satisfaisante: d'une part parce que tous les États membres contribuent au budget de la Communauté et donc aux moyens financiers utilisés pour financer la recherche, d'autre part parce que de telles mesures limitent le potentiel de l'espace européen de recherche dans la mesure où elles excluent certains États membres (et par conséquent leurs institutions scientifiques) de la participation au réseau de programmes de recherche (et aux moyens de financement).

6.5. De l'avis du Comité, ces mesures n'empêchent pas toutefois le Conseil, après avoir consulté le Parlement, de décider à la majorité qualifiée d'adopter la modification de la décision 2002/834/CE.

6.6. Le fait que la Communauté ait son mot à dire en matière de financement ne lui permet toutefois pas de procéder à une harmonisation ou à un rapprochement des législations des États membres.

6.7. Compte tenu de cette situation, le Comité formule les recommandations suivantes:

6.7.1. La Commission devrait s'efforcer, lors de la mise en œuvre du programme de recherche correspondant, de structurer les projets et les programmes de manière que les institutions exclues puissent néanmoins continuer à prendre part, dans la mesure du possible, à certaines parties ou sous-parties du programme lorsque la mise en œuvre de leur contenu ne porte atteinte ni à la législation communautaire, ni à la législation de l'État membre en question.

6.7.2. Les États membres concernés doivent s'efforcer, lorsqu'ils procéderont à la révision de leur législation nationale, de se rapprocher dans la mesure du possible des propositions de la Commission contenues dans le document à l'examen, cela dans le but d'arriver progressivement à une législation unifiée qui soit dans l'intérêt de la recherche et de la médecine européenne, compte tenu du degré élevé d'imbrication et de coopération au plan international. De l'avis du Comité, la proposition à l'examen constitue d'ores et déjà à cet égard un bon compromis.

Bruxelles, le 29 octobre 2003.

## 7. Résumé

7.1. La proposition à l'examen remplit la mission fixée par le Conseil à la Commission au mois de septembre 2002. Elle permet de réglementer certains points des dispositions d'exécution du sixième programme-cadre de R&D, conformément aux vœux du Conseil.

7.2. La proposition à l'examen porte sur une question difficile, mais très importante compte tenu des possibilités qu'elle recèle; elle adopte une approche modérée et plutôt restrictive, à mi-chemin entre les différentes législations des États membres; elle constitue dès lors un bon compromis entre les divers courants d'opinion.

7.3. La réglementation proposée répond bien aux nécessités. Elle permet le financement de projets de recherche particulièrement importants, servant des objectifs capitaux dans les domaines de la médecine et de la biologie; elle privilégie les comportements allant dans le sens de la coordination et de la coopération internationale. Elle formule des critères et des procédures clairs et prend en considération les aspects éthiques et juridiques.

7.4. Le Comité respecte la position des citoyens et de ceux de ses membres qui s'opposent pour des raisons éthiques à toute production de cellules-souches humaines à partir d'embryons surnuméraires et rejettent dès lors également la proposition de la Commission.

7.5. Compte tenu de la diversité des points de vue, le Comité préconise toutefois — sous réserve des observations formulées ci-dessus — l'adoption de la proposition de la Commission.

7.6. Le Comité appelle à nouveau la Commission à éviter d'exclure, lors de la mise en œuvre des programmes scientifiques, des institutions scientifiques de haut niveau de certains États membres en structurant de manière appropriée les éléments des programmes.

7.7. Il demande à nouveau aux États membres de veiller, lorsqu'ils procéderont à la révision de leur législation, à poursuivre le même objectif et à rechercher, sur cette question considérée généralement comme très délicate, un consensus susceptible d'élargir à l'avenir l'accord déjà atteint sur les questions essentielles, afin de parvenir à une législation unique qui recueille l'assentiment de tous les États membres (voir paragraphe 1.3).

7.8. Le Comité préconise que les nouvelles lignées CSEH générées grâce au soutien du sixième programme-cadre soient entreposées dans une banque publique de cellules-souches.

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

**Avis du Comité économique et social européen sur l'«Initiative du royaume des Pays-Bas en vue de l'adoption d'un règlement modifiant le règlement (CE) n° 44/2001 concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale»<sup>(1)</sup>**

(2004/C 32/18)

Le 27 novembre 2002, le Conseil a décidé, conformément à l'article 262 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur l'initiative susmentionnée.

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 7 octobre 2003 (rapporteur: M. Retureau).

Lors de sa 403<sup>e</sup> session plénière des 29 et 30 octobre 2003 (séance du 29 octobre), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 63 voix pour, 11 voix contre et 7 abstentions.

## **1. La proposition législative**

1.1. Elle résulte d'une initiative du royaume des Pays-Bas<sup>(1)</sup> visant à amender une disposition du Règlement CE n° 44/2001 sur la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions judiciaires en matière civile et commerciale (le Règlement), entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2002, qui porte dispositions d'application uniformes de la Convention de Bruxelles I sur le même objet. Celle-ci reste cependant en vigueur à l'égard du Royaume du Danemark. La Convention de Lugano (1988) reste en vigueur à l'égard de certains pays tiers.

1.1.1. La proposition d'amendement demande une dérogation au Règlement en ce qui concerne la compétence judiciaire en matière de contrat de travail transfrontière.

1.1.2. Elle se réfère, comme fondement juridique, au TCE en ses articles 61(c) et 67(1). Ces articles, et l'article 65 auquel renvoie l'article 61, traitent de la compétence du Conseil et du droit d'initiative de ses membres (concurrent de celui de la Commission, mais limité dans le temps à une période de cinq ans à partir de l'entrée en vigueur du TCE modifié à Amsterdam) dans le domaine de la compétence, de la reconnaissance et de l'exécution des décisions judiciaires civiles et commerciales. Avec l'entrée en vigueur du Traité de Nice, le droit d'initiative de la Commission devient exclusif, les membres du Conseil ne conservant qu'une faculté individuelle de suggestion de propositions.

1.2. L'article 20 du Règlement reflète les règles de compétence juridictionnelle établies pour les requêtes relatives au contrat de travail, introduites à l'initiative de l'employeur contre ses employés domiciliés dans un autre pays membre; en principe, l'examen d'une telle requête relève de la compétence de la juridiction du domicile de l'employé(e).

1.2.1. Il s'agit d'une règle générale d'attribution de compétence pour toute action engagée au titre du Règlement, qui prévoit cependant quelques exceptions limitatives.

1.3. La proposition d'amendement vise à modifier cette règle de compétence, s'agissant des cas de résolution judiciaire du contrat de travail à l'initiative des employeurs, qui demandent au tribunal de prononcer le licenciement et d'en déterminer les conséquences, notamment pécuniaires; la résolution judiciaire est une procédure admise semble-t-il dans certains pays membres, et l'annulation judiciaire peut même être obligatoire aux Pays-Bas dans le cas de certains salariés protégés, selon les auteurs de la proposition.

1.3.1. L'amendement proposé vise à donner à l'employeur l'option de porter sa requête devant la juridiction du lieu où l'employé(e) accomplit habituellement son travail, et non plus en principe devant la juridiction compétente du domicile de l'employé(e). Cette faculté unilatérale d'option serait, selon la proposition, favorable aux deux parties.

## **2. Observations générales**

2.1. La proposition offre essentiellement un avantage nouveau à l'employeur, en lui permettant de choisir la juridiction du lieu d'exécution du contrat au lieu de celle du domicile du défendeur, et priverait par là-même le défendeur d'exercer son droit de choisir la juridiction compétente (lieu du domicile du défendeur ou lieu du travail ou siège de l'employeur).

2.2. Il s'agirait d'une dérogation à des principes de compétence qui semblent désormais stabilisés dans le Règlement, dont le but est de protéger les parties les plus faibles dans certains contrats marqués par une inégalité de nature économique ou de compétence technique et professionnelle

<sup>(1)</sup> JO C 311 du 14.12.2002, p. 16.

entre les parties (employeurs/employés, commerçants/consommateurs, assureurs/assurés, ...). Le Comité avait d'ailleurs approuvé ce règlement dans son avis du 1<sup>er</sup> mars 2000 <sup>(1)</sup>.

2.3. Si la Sécurité sociale est exclue explicitement du champ d'application *ratione materiae* de la Convention de Bruxelles et du Règlement précité, le droit du travail en fait cependant partie, en dépit de la difficulté qu'il y a à le considérer comme une branche du droit privé.

2.3.1. Cela fut d'abord le résultat d'une jurisprudence de la Cour de Justice, compétente pour interpréter la Convention, qui décida qu'elle concernait implicitement le contrat de travail, car la première version de la Convention n'en faisait pas mention; deux révisions de la Convention ont conduit à l'entière inclusion du contrat de travail.

2.3.2. Toutes les exceptions au droit commun des contrats et à la compétence judiciaire relatives au contrat de travail résultent logiquement du fait que le droit du travail constitue un domaine tout à fait particulier.

2.3.3. En effet, nombre de dispositions d'ordre public imprègnent fortement le droit du travail. Dans la majorité des pays membres, les objectifs de protection des salarié(e)s et de leurs représentant(e)s se traduisent généralement par l'intervention des autorités publiques dans les conditions de formation, d'exécution et de résolution du contrat (inspection du travail, réglementation de certaines dispositions du contrat, clauses obligatoires ou interdites, protection renforcée de certaines catégories d'employé(e)s, réglementation des conditions de travail et des contrats selon les professions, par voie législative ou par voie de conventions collectives de branches, nationales ou régionales), et par maintes autres dérogations au principe de liberté contractuelle.

2.3.4. Les efforts entrepris pour constituer un droit européen des contrats mettent d'ailleurs de côté le contrat de travail, jugé trop lié aux traditions sociales et juridiques de chaque pays, trop soumis à des critères d'ordre public et à d'autres éléments de droit ou de fait. La situation sera encore plus complexe et diversifiée avec l'élargissement de l'Union.

2.3.5. Un abondant droit communautaire du travail continue aussi de se développer, qui influence le contenu du contrat de travail, en vue de réaliser une harmonisation propice à la mobilité de la main-d'œuvre dans le Marché unique, à la réalisation du principe d'égalité, et à assurer un haut niveau de protection des travailleuses et des travailleurs.

2.4. La possibilité de faire prononcer un licenciement par un tribunal sur demande de l'employeur constitue à l'évidence un cas de figure particulier dans la plupart des pays européens, soit qu'il ne soit pas prévu par le droit national, soit qu'il constitue une procédure exceptionnelle en pratique, et l'on est en droit de s'interroger sur l'opportunité de modifier une règle fondamentale de procédure du Règlement pour des requêtes apparemment peu courantes.

2.4.1. En effet, bien qu'en principe la résolution judiciaire des contrats privés ou commerciaux puisse intervenir, si l'une des parties estime que l'autre ne remplit pas ses engagements contractuels, et si le différend n'a pas été réglé par une transaction ou un arbitrage, cette situation est loin d'être fréquente pour les contrats de travail; ceux-ci prennent fin au terme fixé, pour les CDD, ou en général par la volonté d'une des parties, sous réserve du respect des clauses et règlements applicables ou bien, en cas de faute grave d'une des parties, à l'initiative de l'autre, éventuellement sous le contrôle du juge en cas de différend sur la qualification du motif et sur les conséquences pécuniaires de la rupture du contrat.

2.4.2. La résolution judiciaire constitue une exception, en l'absence d'une des conditions habituelles de rupture ou de fin du contrat, notamment en l'absence d'une procédure directe de licenciement engagée à l'initiative de l'employeur pour faute ou pour un motif économique. Le licenciement de certains salariés protégés est soumis à des règles spécifiques au cours de la période de protection, qui varient selon les pays; l'obligation d'intenter une action judiciaire pour faire licencier par un tribunal des salariés protégés (représentants des travailleurs) ne semble exister que dans un nombre restreint de pays; seul le cas des Pays-Bas est évoqué dans la proposition.

2.5. Les règles relatives à la compétence territoriale du Règlement obligent le demandeur à introduire l'instance devant la juridiction compétente du domicile du défendeur, car toute clause attributive de juridiction est en principe écartée en ce qui concerne les contrats de travail; une telle clause n'est éventuellement admissible que postérieurement à la naissance du litige et de la procédure conduisant à la rupture du contrat, si elle fait l'objet d'un accord volontaire entre les parties. Elle peut cependant être admise dans le contrat, sous certaines conditions, principalement si le domicile de l'employé(e) est situé dans un pays tiers.

2.5.1. Lorsqu'il a décidé d'introduire une requête visant à la résolution judiciaire du contrat, rien n'empêche donc l'employeur de négocier avec l'employé pour décider d'un commun accord de la compétence juridictionnelle, dans les conditions admises par le Règlement, et rien n'empêche un tel accord s'il apparaît mutuellement favorable aux parties dans certaines circonstances, notamment pour des contrats de travail frontaliers.

(1) JO C 117 du 26.6.2000.

2.6. Mais la proposition soumise au Conseil permettrait à l'employeur de choisir sa juridiction, ce qui pourrait avoir des conséquences éventuelles sérieuses pour la partie salariée affectée par la procédure judiciaire de licenciement, et qui doit pouvoir être à même de présenter et exercer sa défense dans les meilleures conditions face au demandeur; la proposition introduirait une exception importante aux principes généraux de procédure du Règlement, et risquerait de porter atteinte aux droits de la défense quand la partie salariée ne souhaite pas accepter une clause attributive de compétence, une fois le litige engagé, au tribunal du lieu de travail ou celui de la conclusion du contrat, mais préfère celle du tribunal de son domicile, lorsqu'il est situé dans un pays membre soumis aux dispositions du Règlement.

2.7. C'est seulement dans le cas où le défendeur n'est pas domicilié dans un pays soumis au Règlement, et en l'absence de clause attributive, que peut s'exercer la compétence de la juridiction nationale de l'employeur, alors légalement saisie, et qui fera application des règles de son droit interne.

2.8. Il n'y a pas pour le Comité, dans ces conditions, de raison impérative de généraliser une exception au bénéfice exclusif d'une des parties, alors que le Règlement pose un principe général, tout en autorisant une exception par convention mutuelle une fois le différend engagé; cette exception tient ainsi dûment compte des situations où l'exercice de la compétence de la juridiction du lieu d'exercice peut être mutuellement favorable aux intérêts des parties en cause.

2.9. Dans le cadre de la mobilité de la main-d'œuvre au sein du Marché unique, le Comité considère que la proposition, si elle était acceptée par le législateur:

- a) ferait reconnaître et appliquer dans les autres pays membres une décision résultant d'une procédure relativement peu courante en droit du travail, même dans des pays où elle peut être admise;
- b) pourrait porter atteinte aux droits de la défense et aux principes généraux protecteurs de la partie la plus faible dans certains contrats;
- c) pourrait entrer en conflit avec l'ordre public social de certains pays, s'il s'agissait par exemple de salarié(e)s protégé(e)s, ou de motifs non admissibles de licenciement pour leur for, et la décision pourrait alors n'être ni reconnue ni exécutée dans ces pays, en application de la clause de la Convention qui permet à l'Etat destinataire d'opposer l'exception de son ordre public interne à l'exécution d'un jugement étranger;
- d) constituerait une marque de prévention à l'égard des juridictions compétentes des autres pays membres quant à leur aptitude à connaître et appliquer la loi du contrat, qui est une des raisons invoquées à l'appui de la proposition.

### 3. Conclusion

De l'avis du Comité, la proposition du Royaume des Pays-Bas ne devrait pas être retenue, pour des motifs de sécurité juridique et de respect d'un principe général de procédure.

Bruxelles, le 29 octobre 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 repoussé, mais a obtenu au moins un quart des voix exprimés:

**Paragraphe 3**

Remplacer par le texte suivant:

«Eu égard à la suppression de la base juridique invoquée dans le traité instituant la Communauté européenne, l'initiative du Royaume des Pays-Bas est irrecevable. Le Comité recommande à la Commission de se pencher sur la question en prenant en considération les remarques du Comité».

*Exposé des motifs*

En raison de l'ajout du paragraphe 5 à l'article 67 du traité CE par le traité de Nice, le droit d'initiative accordé aux États membres pour une période transitoire de cinq ans après l'entrée en vigueur du traité de Maastricht est supprimé avec l'entrée en vigueur du traité de Nice. L'initiative des Pays-Bas ne repose donc sur aucune base juridique et est donc irrecevable.

Il convient de transmettre les remarques du Comité à la Commission dans le but de procéder à un examen quant au fond.

*Résultat du vote*

Voix pour: 21; voix contre: 54; abstentions: 2.

---

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement et du Conseil relatif aux statistiques des échanges de biens entre États membres»**

(COM(2003) 364 final — 2003/0126 (COD))

(2004/C 32/19)

Le 3 juillet 2003, le Conseil de l'Union européenne, 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.

Vu l'urgence des travaux, lors de sa 403<sup>e</sup> session plénière des 29 et 30 octobre 2003 (séance du 29 octobre 2003), le Comité économique et social européen a décidé de désigner Mme Florio rapporteuse générale et a adopté le présent avis à l'unanimité.

## 1. Introduction

1.1. Le règlement en vigueur sur les statistiques relatives aux échanges de biens entre États membres (système Intrastat) est le fruit d'un accord qui modifie le système de collecte de données d'information en la matière, tant entre États membres de l'Union européenne qu'avec les pays tiers. Cet accord, signé en 1991, est entré en application en 1993, date d'achèvement du marché intérieur et d'élimination des frontières physiques entre États membres.

1.2. Une fois supprimé le système de collecte des statistiques dérivant des déclarations douanières, il était indispensable de créer un nouvel instrument susceptible de renforcer les informations relatives aux échanges de biens et de constituer un instrument fondamental pour le soutien du marché intérieur.

1.3. En effet, les statistiques dans ce secteur sont indispensables, tant pour la balance des paiements et la comptabilité nationale que, bien entendu, pour le bon fonctionnement et le suivi du marché intérieur.

1.4. Il était indispensable de créer un système facile d'emploi, simplifié et harmonisé tout en respectant les différents systèmes nationaux de collecte et de comptabilité.

1.5. En même temps, le règlement devra prévoir une simplification sur deux plans: d'une part, pour la nomenclature des produits et, d'autre part, pour la réduction du nombre de variables statistiques.

## 2. Caractéristiques de la nouvelle proposition

2.1. Le nouveau règlement proposé entrera en vigueur en 2005. De manière succincte, il:

- prévoit des règles plus claires et plus simples;
- délimite clairement son champ d'application, laissant aux États membres la marge de manœuvre qui leur permet de répondre également à des besoins nationaux;
- prend en compte l'organisation administrative particulière de chaque État membre en ce domaine;
- résulte de trois études différentes (un sondage d'opinion auprès des redevables de l'information dans six États membres, une étude auprès d'un échantillon d'utilisateurs des statistiques communautaires, une étude sur la problématique de la nomenclature de produits en Suède);
- maintient et simplifie le mécanisme des seuils afin de limiter la charge de réponse pesant sur les redevables de l'information statistique (en particulier les petites et moyennes entreprises);
- prévoit de nouvelles dispositions concernant les délais de transmission des données, surtout afin de répondre de manière plus adéquate aux besoins exprimés par la Banque centrale européenne (politique macroéconomique et conjoncturelle);
- maintient un lien entre l'information statistique et les formalités fiscales existantes dans le cadre des échanges de biens;
- introduit des dispositions relatives à la qualité de l'information statistique;
- renforce le principe de confidentialité des données disponibles en suivant le système déjà en vigueur dans le cadre d'Extrastat;
- institue un comité de réglementation alors que le comité existant est un comité de gestion.



### 3. Observations et recommandations

3.1. Le CESE, comme il l'a déjà exprimé dans de précédents avis, juge positive l'évolution en matière de statistiques et de collecte des données par la Commission et par les États membres, qui vise à renforcer et à surveiller l'évolution de l'Union économique et monétaire.

3.2. Il est devenu indispensable de créer un instrument facilement compréhensible et utilisable par les entreprises, en particulier celles de taille petite ou moyenne, en tant que redevables d'informations statistiques, et d'instaurer un rapport différent avec les instituts nationaux de statistique chargés de la collecte des données.

3.3. Vu l'importance d'un tel instrument, il sera nécessaire, en particulier à l'attention des petites et moyennes entreprises, de mener une vaste campagne d'information sur le nouveau règlement, sur la fourniture des données et sur leur utilisation.

3.4. À cette fin, il pourrait être nécessaire de mettre sur pied un programme spécifique de formation/information de vaste portée qui place les entreprises dans des conditions leur

permettant de pouvoir adhérer au règlement sans qu'elles soient confrontées à des obstacles qui portent préjudice à leur activité.

3.5. La Commission devrait pouvoir prévoir des instruments souples de diffusion de ces informations au moyen de canaux différents (associations patronales, chambres de commerce, etc.) et d'instruments variés (internet, CD, etc.).

3.6. Une bonne information évitera en outre aux redevables d'information de tomber sous le coup de sanctions fixées par les États membres.

3.7. Les informations relatives aux seuils fixés pour l'échange de marchandises (assortis d'exemptions, de facilités, etc.) sont actuellement communiquées à la Commission, qui ne dispose toutefois d'aucun pouvoir lui permettant de vérifier ultérieurement les données fournies.

3.8. Un meilleur rapport entre le système européen de collecte de données et les instituts nationaux de statistique pourrait à l'avenir garantir une fiabilité et une harmonisation accrues des critères de collecte des données.

Bruxelles, le 29 octobre 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 portant modification de la directive 77/799/CEE concernant l'assistance mutuelle des autorités compétentes des États membres dans le domaine des impôts directs et indirects»**

(COM(2003) 446 final — 2003/0170 (COD))

(2004/C 32/20)

Le Conseil de l'Union européenne, en date du 5 septembre 2003, a décidé, conformément aux dispositions de l'article 262 du Traité instituant la Communauté européenne, de saisir le Comité économique et social européen d'une demande d'avis sur la proposition susmentionnée.

Compte tenu de l'urgence des travaux, le Comité économique social européen a décidé le 30 octobre 2003 au cours de la 403<sup>e</sup> session plénière des 29 et 30 octobre 2003, de désigner M. Pezzini comme rapporteur général et a adopté par 45 voix pour, aucune voix contre et 3 abstentions l'avis suivant.

## 1. Introduction

1.1. En 1997 ont été énoncées les règles régissant l'assistance mutuelle et les échanges d'informations entre les autorités compétentes des États membres, de façon que ceux-ci puissent appliquer leur législation fiscale en toute efficacité.

### 1.2. Extension des fraudes

1.2.1. L'élaboration de cette directive s'est imposée en raison du risque croissant de voir la pratique de la fraude et de l'évasion fiscale par-delà les frontières nationales conduire à des pertes budgétaires pour les États membres.

1.2.2. Ces pratiques conduisant à des entorses au principe de la justice fiscale, elles-mêmes susceptibles de provoquer des distorsions dans les mouvements de capitaux et dans les conditions de concurrence, elles affectent le fonctionnement du marché intérieur.

1.2.3. Les accords bilatéraux conclus entre les États membres se sont avérés toutefois insuffisants pour faire face aux phénomènes de fraude et d'évasion fiscales, qui prennent un caractère multinational et sont typiques d'une internationalisation croissante des échanges et d'une mobilité toujours plus grande des personnes et des capitaux par-delà les frontières nationales.

### 1.3. Structure de la directive

1.3.1. La directive à l'examen prévoit trois catégories d'échanges d'informations: échange sur demande, échange automatique et échange spontané. Elle impose aux autorités compétentes des États membres des délais et des limites à l'échange des informations en question, également par respect et dans le souci de protéger l'assujetti ainsi que le caractère confidentiel des données fournies.

1.3.2. En outre, les administrations des États membres sont tenues de surveiller constamment les procédures d'échange.

## 1.4. Champ d'application de la directive

1.4.1. Au départ, la directive ne s'appliquait qu'aux impôts directs. Son champ d'application s'est ensuite étendu à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et aux accises, sans quoi ces secteurs n'auraient pas été couverts.

1.4.2. Néanmoins, la spécificité et les particularités de chacun de ces domaines ont amené ensuite la Commission à réglementer séparément les échanges d'informations relatifs à la taxe sur la valeur ajoutée<sup>(1)</sup>. Il est prévu d'élaborer prochainement une proposition portant exclusivement sur les accises.

## 1.5. Mise à jour

1.5.1. Le contexte social, économique et politique s'est modifié radicalement par rapport à la réalité qui avait présidé à l'élaboration et ensuite à l'adoption de la directive. Tant la dimension du marché intérieur que l'étendue des échanges entre les États membres ont changé. Il ne fait aucun doute que le concept même de marché intérieur, comme dépassant les frontières nationales, est de plus en plus familier et revêt une signification concrète pour un nombre croissant de personnes. Si l'on ne peut que se réjouir et se féliciter de cet aspect, il est un fait que la croissance exponentielle des opérations intracommunautaires et l'amélioration des connaissances sur les différents systèmes fiscaux nationaux ont entraîné presque tout naturellement une extension du phénomène des fraudes et de l'évasion fiscale en exploitant les éventuelles carences de la réglementation européenne et, d'une manière générale, des systèmes de contrôle. Dans ce contexte, il apparaît nécessaire de moderniser, de renforcer, de simplifier et de rendre plus efficace l'instrument constitué par la coopération administrative et l'échange d'informations entre États membres.

<sup>(1)</sup> COM(2001) 294 final.

## 2. Propositions de la Commission

2.1. L'article premier de la directive énonce les modifications qu'il est proposé d'apporter aux articles actuels de la directive de base.

2.2. La première modification proposée, qui deviendrait le 3<sup>e</sup> paragraphe de l'article 2 de la directive actuelle, traite des modalités de l'échange d'informations sur demande. Il stipule notamment que pour satisfaire aux demandes reçues d'un autre État membre, l'autorité administrative de l'État membre saisi procède comme si elle agissait pour son propre compte.

2.2.1. Le Comité approuve fondamentalement cette modification dans la mesure où elle tend à supprimer les effets dilatoires que produisent sur les enquêtes certaines dispositions nationales qui obligent l'autorité compétente à informer les assujettis — par notification — dans le cas d'une demande d'assistance reçue de l'autorité compétente d'un autre État membre pour recueillir des informations à leur charge. Cette obligation de notification n'existe plus lorsque ces États membres effectuent des recherches pour leur propre compte. La durée des enquêtes était donc considérablement plus longue lorsque l'autorité requérante provenait d'un autre État membre. Il fallait donc mettre fin à cette discrimination, préjudiciable tant à l'État membre requérant qu'au fonctionnement harmonieux du marché intérieur. Du reste, cette modification s'aligne parfaitement sur celle figurant dans la proposition relative au régime de la TVA <sup>(1)</sup>.

2.3. La seconde modification porte sur le deuxième tiret du deuxième alinéa de l'article 7, paragraphe 1, deuxième partie de la phrase et concerne les modalités d'utilisation par l'autorité compétente d'un État membre des informations reçues d'un autre État membre. Ces informations sont en effet protégées par le secret de la même manière que les informations reçues en application de la législation nationale.

2.3.1. Le texte de la directive actuelle a donné lieu à des divergences d'interprétation. En effet, alors qu'il est unanimement reconnu que les informations reçues d'un autre État membre ne peuvent être divulguées que si ce dernier ne s'y oppose pas, certains États membres soutiennent que les informations transmises ne peuvent être utilisées aux fins d'une procédure judiciaire que si l'autorité compétente les ayant communiquées donne explicitement son autorisation. D'autres États membres, en revanche, estiment qu'en l'absence d'objections on peut supposer qu'il y a accord tacite pour cette utilisation.

2.3.2. Le Comité souscrit à la fois à la nécessité de modifier la directive actuelle et à la formulation proposée, dans la mesure où elle tend à lever l'ambiguïté découlant du texte actuel tout en accélérant et en précisant la procédure. Elle prévoit en effet que les informations reçues pourront être utilisées au cours d'audiences publiques ou de procédures judiciaires si l'autorité compétente de l'État membre les ayant

communiquées ne s'y oppose pas, lors de leur transmission initiale. Il ne sera dès lors plus nécessaire de suspendre une action en justice en attendant que les autorités compétentes des États membres qui prévoyaient cette pratique donnent leur autorisation explicite.

2.4. La modification suivante proposée consiste dans la reformulation de deux paragraphes — le premier et le troisième — de l'article 8 de la directive actuelle, qui traite des limites à la transmission d'informations.

2.4.1. Le libellé actuel du paragraphe 1 a donné lieu à des ambiguïtés d'interprétation quant à la possibilité pour un État membre de refuser de transmettre les informations requises au motif qu'elles ne sont pas prévues par la législation fiscale nationale.

2.4.2. La modification proposée précise de façon explicite que l'autorité compétente d'un État membre ne peut refuser de transmettre des informations demandées que lorsque les recherches nécessaires pour se les procurer ne sont pas autorisées par sa législation ou pratique administrative nationale.

2.4.3. La proposition apporte sans aucun doute une amélioration au texte actuel, probablement la meilleure possible sur un plan réaliste. Toutefois, le Comité signale que les différences existant entre les procédures d'enquête, qui ne font que refléter l'harmonisation approximative des législations fiscales nationales, compromettent l'efficacité d'un système d'échange d'informations et portent préjudice à un contrôle effectif des opérations suspectes et, en fin de compte, au fonctionnement harmonieux du marché intérieur.

2.4.4. Les mêmes considérations valent pour la modification proposée au paragraphe 3 de l'article 8, tendant à lever une ambiguïté d'interprétation quant à l'application du principe de réciprocité dans l'échange d'informations.

2.4.5. La proposition de la Commission précise que l'autorité compétente d'un État membre peut refuser de transmettre des informations quand l'autorité compétente de l'État membre requérant n'est pas en mesure de fournir le même type d'informations.

2.4.6. L'effort consenti pour lever toute ambiguïté d'interprétation est louable mais il faut souligner que si le recours au principe de réciprocité constitue une protection pour l'État membre il porte préjudice au fonctionnement du marché intérieur.

2.5. Les modifications proposées à la directive introduisent après l'article 8 deux nouveaux articles: 8 bis et 8 ter qui ont pour objectif d'aligner les dispositions en matière d'impôts directs sur celles en matière d'impôts indirects.

<sup>(1)</sup> Article 5, paragraphe 3 du document COM(2001) 294 final.

2.5.1. L'article 8 bis dispose, au paragraphe 1, qu'à la demande de l'autorité compétente d'un État membre, l'autorité compétente d'un autre État membre procède à la notification, selon les procédures et les règles de droit en vigueur, de tous actes et décisions émanant des autorités administratives de l'État membre requérant. Le paragraphe 2 indique les principaux éléments à mentionner dans la notification; le paragraphe 3 prévoit l'obligation, pour l'autorité requise, d'informer sans délai l'État membre requérant de la suite donnée à la demande de notification.

2.5.2. Le nouvel article prend acte des différentes pratiques et procédures prévues par les législations fiscales nationales et souligne l'obligation d'invoquer lesdites procédures pour éluder des demandes d'information provenant d'autres États membres. L'obligation de notification notamment — inexistante dans certains États membres — revêt dans d'autres une valeur procédurale essentielle. Il va de soi que la procédure serait beaucoup plus rapide si elle était gérée directement par l'État membre requérant. Toutefois, dans la situation actuelle cela serait peu réaliste et risqué. Peu réaliste, parce que cela exigerait de la part de chaque autorité compétente nationale une connaissance approfondie des procédures, notamment de notification, en vigueur dans chaque État membre. Risqué, parce qu'une notification incomplète et juridiquement nulle selon une législation fiscale nationale affecterait pour le moins la durée de l'enquête.

2.5.3. La proposition de la Commission est néanmoins appréciable dans la mesure où elle souligne, de façon réaliste, l'importance de ces procédures et prévoit des modalités d'informations immédiates sur les demandes de notifications afin de faciliter toutes les actions ultérieures.

2.5.4. L'article 8 ter permet à deux ou plusieurs États membres d'effectuer des contrôles simultanés sur un seul assujetti chaque fois que de tels contrôles apparaissent plus efficaces que des contrôles uniques. L'autorité compétente d'un État membre identifie les assujettis qu'elle a l'intention de proposer pour faire l'objet d'un contrôle simultané et informe les autorités compétentes respectives des autres États membres concernés des motifs qui ont abouti à ce choix et des délais dans lesquels ces contrôles devront être réalisés. L'autorité compétente à laquelle un contrôle simultané a été proposé confirme à l'autorité homologue son acceptation ou son refus de l'effectuer. En cas d'acceptation, elle nomme un représentant chargé de diriger le contrôle.

2.5.5. Le nouveau texte reconnaît l'importance des contrôles simultanés, qui sont en effet considérés comme l'une des méthodes sinon la méthode de contrôle la plus efficace. C'est en effet cette méthode qui donne la plus grande probabilité de détecter des pratiques de fraude ou d'évasion fiscale en croisant les données relevées pendant la même période par les autorités compétentes de plusieurs États membres où opèrent les sujets passibles de contrôle. Pour preuve, nombreux sont ceux qui réclament une utilisation accrue de contrôles simultanés, surtout pour détecter l'utilisation abusive des prix de transfert dans le cadre d'opérations intracommunautaires entre entités opérant dans plusieurs États membres.

2.5.6. Il convient donc d'accueillir favorablement l'introduction de l'article 8 ter. À remarquer toutefois que la faculté de refuser de donner suite à la réalisation de contrôles simultanés, même motivée, risque de limiter la portée effective desdits contrôles et donc la coopération entre les administrations des États membres.

### 3. Conclusions

3.1. Le CESE souscrit à la nécessité d'instaurer un système efficace d'échanges d'informations entre États membres afin de combattre les pratiques de fraude et d'évasion fiscale.

3.2. Il prend acte que l'extension du marché intérieur, en dimension et en champ d'action, ainsi que la multiplication d'assujettis effectuant des opérations dans plusieurs États membres incitent à redoubler les efforts de coopération entre les administrations nationales.

3.3. Le CESE souligne, tout en reconnaissant les particularités et spécificités de chaque secteur, qu'un système efficace de contrôle ainsi qu'une assistance mutuelle entre les autorités compétentes des États membres passent par une coordination accrue et plus systématique entre les systèmes de contrôle en matière d'impôts directs, indirects et d'accises.

3.4. Le CESE réitère l'affirmation <sup>(1)</sup> selon laquelle les différences qui subsistent entre les procédures administratives et les réglementations des divers États membres portent atteinte à l'efficacité des contrôles, allongent les délais et constituent un obstacle majeur à la réalisation du marché unique.

3.5. Une fois encore, les bénéfices qui découleraient d'un fonctionnement plus harmonieux du marché unique et, en l'espèce, des procédures pour la détection et la lutte contre les fraudes et l'évasion fiscale, sont limités par la protection d'intérêts nationaux. Comme l'a déjà rappelé le CESE <sup>(2)</sup>, «coopération administrative et prévention des fraudes» doivent aller de pair avec «modernisation et simplification» des régimes fiscaux. Cela vaut a fortiori dans une Union élargie où l'harmonisation revêt une importance encore plus grande.

<sup>(1)</sup> Avis du CESE sur la «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 77/388/CEE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (Comité de la taxe sur la valeur ajoutée)», JO C 19 du 21.01.1998, p. 56.

<sup>(2)</sup> Avis du CESE sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 218/92 sur la coopération administrative dans le domaine des impôts indirects (TVA)» et la «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 77/388/CEE concernant le régime des taxes sur la valeur ajoutée applicable à certains services fournis par voie électronique», JO C 116 du 20.04.2001, p. 59.

3.6. Il serait opportun d'assortir les instruments juridiques supranationaux, comme la Société européenne, d'instruments fiscaux appropriés et de procédures de contrôle avec échange d'informations. Autrement dit, on pourrait envisager un système d'échange et de contrôle «européen» distinct des procédures nationales actuelles et applicable progressivement.

3.7. Le CESE saisit l'occasion pour dénoncer une fois encore les limites inhérentes au principe de l'unanimité, qui gouverne actuellement toute décision en matière de législation fiscale communautaire, et réaffirme la nécessité de renoncer à ce principe en faveur de celui de la majorité, même qualifiée.

3.8. Il est pour le moins curieux que l'on fasse souvent référence, d'une manière générale, aux principes constitutionnels de justice fiscale, en évoquant le risque potentiel de

distorsions du marché intérieur européen, pour accepter ensuite, dans les faits, la subsistance de différences et de privilèges résultant de législations et de procédures nationales.

3.9. Le CESE, compte tenu des procédures nationales en vigueur et de la volonté politique de ne pas bouleverser les structures en question, accepte les modifications proposées à titre de compromis et de pas supplémentaire, quoique insuffisant, vers une modernisation de la coopération entre États membres. Le CESE invite néanmoins les autorités compétentes des États membre à réagir sans délai aux demandes de coopération émanant d'autres administrations, sans discriminer ces pratiques par rapport à des enquêtes purement nationales. En ce sens, il convient d'adapter la technologie des instruments de contrôle et d'échange aux formes les plus évoluées de fraude et d'évasion, lesquelles, de leur côté, jouissent des technologies les plus modernes.

Bruxelles, le 30 octobre 2003.

*Le Président*

*du Comité économique et social européen*

Roger BRIESCH

# **Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des exigences en matière d'hygiène des aliments pour animaux»**

(COM(2003) 180 final — 2003/0071 (COD))

(2004/C 32/21)

Le 30 avril 2003, le Conseil a décidé, conformément aux articles 37 et 152 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement» chargée d'élaborer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 14 octobre 2003 (rapporteur: M. Donnelly).

Lors de sa 403<sup>e</sup> session plénière des 29 et 30 octobre 2003 (séance du 30 octobre), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 84 voix pour, 2 voix contre et 5 abstentions.

## **1. Introduction**

1.1. Les crises de ces dernières années dans le domaine de l'alimentation animale ont démontré à quel point les défaillances à tous les stades de la chaîne alimentaire peuvent avoir des conséquences financières considérables. Par le passé, les frais encourus ont été financés en bonne partie au moyen de fonds publics. Les aliments contaminés ont été largement tenus pour responsables de ces crises tandis que les agriculteurs

et les consommateurs européens en ont subi les graves impacts économiques.

1.2. La directive 95/69/CE<sup>(1)</sup> établissant les conditions et modalités applicables à l'agrément et à l'enregistrement de certains établissements et intermédiaires dans le secteur de

<sup>(1)</sup> JO L 332 du 30.12.1995.

l'alimentation animale, tout en constituant une bonne base pour la sécurité alimentaire, se limite aux produits couverts par les directives 70/524/CEE <sup>(1)</sup> et 82/471/CEE <sup>(2)</sup>.

1.3. L'expérience récente a montré qu'il est nécessaire de procéder à un réexamen des règles relatives à l'hygiène des aliments pour animaux et de tenir compte de la nécessité de garantir un niveau élevé de protection de la santé animale et humaine ainsi que de l'environnement.

1.4. L'expérience a également démontré la nécessité d'inclure, dans le cadre d'une approche intégrée en matière de sécurité alimentaire pour l'alimentation animale, la production primaire et le transport, y compris la mise sur le marché ou l'exportation d'aliments.

1.5. La traçabilité facilite le retrait des produits alimentaires. Les crises successives dans ce domaine ont montré les difficultés en la matière. Cet aspect a été traité sous la forme d'une exigence générale (voir l'article 9 du règlement (CE) n° 178/2002 <sup>(3)</sup>).

1.6. Alors que les dispositions générales relatives à l'alimentation, et plus récemment le règlement (CE) n° 178/2002 <sup>(2)</sup> prévoit que la responsabilité première de la production de produits alimentaires sûrs est du ressort des producteurs de denrées alimentaires, ce principe n'a pas été appliqué à la chaîne de production des aliments pour animaux.

## 2. Contenu essentiel du document de la Commission

2.1. La proposition vise à assurer la sécurité de tous les types d'aliments pour animaux, à faire en sorte que toutes les entreprises du secteur de l'alimentation animale agissent conformément à des exigences harmonisées en matière d'hygiène et enfin à améliorer la traçabilité.

2.2. La proposition renforce le principe visant à confier aux exploitants du secteur de l'alimentation animale la responsabilité première de la sécurité des aliments pour animaux. L'exigence faite aux exploitants de fournir une garantie financière est liée à cette responsabilité.

2.3. La proposition préconise une approche intégrée afin d'assurer la sécurité des aliments pour animaux tout au long de la chaîne alimentaire, depuis la production primaire jusqu'à y compris l'alimentation des animaux producteurs de denrées alimentaires. Ce n'est que s'ils sont enregistrés ou s'ils satisfont à ces dispositions que les exploitants du secteur de l'alimentation animale pourront exercer leur activité.

2.4. La généralisation des procédures fondées sur l'analyse des dangers et points critiques pour leur maîtrise (HACCP) et la mise en œuvre des bonnes pratiques dans le domaine de l'hygiène en matière d'alimentation animale renforce la responsabilité des exploitants du secteur de l'alimentation animale. Une certaine souplesse est toutefois proposée pour les PME.

2.5. La Commission propose la mise au point de guides nationaux et communautaires de bonnes pratiques afin d'aider les exploitants du secteur de l'alimentation animale à tous les stades de la production à respecter les principes de la législation relative à l'hygiène dans le domaine de l'alimentation animale ainsi que des principes HACCP.

2.6. La Commission propose également l'introduction de la définition de critères microbiologiques fondés sur des critères de risque scientifiques.

2.7. En ce qui concerne l'importation d'aliments pour animaux en provenance de pays tiers, la proposition renforce les principes établis par la proposition de règlement fixant les règles spécifiques d'organisation des contrôles officiels concernant les produits d'origine animale destinés à la consommation humaine <sup>(4)</sup>, en vertu desquelles ces pays doivent se conformer à des exigences au moins équivalentes à celles fixées pour la production communautaire d'aliments pour animaux.

2.8. La Commission propose que la proposition à l'examen remplace la directive 95/69/CE du Conseil <sup>(5)</sup> et la directive 98/51/CE <sup>(6)</sup> établissant certaines mesures d'exécution de la directive 95/69/CE du Conseil établissant les conditions et modalités applicables à l'agrément et à l'enregistrement de certains établissements et intermédiaires dans le secteur de l'alimentation animale.

## 3. Observations générales

3.1. Le CESE estime que les dispositions relatives à l'hygiène des aliments pour animaux ont besoin d'être révisées et étendues afin d'englober l'ensemble de la chaîne alimentaire.

3.2. Le CESE se félicite du fait que la proposition prenne en compte les principes de sécurité alimentaire définis dans le Livre blanc de la Commission sur la sécurité alimentaire <sup>(7)</sup>, et notamment les aspects suivants:

- a) la mise en œuvre systématique de la politique «de la ferme à la table»;
- b) le fait que la politique en matière de sécurité des aliments pour animaux soit fondée sur une approche complète et intégrée;

<sup>(1)</sup> JO L 270 du 14.12.1970.

<sup>(2)</sup> JO L 213 du 21.12.1982.

<sup>(3)</sup> JO L 31 du 1.2.2002, pp. 1-4.

<sup>(4)</sup> COM(2002) 377 final — JO C 95 du 23.4.2003.

<sup>(5)</sup> JO L 332 du 30.12.1995.

<sup>(6)</sup> JO L 208 du 24.7.1998.

<sup>(7)</sup> COM(1999) 719 final — JO C 204 du 18.7.2000.

- c) le fait que les producteurs d'aliments pour animaux et les exploitants agricoles soient tenus responsables au premier chef de la sécurité des aliments pour animaux et des denrées alimentaires;
- d) le fait que la politique en matière de sécurité des aliments pour animaux repose sur les risques.

3.3. Le CESE comprend et se félicite du fait que la proposition prenne également en considération certaines des dispositions prévues par le règlement (CE) n° 178/2002<sup>(1)</sup>, et notamment:

- a) assurer le fonctionnement effectif d'un marché intérieur sur lequel sont mis des aliments pour animaux sûrs ainsi qu'un niveau élevé de protection de la santé animale et humaine, ainsi que de l'environnement;
- b) assurer la traçabilité des aliments pour animaux;
- c) retenir la responsabilité des exploitants du secteur de l'alimentation animale lorsque leurs produits ou activités peuvent avoir une incidence néfaste sur la sécurité des aliments pour animaux;
- d) confier aux États membres la responsabilité de l'application de la législation relative aux denrées alimentaires et aux aliments pour animaux;
- e) veiller à ce que seuls des aliments pour animaux sûrs soient mis sur le marché.

3.4. Le CESE se félicite que la proposition prenne la forme d'un règlement, ce qui garantit une application uniforme sur tout le territoire du marché intérieur et permet une actualisation sans retard au fur et à mesure de l'évolution technique et scientifique.

#### 4. Observations particulières

4.1. Le CESE, tout en se félicitant des exigences de bonnes pratiques en matière d'alimentation des animaux figurant à l'annexe III de la proposition, estime que l'application cohérente dans tous les États membres ne peut être garantie que par le recours à des guides communautaires.

4.2. Le CESE estime avec la Commission qu'un système d'enregistrement et d'approbation par l'autorité compétente de l'État membre de toutes les entreprises produisant des aliments pour animaux serait souhaitable, afin de garantir la traçabilité du producteur jusqu'à l'utilisateur final.

4.3. Le CESE préconise de modifier, dans le paragraphe intitulé «Alimentation en stabulation et parcs d'engraissement» le texte relatif à la nécessité que les aliments et les litières soient «changés fréquemment» et de remplacer cette expression par les mots «changés fréquemment en fonction des circonstances». L'on réduirait ainsi le risque d'une trop grande rigidité dans l'application du règlement.

4.4. Le Comité se félicite du principe de flexibilité. Toutefois, afin d'éviter toute incohérence dans l'interprétation, il serait nécessaire que la Commission et les États membres, au sein de la commission permanente, s'entendent sur des définitions plus claires.

4.5. Le Comité estime avec la Commission que les défaillances à tous les stades de la chaîne de production des aliments pour animaux et des denrées alimentaires peuvent avoir des conséquences financières majeures. Il y a lieu de se prémunir contre ces défaillances en imposant des garanties financières. Toutefois, il estime que la proposition de la Commission ne définit ni ne précise de manière satisfaisante ni la nature exacte de cette garantie financière, ni la forme que devrait prendre cette garantie. Compte tenu de l'importance de cette question, toute exigence relative à l'imposition d'une garantie financière doit faire l'objet de contrôles stricts de la part de la Commission, spécialement en ce qui concerne l'impact financier sur les producteurs primaires et les entreprises du secteur des aliments pour animaux.

4.6. Le Comité invite la Commission à consulter toutes les parties intéressées afin d'établir les formes de risques pouvant être couvertes par la garantie financière proposée et la forme que devrait prendre ladite garantie pour être à la fois financièrement viable et applicable dans la pratique, de sorte à fournir une couverture adéquate pour l'ensemble des coûts résultant d'une éventuelle défaillance dans le domaine de l'hygiène dans la chaîne de production des aliments pour animaux et des denrées alimentaires.

4.7. Comme il l'a déjà fait observer dans un avis antérieur<sup>(2)</sup>, le Comité souhaite rappeler que compte tenu du rôle crucial des contrôles des importations en provenance des pays tiers pour la sécurité alimentaire en Europe, il y a lieu d'examiner attentivement la question d'une garantie financière pour la sécurité des importations d'aliments pour animaux dans l'Union européenne.

4.7.1. De l'avis du Comité, la proposition de la Commission, sous sa forme actuelle, risque de faire peser un fardeau injuste sur les importateurs d'aliments pour animaux dans l'Union européenne, ce qui pourrait se traduire par une augmentation des coûts. Il estime dès lors que la Commission devrait chercher à garantir que les exportateurs d'aliments pour animaux vers l'Union européenne assument également leurs responsabilités et veillent à assurer la sécurité de leurs produits.

4.7.2. Le Comité souligne dès lors la nécessité pour les exportateurs d'aliments pour animaux vers l'Union européenne de devoir rendre des comptes, conformément aux articles figurant dans les mesures sanitaires et phytosanitaires (code SPS) adoptées dans le cadre de l'OMC, et il estime qu'afin d'aider les exportateurs des pays en développement, des structures d'assistance sont nécessaires pour contrôler la conformité au point d'origine.

<sup>(1)</sup> JO L 213 du 21.12.1982.

<sup>(2)</sup> JO C 234 du 30.9.2003.

4.7.3. Tous les efforts doivent être mis en œuvre afin que les accords relatifs aux exportations et aux importations élaborés sous les auspices de la GAFTA soient transparents et justes et qu'ils respectent le principe de l'égalité de traitement.

4.8. Le Comité note que les règles relatives à la médication thérapeutique des aliments pour animaux ne sont pas abordées dans la proposition de la Commission à l'examen.

## 5. Résumé

5.1. Le CESE est favorable à la proposition de règlement visant à garantir la sécurité de l'alimentation animale depuis et

y compris la production primaire et la mise sur le marché ou l'exportation d'aliments pour animaux.

5.2. Le CESE préconise l'utilisation de guides communautaires afin de garantir une application cohérente du règlement.

5.3. Le CESE réitère l'importance, pour les autorités communautaires compétentes en la matière, de tenir pour responsables les exportateurs d'aliments pour animaux vers l'Union européenne de la qualité de leurs produits; il préconise le recours aux mécanismes de coopération internationale existants tels que le codex alimentarius et le code SPS de l'OMC.

5.4. Le Comité recommande que la Commission examine l'impact de l'exigence de garanties financières pour toutes entreprises d'alimentation pour animaux.

Bruxelles, le 30 octobre 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, mais a obtenu au moins un quart des voix exprimées:

#### Paragraphe 4.1

Remplacer par le texte suivant:

«Le CESE invite la Commission à prévoir, dans le cadre du règlement, une liste positive des aliments pour animaux».

#### *Exposé des motifs*

Une liste positive détermine quels aliments peuvent être administrés aux animaux. Elle permettrait d'éviter l'apparition de nombreuses incertitudes tout au long de la chaîne alimentaire jusqu'au consommateur.

#### *Résultat du vote*

Voix pour: 29; voix contre: 57; abstentions: 7.

---



**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement n° 79/65/CEE portant création d'un réseau d'information comptable agricole sur les revenus et l'économie des exploitations agricoles dans la Communauté économique européenne»**

(COM(2003) 472 final — 2003/0182 (CNS))

(2004/C 32/22)

Le 16 septembre 2003, le Conseil, conformément à l'article 37 (2) du traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

Le 23 septembre 2003, le Bureau du Comité économique et social européen a chargé la section «Agriculture, développement rural, environnement» de préparer les travaux du Comité en la matière.

Vu la nature urgente des travaux, lors de sa 403<sup>e</sup> session plénière des 29 et 30 octobre 2003 (séance du 29 octobre), le Comité économique et social européen a désigné M. Allen rapporteur général et a adopté le présent avis à l'unanimité.

## 1. Introduction

1.1. Le réseau informatique établi par le règlement n° 79/65/CEE fournit à la Commission les informations objectives et appropriées concernant la politique agricole commune. C'est un outil utile pour les États membres ainsi que pour la Communauté.

1.2. Il convient que les coûts des systèmes informatiques sur lesquels se fonde le réseau, ainsi que des études portant sur d'autres aspects du réseau et des activités de développement à cet égard, soient éligibles à un financement communautaire.

1.3. Le but de la proposition à l'examen est donc d'inclure ces actions dans le règlement n° 79/65/CEE afin de constituer une base juridique appropriée pour leur financement.

1.4. En outre, pour des raisons de gestion, il convient d'autoriser la Commission à modifier la liste des circonscriptions (régions) des États membres figurant à l'annexe du règlement n° 79/65/EEC, à la demande d'un État membre.

## 2. Observations

2.1. Le CESE est d'avis que la collecte d'information comptable agricole sur les revenus et l'économie des exploitations agricoles est essentielle. Ces données sont particulièrement importantes afin que nous puissions apprécier les effets de la révision à mi-parcours de la PAC sur les revenus agricoles, ainsi que les changements que tout accord au niveau de l'OMC pourrait entraîner pour ceux-ci.

Dans le contexte des négociations au niveau de l'OMC, il est nécessaire de disposer de données actualisées et indépendantes sur les revenus agricoles dans l'UE afin de pouvoir apprécier les implications des différentes propositions examinées par l'OMC en matière de politique agricole.

Le réseau d'information comptable agricole est la méthodologie qui permet aux décideurs politiques de disposer de données objectives et indépendantes sur les revenus agricoles et l'économie des exploitations agricoles dans l'ensemble de l'UE.

2.2. Le CESE souscrit pleinement à la proposition de la Commission visant à modifier le règlement n° 79/65/CEE en y ajoutant un article 2 bis.

L'annexe au règlement contient une liste de circonscriptions (régions) établie en vue de refléter les différentes conditions de l'agriculture dans les États membres. À l'heure actuelle, une décision du Conseil est nécessaire chaque fois qu'un État membre souhaite apporter une modification à la liste des circonscriptions aux fins du réseau d'information comptable agricole.

Le CESE estime que cette procédure devrait être modifiée et un système plus efficace adopté.

La Commission propose que la liste des circonscriptions (régions) puisse être modifiée conformément à la procédure définie à l'article 19, à condition que la demande porte sur les circonscriptions de l'État membre qui introduit celle-ci. La question pourrait alors faire l'objet d'un accord entre la Commission et le Comité communautaire, comme prévu à l'article 19.

2.3. La seconde modification proposée au règlement n° 79/65/CEE concerne l'article 22, paragraphe 1. À l'heure actuelle, il n'existe pas de base juridique appropriée pour financer les coûts des systèmes informatiques auxquels la Commission a recours pour la réception, la vérification, le traitement et l'analyse des informations comptables. Si des moyens budgétaires ne sont pas dégagés pour le financer sur une base juridique appropriée, le système cessera de fonctionner.

Le CESE souscrit pleinement à la nécessité urgente de conférer une base juridique appropriée au budget du réseau d'information comptable agricole en l'inscrivant au budget de la Communauté, section Commission. Le CESE concorde dès lors entièrement avec la proposition de modification du règlement n° 79/65/CEE pour parvenir à cette fin.

2.4. Les nouveaux États membres adhéreront à l'UE en mai 2004. Nous devons nous assurer que des procédures adéquates soient mises en place pour obtenir d'eux des données objectives sur les revenus agricoles.

De l'avis du CESE, l'article 19 devrait être modifié par l'ajout du paragraphe suivant:

«4. La Commission et le Comité communautaire établissent des procédures détaillées, particulières et transitoires pour les dix nouveaux États membres. Ces nouvelles procédures prévoient toutes les mesures nécessaires pour que la Commission et le Comité communautaire soient pleinement satisfaits que les informations obtenues sont véritablement indépendantes, objectives et suffisamment fiables pour permettre l'intégration des nouveaux États membres dans le système actuel sur une période de cinq ans».

### 3. Conclusions

Le CESE souscrit pleinement à la proposition de la Commission visant à modifier le règlement n° 79/65/CEE par l'ajout d'un article 2 bis et la modification de l'article 22.

Bruxelles, le 29 octobre 2003.

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

**Avis du Comité économique et social européen sur le «Bilan des expériences recueillies par le CESE pour évaluer l'impact économique, social et sur l'emploi des réformes structurelles menées dans l'Union»**

(2004/C 32/23)

Le Parlement européen, en date du 27 mars 2003, a décidé, conformément à l'article 262 du Traité instituant la Communauté européenne, de saisir le Comité économique et social européen d'une demande d'avis sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux en la matière, a adopté son avis le 16 octobre 2003 (rapporteur: M. Vever).

Lors de sa 403<sup>e</sup> session plénière des 29 et 30 octobre 2003 (séance du 30 octobre), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 74 voix pour, 27 voix contre et 26 abstentions.

Le Comité économique et social européen a été saisi par le Parlement européen, le 27 mars 2003, d'une demande d'évaluation de l'impact économique, social et sur l'emploi des réformes structurelles menées dans l'Union européenne. Le Comité a convié ses homologues et correspondants socioprofessionnels des différents pays de l'Union européenne à contribuer à cette évaluation. Cette participation a notamment inclus l'organisation par le Comité — en vue de cet avis et d'un autre demandé par la Commission sur la stratégie de Lisbonne — d'une conférence à Bruxelles les 8 et 10 octobre 2003 («La contribution de la société civile organisée au processus de Lisbonne: pour une Union plus participative»). Ces réflexions conduisent le CESE à présenter les observations suivantes.

## 1. Résumé

1.1. Le Comité réaffirme son appui aux réformes structurelles engagées dans les pays de l'Union, notamment suite au mandat de Lisbonne, pour renforcer la compétitivité de l'Europe et assurer la durabilité de son modèle de développement économique et social. Il rappelle aussi que l'enjeu est exigeant: il ne s'agit pas seulement de faire mieux qu'avant, mais surtout mieux qu'ailleurs. Or, le Comité est préoccupé par un décalage croissant entre les objectifs fixés à ces réformes, les retards de mise en œuvre de beaucoup d'entre elles, et la détérioration persistante de la croissance et de l'emploi en Europe. Sans redressement, le risque existe de voir cette stratégie des réformes dégénérer dans une «bulle», avec une inflation d'objectifs, de concepts et d'États participants, mais autant de déficits de coresponsabilité, de mise en œuvre et d'impact.

1.2. Le Comité souligne en premier lieu la nécessité de mieux ancrer la crédibilité du mandat de Lisbonne auprès des Européens, et de désarmer aussi les appréhensions sur sa signification réelle et sur son coût social: il conviendrait de

préciser plus clairement que nous pouvons à bon droit ambitionner ensemble d'être les premiers bénéficiaires du premier marché du monde, et que les réformes programmées conditionnent l'avenir de notre mode européen de développement dans une économie ouverte.

1.3. Le Comité s'inquiète fortement de l'absence actuelle d'une vraie perspective de croissance pour les Européens, qui complique beaucoup la mise en œuvre des réformes, en alimentant les inquiétudes et en fragilisant la cohésion sociale: il appuie la nécessité d'une initiative européenne de croissance, qui a fait l'objet de plusieurs propositions convergentes (cf. présidence italienne du Conseil, Commission, rapport Sapir, déclaration franco-allemande) et qui vient d'être appuyée par le Conseil européen des 16 et 17 octobre 2003. Le Comité recommande ainsi de promouvoir, notamment par des emprunts et des partenariats public/privé à l'échelle européenne, les investissements transnationaux de recherche et d'infrastructures qui conditionnent notre avenir, sans relâcher pour autant les disciplines que le pacte de stabilité impose aux budgets nationaux.

1.4. Le Comité déplore notamment l'absence d'une politique économique commune correspondant à la création de l'euro: il conviendrait d'y remédier sans plus tarder, y compris en engageant un rapprochement et une simplification des dispositions fiscales à l'échelle européenne. L'intégration des lignes directrices d'emploi et des grandes orientations de politique économique, dans le cadre d'un «policy mix» plus efficace, constituerait aussi un pas utile vers une meilleure gouvernance économique et sociale à l'échelle de l'Union.

1.5. Le Comité constate que le marché unique reste encore loin d'être achevé alors même qu'il s'élargit: il conviendrait de renforcer son identité, sa cohésion et sa sécurité, notamment en envisageant des inspections communautaires transnationales, une gestion commune des douanes extérieures, un statut européen ouvert aux PME voire même l'émergence, dans les domaines qui le justifieraient, de services d'intérêt général

à l'échelle européenne. De nouvelles initiatives demeurent nécessaires pour assurer une meilleure qualité et une véritable simplification de la réglementation en Europe (renforcement des analyses d'impact, auxquelles le Comité est prêt à apporter sa contribution, davantage d'autorégulations socioprofessionnelles).

1.6. Le Comité est également préoccupé par les retards de l'Union dans le domaine de la recherche, alors même que l'objectif de compétitivité de Lisbonne se fonde sur les atouts d'une économie de la connaissance. Il conviendrait notamment de revaloriser la dotation budgétaire du programme cadre de recherche pour lui permettre d'atteindre un réel seuil d'efficacité, tout en le concentrant davantage sur des programmes technologiques authentiquement européens. Une meilleure convergence des politiques de défense dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune, incluant une ouverture réciproque plus effective des marchés publics correspondants, contribuerait largement à appuyer l'innovation technologique européenne.

1.7. Le Comité, tout en soulignant l'interaction des différentes réformes structurelles, relève la grande diversité de leur état de mise en œuvre d'un pays à l'autre, dans les différents domaines: ouverture des marchés, accès aux financements, équilibre des dépenses publiques, stimulation de l'innovation, adaptation du marché du travail, modernisation de la protection sociale, renforcement de l'éducation et de la formation, simplification de la réglementation, consolidation du développement durable. Le Comité constate aussi que les réformes ont généralement mieux progressé dans les États qui ont respecté les disciplines du pacte de stabilité que dans les autres. Le Comité souligne la nécessité d'informations plus précises sur les situations nationales et propose d'intégrer au site internet Europa une base de données mettant en valeur les meilleures pratiques intéressant les réformes de la stratégie de Lisbonne.

1.8. Le Comité insiste sur le rôle central que les acteurs de la société civile organisée ont à jouer pour assurer la réussite des réformes, et regrette que cette évidence, explicitement mentionnée par le mandat de Lisbonne, ne soit pas encore assez soulignée dans tous les États membres. La préparation des Sommets de Printemps devrait faire l'objet de débats nationaux systématiques avec les milieux économiques, les partenaires sociaux et les autres acteurs de la société civile. Leurs initiatives devraient être davantage encouragées et mises en valeur dans les rapports annuels des États et de la Commission, comme dans la base de données recommandée par le Comité concernant les meilleures pratiques de mise en œuvre des réformes de Lisbonne. Le Comité entend pour sa part contribuer directement à cette meilleure information.

1.9. Le Comité conclut sur la nécessité d'assurer que les réformes structurelles soient d'une part appuyées par une relance de la croissance économique, à travers l'achèvement du marché unique et le développement des investissements trans-européens, et d'autre part mieux débattues, mieux comprises et mieux réparties entre tous ceux qui doivent en partager les responsabilités: elles ne doivent pas seulement être tirées «à l'avant» par les dirigeants politiques, mais aussi relayées «sur le terrain» par les acteurs économiques et sociaux. Le Comité est convaincu que cette meilleure synergie entre décideurs politiques et acteurs de la société civile conditionnera la réussite ou l'échec des réformes structurelles aujourd'hui engagées dans l'Union.

## **2. Les processus de réformes structurelles engagés dans l'UE**

### *2.1. Les différents processus de réformes structurelles*

2.1.1. La vie économique et sociale donne lieu en permanence à des adaptations et à des réformes. Sous la pression de l'évolution de la société, des échanges commerciaux et culturels, des mutations technologiques, de la construction européenne et de la globalisation économique, ces réformes se sont toutefois amplifiées dans la période récente. De nombreux «processus» de réformes structurelles économiques, sociales et pour l'emploi ont été ainsi engagés dans l'UE au cours de la dernière décennie, en vue de restaurer sa compétitivité, de renforcer sa croissance économique, de redresser l'emploi, et d'assurer la durabilité de son développement et de son environnement. Certaines de ces réformes (cf. poursuite des ouvertures du marché unique, mise en place de l'euro, etc.) ont été engagées essentiellement sur le plan européen, avec un rôle moteur des institutions européennes. D'autres réformes ont par contre été initiées par tel ou tel État sur un plan strictement national, en fonction d'orientations politiques autonomes, à l'initiative de ses pouvoirs publics (cf. la libéralisation économique développée au Royaume-Uni), ou dans le cadre d'une concertation étroite avec les partenaires sociaux (cf. le processus économique et social contractuel de Wassenaar engagé aux Pays-Bas). Au cours des dernières années, les réformes structurelles se sont amplifiées dans tous les États membres en fonction d'orientations arrêtées en commun entre les 15 et mises en œuvre dans chacun d'entre eux. Tout en s'inscrivant dans le cadre d'objectifs partagés, avec un même encadrement comprenant des évaluations périodiques et comparatives, ces réformes laissent à chacun des États membres une large liberté d'initiative et d'application, en fonction de la diversité des situations et des contextes nationaux. Des interactions multiples se sont ainsi développées, autour de ces réformes, entre les différents niveaux de compétences et entre les États membres.

2.1.2. Sur le plan européen, un processus central de réforme économique a été, avec le traité de Maastricht de 1993 et l'avènement de la monnaie unique, le dispositif du pacte de

stabilité, accompagné par l'adoption annuelle des grandes orientations de politique économique. Les 15 ont également convenu en juin 1998 à Cardiff d'activer les réformes structurelles d'adaptation à l'ouverture des marchés de biens, de services et de capitaux.

2.1.3. Concernant l'emploi, le traité d'Amsterdam de 1997, tout en précisant que le pacte de stabilité incluait aussi un objectif de croissance — d'où la dénomination officielle de «pacte de stabilité et de croissance» — a complété l'adoption des grandes orientations économiques par l'élaboration de lignes directrices d'emploi, qui ont été ensuite précisées par le processus de Luxembourg en novembre 1997. Le Sommet de Cologne a également établi en juin 1999 des recommandations dans le cadre d'un pacte européen pour l'emploi.

2.1.4. Une vaste synthèse des différents processus de réformes structurelles a ensuite été engagée par la stratégie de Lisbonne convenue par les 15 en mars 2000. Tout en se fixant l'objectif ambitieux d'être au premier rang de la compétitivité mondiale à l'horizon 2010, en s'appuyant sur les nouveaux atouts de l'économie de la connaissance, cette stratégie organise une relance du marché unique (notamment pour les services financiers, la propriété intellectuelle, l'ouverture de l'énergie et des infrastructures) et une série de réformes économiques, sociales et administratives dans les États membres (notamment pour la formation, la recherche, le marché du travail, la protection sociale, la simplification administrative). Cette stratégie de Lisbonne se situe elle-même, quinze ans après, dans le prolongement logique d'une part du programme «1992», que la Commission «Delors I» avait lancé en 1985, en vue d'achever à cette date le marché unique européen, et d'autre part du Livre blanc sur la croissance, l'emploi et la compétitivité, que la Commission «Delors II» avait présenté en 1993, pour intensifier l'impact du programme pour le marché unique.

2.1.5. Les 15 ont complété ce dispositif de réformes à Göteborg, en juin 2001, en décidant d'une approche globale pour prendre en compte les exigences d'un développement durable dans l'ensemble des politiques de l'UE.

2.1.6. Enfin, depuis 2003, un cycle intégré, décidé par le Conseil européen de Barcelone de mars 2002 a été mis en place par la Commission pour améliorer l'interaction de ces différents processus de réformes économiques, sociales et pour l'emploi, avec un rôle central confirmé pour le Sommet de printemps, mais aussi d'autres rendez-vous pour les autres Sommets européens trimestriels et pour les différentes formations du Conseil tout au long de l'année, avec une perspective élargie à trois ans dans l'ajustement de ces réformes.

## 2.2. *Les objectifs des réformes structurelles*

2.2.1. Le principal objectif qui a été fixé aux réformes est de renforcer la compétitivité économique d'une Europe largement ouverte sur le monde, tout en consolidant et en adaptant aussi son modèle social, fondé sur le dialogue mutuel et sur un socle de droits sociaux fondamentaux. C'est bien la durabilité du développement économique et social européen, dans un monde en changement accéléré, qui impose ces réformes structurelles, conditionnant l'avenir.

2.2.2. Le site économique Europe est aujourd'hui concurrencé tant par nos grands partenaires industriels de haut niveau technologique, notamment les États-Unis et le Japon, que par les nouvelles économies émergentes à bas coût de production. Les principaux changements structurels concernant la compétitivité de l'économie européenne sont ainsi liés:

2.2.2.1. à l'accélération des mutations technologiques, dont la diffusion est globale et qui va de pair avec une obsolescence accrue des produits et des techniques, une concurrence intensifiée et élargie à l'échelle mondiale, d'importantes délocalisations en direction des pays à moindre coût de revient, dont beaucoup font par ailleurs des progrès constants d'éducation, de formation et de qualification professionnelle et technologique;

2.2.2.2. aux négociations commerciales de l'OMC, qui sont appelées à se poursuivre, malgré le récent échec de la Conférence ministérielle de Cancun en septembre 2003, pour mettre progressivement en œuvre l'agenda de Doha, qui concerne un vaste programme d'appui au développement international et d'ouverture économique à l'échelle mondiale, intéressant tant les produits industriels, que les services et l'agriculture, avec de nouvelles règles pour les encadrer sur les plans de la concurrence, de la propriété intellectuelle, de la santé publique, et de l'environnement;

2.2.2.3. aux évolutions des comportements dans la société, concernant notamment l'emploi et le marché du travail, avec une poursuite au cours de la période récente de la réduction du temps annuel de travail, dont la gestion est souvent plus flexible et individualisée;

2.2.2.4. au vieillissement démographique qui affecte l'ensemble des pays européens et qui pose une série de questions, concernant tant une meilleure gestion des différentes classes d'âge sur le marché du travail que la question du financement de la protection sociale.

2.2.3. Un objectif important des réformes est aussi de renforcer la cohésion de l'UE autour de son marché unique, enjeu qui acquiert une importance encore accrue avec l'élargissement de l'UE à 25 en 2004.

2.2.4. Il s'agit aussi d'accompagner la mise en place de l'euro par une politique économique convergente des États membres, conforme aux critères du pacte de stabilité et de croissance.

2.2.5. On mentionnera enfin le besoin d'assurer la durabilité du développement économique et social en Europe, en ce qui concerne tant l'équilibre des finances publiques que la viabilité de l'emploi — compétitivité, formation, mobilité —, la solvabilité de la protection sociale — notamment les retraites et la santé —, le renforcement de la cohésion sociale et la protection de l'environnement.

### 2.3. *La perception des réformes dans l'opinion*

2.3.1. Par rapport à ces différents objectifs, certaines interrogations se sont également fait jour concernant le sens, l'efficacité sinon la faisabilité même des réformes, suite au fort ralentissement de la croissance économique, aux perturbations financières et boursières des deux dernières années, à la remontée du chômage. En particulier, l'objectif très ambitieux fixé à Lisbonne de faire de l'Europe, à l'horizon 2010, l'économie la plus compétitive du monde apparaît à beaucoup comme trop optimiste. En particulier, cet objectif a été fixé en mars 2000, à une époque où la croissance européenne, poussée par l'émergence de la «nouvelle économie», paraissait enfin sortie d'une crise de langueur d'un quart de siècle et renouer, certains l'espérant pour une période aussi longue, avec de forts taux annuels d'expansion, dépassant même deux chiffres dans le cas de l'Irlande. Mais cette situation conjoncturelle s'est rapidement renversée avec l'éclatement de la bulle technologique et boursière et le regain des tensions internationales. Par ailleurs, l'objectif de compétitivité maximale fixé à Lisbonne est aussi susceptible de créer des craintes, dans la mesure où l'opinion peut s'interroger sur le prix qu'il conviendra de payer pour s'en rapprocher, face aux concurrents des pays en voie de développement où le coût salarial et la protection sociale sont incomparablement inférieurs, les économies les plus émergentes d'entre eux, telles que la Chine, alliant ces caractéristiques avec une productivité, une industrialisation, des investissements et des technologies de premier niveau. De telles mises en doute ne doivent pas être sous-estimées, et pourraient même, si elles étaient laissées sans réponse, contribuer très directement à mettre en péril la réussite des processus engagés.

2.3.2. Pour sa part, le Comité conserve sa confiance dans les objectifs fixés pour les réformes, y compris l'objectif de compétitivité mondiale arrêté à Lisbonne, à condition que ces objectifs soient «lus» comme il convient. Le Comité voit essentiellement dans l'objectif de Lisbonne la volonté politique clairement affichée par les 15 de se donner les moyens d'assurer leur croissance, leurs emplois et la durabilité de leur modèle de développement économique et social par des réformes assurant leur compatibilité avec les contraintes

croissantes d'une économie ouverte à la compétition internationale, en s'appuyant sur nos meilleurs atouts réels ou potentiels, notamment l'éducation et la formation, l'esprit et la capacité d'innovation, la mise en commun de nos principales ressources. En particulier, il est parfaitement légitime et réalisable pour l'Europe, pour ses entreprises et pour ses citoyens d'ambitionner d'être les premiers bénéficiaires du premier marché du monde — un demi-milliard de producteurs et de consommateurs à pouvoir d'achat diversifié mais globalement et comparativement élevé — suite à l'achèvement et à l'amélioration de leur grand marché unifié et élargi. Un tel constat ne peut que conforter la crédibilité de l'objectif de Lisbonne, même si les exigences pour atteindre cet objectif comprennent nombre de défis en tous genres.

2.3.3. Le Comité ne sous-estime pas la détermination et la constance qui sont aujourd'hui requises pour assurer la mise en œuvre effective de ces réformes. Des progrès notables ont déjà été réalisés, mais les efforts les plus importants restent encore à engager pour espérer atteindre les objectifs qui ont été fixés. Ceci implique notamment une amélioration des méthodes pour les mettre en œuvre.

## 3. **Observations du Comité sur les méthodes des réformes structurelles**

### 3.1. *Les principaux progrès dans les méthodes des réformes*

3.1.1. La stratégie de Lisbonne a d'abord permis de donner aux 15 la «feuille de route» qui leur manquait jusqu'alors. En énonçant d'ici à 2010 une série d'objectifs à atteindre et d'échéances dans la mise en œuvre des réformes, elle établit un calendrier pluriannuel opérationnel pour unir nos forces et construire ensemble un Site Europe attractif, ouvert et compétitif. La révision chaque année de l'état d'avancement de cette stratégie, lors d'un sommet de printemps, permet de tracer des bilans, d'établir des comparaisons et d'actualiser en conséquence les priorités.

3.1.2. La méthode de coordination ouverte qui a été largement choisie pour engager ces réformes dans les différents États membres développe une nouvelle lecture du concept de subsidiarité, qui n'est plus prétexte à un cloisonnement entre compétences européennes et compétences nationales. Le bon usage de la subsidiarité doit au contraire permettre d'établir des liaisons et des «ponts» utiles entre les niveaux européen et national — et le cas échéant régional ou local — tout en justifiant également une évaluation mutuelle «par les pairs» des politiques de pays à pays, encourageant la diffusion entre eux des meilleures pratiques.

3.1.3. Par ailleurs, les pouvoirs publics, qu'ils soient européens ou nationaux — ou même régionaux — ne sont pas seuls concernés par les réformes: le secteur privé, les partenaires sociaux et l'ensemble de la société civile organisée ont également un rôle moteur à y jouer, comme l'indique très explicitement le mandat de Lisbonne. On soulignera notamment que l'UNICE et la CES ont joué un rôle actif dans la préparation des Sommets de Printemps en présentant leurs contributions avant chacun d'entre eux, et en participant, avec la Commission, à des Sommets préparatoires des partenaires sociaux à l'invitation de la présidence du Conseil. En s'accordant par ailleurs récemment sur un agenda pluriannuel pour l'organisation de leur dialogue social, l'UNICE, le CEEP, l'UEAPME et la CES ont affirmé leur volonté de jouer pleinement leur rôle autonome et contractuel dans la définition et la mise en œuvre des réformes structurelles sur le plan européen. Ceci illustre la montée en puissance d'une dimension «horizontale» du concept de subsidiarité (avec une répartition des responsabilités entre pouvoirs publics, associations de la société civile et secteur privé), en plus de sa traditionnelle dimension «verticale» (Europe, États, régions).

3.1.4. Plusieurs organisations professionnelles nationales ont également pris l'initiative de présenter directement au Sommet de printemps leur propre évaluation critique et argumentée sur l'état d'avancement de ces réformes, incluant leurs initiatives autonomes ou contractuelles pour y contribuer. En témoignent les rapports nationaux détaillés des fédérations membres de l'UNICE, qui concernent chacun des quinze pays membres de l'UE — avec l'adjonction de la Norvège et de la Turquie — élaborés pour le dernier Sommet de printemps en mars 2003 à Bruxelles <sup>(1)</sup>.

3.1.5. Les interactions entre les processus d'orientations économiques, de lignes directrices d'emploi, d'achèvement du marché intérieur et de réformes structurelles sont également claires et ont été mises en évidence depuis le début 2003, suite à la présentation simultanée par la Commission de ses rapports annuels dans ces différents domaines, dans le cadre d'un rapport global «mise en œuvre».

### 3.2. Les principales faiblesses dans les méthodes des réformes

3.2.1. La coordination entre les différents processus économiques, sociaux et environnementaux, engagée par la Commission depuis 2003, demeure embryonnaire, dans la mesure où elle reste à ce jour trop formelle et manquant d'impact décisif dans les choix politiques nationaux. Elle n'a pas encore été suivie d'une coopération suffisamment permanente des différentes formations du Conseil et des États entre eux, ce qui nécessitera en toute hypothèse une période de «rodage» dans les procédures et les comportements, notamment tout au long du premier cycle triennal de cette coordination (2003-2006).

3.2.2. On peut notamment déplorer un manque certain d'information concrète de la part des États concernant l'état réel des réformes nationales lors de chaque sommet de printemps. Les États ont paru à ce jour privilégier de nouveaux débats sur les objectifs déjà fixés à Lisbonne, quitte à rajouter de nouvelles prescriptions — sans les justifier clairement pour autant — au lieu de contribuer à une évaluation comparative des réformes nationales, que la Commission peine à décrire avec précision en l'absence d'une telle collaboration des États.

3.2.3. Ce manque d'information des États va le plus souvent de pair avec des retards de mise en œuvre et des défauts de discipline de leur part. Citons ici les difficultés croissantes de beaucoup d'entre eux à assumer les exigences du pacte de stabilité sur l'équilibre des finances publiques, les défauts persistants de transposition des directives, et les infractions en nombre croissant à la réglementation du marché unique.

3.2.4. On soulignera aussi l'insuffisance préoccupante, dans plusieurs États membres, d'association des partenaires sociaux et de la société civile tant dans la définition et la mise en œuvre des réformes, que dans l'élaboration des rapports sur leur état d'avancement. Cette situation a d'ailleurs largement motivé les fédérations membres de l'UNICE à présenter au dernier Sommet de printemps leurs propres rapports nationaux.

## 4. Observations du Comité sur les résultats des réformes structurelles

4.1. Les réformes structurelles engagées dans l'UE, notamment à travers la stratégie de Lisbonne, ont principalement concerné les domaines suivants, tout en étant appelées à se renforcer mutuellement:

- la poursuite de l'ouverture des marchés,
- l'amélioration d'accès aux financements,
- l'équilibre des dépenses publiques sans alourdir la pression fiscale,
- la stimulation de l'innovation,
- l'adaptation du marché du travail,
- la modernisation de la protection sociale,
- le renforcement de l'éducation et de la formation,
- la simplification de l'excès de réglementation,
- la consolidation du développement durable.

4.2. Concernant l'ouverture des marchés, les progrès les plus significatifs concernent le secteur des télécommunications et, à moindre degré et moyennant certains retards, ceux de

<sup>(1)</sup> [www.unice.org/lisbon](http://www.unice.org/lisbon).

l'énergie — gaz, électricité — où les prix sont encore souvent trop élevés. Le secteur de la poste, qui relève le plus souvent du secteur public, demeure encore largement cloisonné, malgré de premières ouvertures européennes limitées. Des retards d'interconnexion, d'équipement et de modernisation subsistent encore dans les infrastructures de transports, suite notamment aux trop fréquents reports concernant la réalisation effective des projets de réseaux transeuropéens.

4.3. Concernant l'accès aux financements, on doit largement à la mise en place de l'euro les progrès réalisés et en cours d'intégration du marché financier européen. Diverses mesures ont également été prises dans plusieurs pays pour faciliter l'accès au financement des start-up et des PME. Mais l'accès au capital à risque demeure encore très insuffisant en Europe, notamment comparé aux États-Unis, ce qui nuit à la vitalité des PME et des entreprises innovantes sur le marché européen. Par ailleurs, l'unification du marché financier européen est resté trop dépendante de réglementations qui ont pris du retard, alors que les initiatives d'autorégulation professionnelle auraient pu être davantage encouragées.

4.4. Concernant les déficits publics, chacun peut constater que les situations sont très différentes selon les pays: les rapports de la Commission et du Conseil ont bien souligné que si certains États membres peuvent se féliciter de s'être assuré un solde positif de leurs finances publiques (cf. Danemark, Finlande, Irlande, Luxembourg, Suède), d'autres États ont vu leur déficit se creuser dangereusement (cf. Allemagne, France, Italie, et jusqu'à récemment Portugal), atteignant ou dépassant les limites fixées par le pacte de stabilité. Ces pays qui connaissent aujourd'hui de forts déficits sont aussi ceux qui ont pris comparativement plus de retards dans la mise en œuvre des réformes structurelles. Les pays qui bénéficient de finances publiques mieux équilibrées ont généralement mieux engagé leurs réformes structurelles, même si certains d'entre eux, notamment dans l'Europe du Nord, ont également une pression fiscale élevée.

4.5. Concernant la stimulation de l'innovation, la généralisation de l'usage d'Internet et le large accès des entreprises aux nouvelles technologies ont permis d'améliorer grandement la qualité des produits et des services, avec beaucoup de progrès de productivité. Cette évolution s'accompagne souvent d'un recours à des divisions internationales du travail tenant compte des avantages comparatifs, y compris salariaux, avec un accroissement des sous-traitances et des délocalisations de la fabrication des produits (cf. textile, électronique, jouets, etc.), voire de prestation de services (cf. comptabilité de sociétés) en direction d'économies extérieures émergentes. Par contre, les dépenses de recherche, bien que significatives dans beaucoup de pays (cf. Finlande, Suède, France) demeurent dans plusieurs

pays insuffisantes et loin de l'objectif de 3 % du PNB fixé par la stratégie de Lisbonne. Elles sont également trop peu en phase entre elles et avec le PCRD européen. Enfin, le manque d'un rapprochement réel des moyens économiques et technologiques de défense au titre de la politique étrangère et de sécurité affecte lourdement la situation de l'Europe en ce domaine et dans ses aspects dérivés (cf. matériaux nouveaux, électronique, etc.). Concernant l'octroi de brevets, certains pays préservent un bon niveau national (cf. Finlande, Suède) mais l'Europe reste en moyenne très en retard par rapport aux États-Unis ou au Japon. L'absence de brevet communautaire, dans l'attente de la traduction dans les faits de l'accord politique récemment atteint, pèse sur cette situation.

4.6. Concernant l'amélioration du marché du travail, les situations sont très diverses selon les pays, comme l'illustrent les tableaux en annexe. Même si aucun n'est exempt de problèmes, certains connaissent un niveau d'emploi globalement élevé tandis que d'autres font face à un sous-emploi structurel et à un chômage préoccupant. D'importantes réformes sont en cours pour améliorer le fonctionnement du marché du travail, assurer notamment une meilleure flexibilité et adéquation entre offres et demandes d'emplois, tout en tenant compte du vieillissement démographique. Les consultations des partenaires sociaux, et les négociations avec eux et entre eux, visent notamment à assurer que les nouveaux aménagements permettent effectivement une amélioration de l'emploi et des conditions d'emploi face aux enjeux de la compétitivité internationale. Des initiatives intéressantes sont notamment prises, par exemple en France, pour encourager des demandeurs d'emploi à créer leur propre entreprise en facilitant les procédures administratives et en évitant qu'ils ne perdent, au moins dans un premier temps, le bénéfice de la protection sociale dont ils bénéficiaient jusqu'alors comme demandeur d'emploi.

4.7. Concernant la modernisation de la protection sociale, de nombreuses réformes sont en cours pour restaurer son équilibre financier, face au vieillissement démographique qui affecte tous les pays membres de l'UE. Il s'agit notamment d'adapter la durée de cotisation à l'allongement de l'espérance de vie, de réformer les régimes de pension aussi bien du secteur public que du secteur privé, de manière à y intégrer les meilleures pratiques des deux secteurs, et d'assurer que les «seniors» ne soient pas incités voire contraints à quitter prématurément le marché du travail<sup>(1)</sup>. Le recours aux régimes complémentaires d'assurances et aux fonds de pension est encouragé. Tout en se développant, ces réformes rencontrent aussi des problèmes de mise en œuvre et d'efficacité, avec notamment une pratique persistante de départs trop précoces du marché du travail (cf. Belgique, France, Grèce).

(1) «Travailleurs âgés», JO C 14 du 16.1.2001 (SOC/039).



4.8. Concernant l'éducation et la formation, les pays européens bénéficient pour la plupart de systèmes d'enseignement très performants et développés (tout particulièrement dans les pays du Nord de l'Europe), mais parfois encore trop cloisonnés des réalités et des besoins économiques. Des initiatives ont été prises récemment, notamment par des lois, des accords interprofessionnels, et des programmes d'échanges pour intensifier ces rapports et développer les formules d'apprentissage (cf. France, Luxembourg, Espagne, Italie, Portugal). La généralisation de l'accès à l'Internet contribue aussi à intensifier les formations.

4.9. Concernant la simplification de la réglementation, il s'agit d'un besoin commun à l'ensemble des pays européens, même si certains pays (cf. Danemark, Finlande, Royaume-Uni, Suède) ont engagé plus tôt que d'autres des programmes et des méthodes pour y remédier. Une priorité est généralement donnée à la simplification des procédures pour les créations d'entreprises et les petites entreprises, en raison de leur impact sur l'activité économique et sur l'emploi. Cette nécessaire simplification des procédures et des charges administratives devrait aller de pair avec une lutte plus efficace contre l'économie souterraine, qui risque de prendre une dimension encore accrue avec l'élargissement de l'Union. Une autre priorité concerne la meilleure transposition des directives européennes, où, comme l'indiquent les tableaux d'affichage comparatifs publiés tous les semestres par la Commission, les situations sont très diverses selon les pays, mais où les plus forts retards nationaux (cf. France, Grèce, Italie) devraient néanmoins se réduire suite aux mesures gouvernementales engagées à cette fin.

4.10. Concernant le développement durable, les mesures nationales d'application des accords de Kyoto se développent avec des résultats variables. La protection de l'environnement est plus ancrée traditionnellement dans les législations, les programmes et les codes de conduite des pays du Nord, mais de nouvelles mesures sont prises dans les autres pays de l'Union, les échanges de bonnes pratiques permettant de s'inspirer des expériences réussies (cf. codes volontaires et gouvernance d'entreprise, chartes de protection de l'environnement, labels, contrôles et répartition des permis d'émission, etc.).

## **5. Conclusions du Comité sur l'impact des réformes structurelles**

5.1. Le Comité constate en premier lieu que tous les pays de l'UE ont effectivement engagé des réformes structurelles, autour d'objectifs communs, pour revitaliser leur compétitivité, renforcer la croissance, redresser l'emploi et assurer la durabilité de leur développement économique et social.

5.2. Les principaux progrès qui ont été faits, et qui permettent de rester confiants dans la stratégie de Lisbonne malgré ses retards, concernent:

5.2.1. la prise de conscience de l'exigence des réformes face aux enjeux de compétitivité et aux changements démographiques et technologiques, et ce indépendamment des clivages politiques traditionnels;

5.2.2. le développement, même s'il reste à amplifier, des initiatives des milieux économiques et socioprofessionnels, notamment à l'échelle européenne, pour concourir à la réussite des réformes;

5.2.3. en particulier, l'implication des partenaires sociaux dans le développement des réformes intéressant la vie professionnelle et les enjeux de société (cf. formation, marché du travail, protection sociale);

5.2.4. l'accélération, avec l'ouverture des télécommunications, de la diffusion des technologies de l'information et de l'accès à Internet;

5.2.5. un meilleur souci de durabilité et de souci de l'avenir (cf. gestion des finances publiques, réforme de la protection sociale, sécurité du consommateur, protection de l'environnement).

5.3. Les principaux retards qui restent à rattraper, et qui permettraient notamment de redresser la croissance économique, concernent:

5.3.1. l'achèvement du marché unique, dans des domaines tels que l'énergie, les infrastructures de transports, et les services, y compris financiers, afin d'améliorer la fiabilité et de réduire les coûts: le Comité déplore ainsi que l'Europe persiste à ne pas s'appuyer prioritairement sur son marché unique pour assurer sa croissance;

5.3.2. un meilleur équilibre des finances publiques, dans des conditions propices aux investissements et à la croissance, avec un début d'harmonisation européenne des principales règles fiscales ayant un lien direct avec le fonctionnement du marché unique;

5.3.3. l'affirmation d'une véritable dynamique européenne dans la recherche technologique, aujourd'hui insuffisamment développée par rapport aux ambitions affichées à Lisbonne;

5.3.4. la simplification de la réglementation, jointe à une plus grande rigueur des transpositions des directives en droit national.

5.4. Le Comité souligne aussi que:

5.4.1. les situations nationales et l'état d'avancement des réformes restent très différents d'un pays à l'autre:

5.4.1.1. dans l'ensemble, les indicateurs sont souvent en meilleure position comparative dans les pays du Nord de l'UE (cf. ouverture des marchés, équilibre des finances publiques, productivité, éducation, recherche, emploi, environnement), bien que ces progrès coïncident avec les contraintes d'une fiscalité plus lourde;

5.4.1.2. les pays du Sud, qui connaissent pour la plupart davantage de retards comparatifs, ont engagé des mesures pour y remédier, mais il leur faudra d'autant plus de temps pour combler ces handicaps que beaucoup sont anciens et culturels;

5.4.1.3. la situation des finances publiques nationales est souvent révélatrice de celle des réformes, dans la mesure où le creusement des déficits est fréquemment un indice révélateur des retards à les mettre en œuvre.

5.4.2. Actuellement même les pays les mieux placés dans l'UE demeurent moins performants que leurs plus grands concurrents internationaux (alors même qu'au-delà des progrès et des retards d'une année sur l'autre, l'enjeu n'est pas tant pour les pays européens de faire mieux qu'avant, mais de faire mieux qu'ailleurs).

5.4.3. La perception des réformes dans l'opinion est souvent mitigée sinon critique, en raison des craintes de perdre des avantages acquis sans contrepartie clairement visible concernant le redressement de l'emploi ou la durabilité de la protection sociale, ces effets positifs tardant à se manifester (cf. faiblesse de la croissance, remontée du chômage). Or, le Comité est préoccupé par un décalage croissant entre les objectifs fixés à ces réformes, les retards de mise en œuvre de beaucoup d'entre elles, et la détérioration persistante de la croissance et de l'emploi en Europe. Il ne faudrait pas que la stratégie européenne des réformes dégénère en une «bulle», dont l'inflation des objectifs, des concepts et des États participants coïnciderait avec des déficits également croissants de coresponsabilité, de mise en œuvre et d'impact réel.

## 6. Recommandations du Comité pour renforcer l'impact des réformes structurelles

6.1. Les insuffisances actuelles de l'impact économique, social et sur l'emploi des réformes structurelles, qui alimentent

les interrogations dans l'opinion, amènent le Comité à présenter les recommandations suivantes.

6.2. Le Comité note en premier lieu que si l'UE a bien identifié, notamment lors du Sommet de Lisbonne, les principales réformes structurelles à mener sur les plans européen et national, la mise en pratique d'une «bonne gouvernance de la réforme» manque encore largement. Le Comité ne saurait donc trop insister sur l'importance de meilleures méthodes pour mener à bien les réformes structurelles. À ce titre, le Comité met l'accent sur les priorités suivantes:

6.2.1. Une première condition pour réussir les réformes est de développer l'effort d'explication sur les objectifs poursuivis: il faut notamment améliorer la perception et la compréhension des enjeux. La préparation des sommets de printemps devrait donner lieu, dans les différents pays membres, à de véritables débats associant étroitement les représentants de la société civile organisée.

6.2.2. Cette exigence va de pair avec une meilleure consultation des organisations socioprofessionnelles concernant les réformes à mener, leurs perspectives, leurs effets, leurs conditions et leur état de mise en œuvre. À travers ces consultations, il convient aussi d'optimiser la répartition des contributions requises, avec une meilleure coresponsabilité dans la mise en œuvre des réformes. Outre le législateur et les pouvoirs publics, les acteurs de la société civile ont également un rôle important à jouer (initiatives des milieux socio-économiques, accords des partenaires sociaux, etc.). Les États devraient donc encourager davantage les acteurs de la société civile à prendre toutes leurs responsabilités dans la mise en œuvre des réformes, en leur déléguant le plus largement possible ce qui relève au premier chef de la propre implication de ceux-ci, plutôt que de celle des pouvoirs publics.

6.2.3. L'état de mise en œuvre des réformes devrait être mieux précisé dans les rapports annuels des États et de la Commission au Sommet de Printemps, qui devraient mentionner non seulement les mesures prises par les pouvoirs publics mais aussi les initiatives des milieux socio-économiques et des partenaires sociaux concernant ces réformes.

6.2.4. Suite au recentrage du suivi et de l'évaluation des processus mise en place début 2003, avec la présentation annuelle d'un rapport de synthèse par la Commission, il faut veiller à ce que cette interaction mutuelle des processus devienne plus effective. On pourrait ainsi mieux intégrer les lignes directrices d'emploi et les grandes orientations de politique économique, et non seulement les synchroniser entre elles. Ceci contribuerait à simplifier utilement le processus annuel d'orientation économique et sociale de l'UE.

6.2.5. Il convient aussi d'améliorer l'efficacité de l'établissement comparatif ou «benchmarking» permettant de diffuser les meilleures pratiques. À cette fin, il serait utile de créer au sein du site internet Europa, au titre de la stratégie de Lisbonne, une base d'observation et de données sur les réformes structurelles dans l'UE, en incitant les États et les acteurs de la société civile à apporter tous les éléments d'information utiles pour la développer. Le Comité entend pour sa part contribuer directement à cette meilleure information sur les initiatives des acteurs de la société civile dans les réformes.

6.2.6. Une attention particulière doit être portée à l'inclusion optimale dans la stratégie de Lisbonne des dix nouveaux États membres d'Europe centrale et méditerranéenne — et à l'association des autres États candidats à l'adhésion — tout en tenant compte de leurs caractéristiques propres et notamment des retards de développement que la plupart d'entre eux connaissent vis-à-vis des 15 États membres actuels de l'UE, ceci n'excluant pas que de nouveaux États membres puissent aussi faire état de certains avantages comparatifs dans les réformes. Ces pays devraient être conviés à présenter leur programme de réformes et son état d'avancement au prochain Sommet de printemps en mars 2004.

6.3. Concernant le champ et le contenu des réformes, le Comité souligne tout particulièrement les priorités suivantes:

6.3.1. La mise en place de la monnaie unique exige de plus en plus clairement celle d'une gouvernance économique commune, à laquelle les États membres se sont aujourd'hui refusés, au-delà d'une coordination bruxelloise encore embryonnaire. Une telle gouvernance commune impliquera évidemment un rapprochement des fiscalités, notamment pour éliminer à travers un règlement unique toutes les doubles impositions en lieu et place de conventions bilatérales aussi inextricables que disparates, pour simplifier le régime fiscal des échanges intracommunautaires, et pour harmoniser les assiettes. Un avis du Comité est en préparation sur ces différentes questions fiscales.

6.3.2. Le pacte de stabilité à l'encontre des déficits publics constitue un garde-fou utile, tout en exprimant clairement la solidarité qui lie tous les États participant à l'euro. Il convient donc de le respecter. Il ne saurait pour autant faire oublier l'objectif de croissance également présent dans l'esprit et le libellé du pacte, domaine où les motifs d'insatisfaction sont au moins équivalents à ceux concernant les déficits: il serait illusoire de vouloir s'attaquer efficacement et durablement aux déficits publics nationaux sans convenir ensemble d'une politique européenne ouvrant de vraies perspectives de croissance. Il serait tout autant illusoire de prétendre mener à bien des réformes structurelles souvent rigoureuses sans offrir de telles perspectives positives et crédibles aux Européens.

6.3.3. Ceci implique d'utiliser avec plus d'allant et de détermination le marché unique comme facteur de croissance privilégié pour l'économie européenne, en accélérant les ouvertures mutuelles nécessaires à son achèvement et en imposant plus de rigueur dans les transpositions nationales. Cette gestion renforcée du marché unique est plus que jamais nécessaire, avec l'élargissement de 15 à 25 États membres en 2004. Il s'agit de mieux assurer sa cohésion, son identité, sa fluidité et sa sécurité. Ceci justifierait notamment d'envisager, tant en coopération qu'en complémentarité avec les administrations nationales:

6.3.3.1. de véritables inspections communautaires du marché unique;

6.3.3.2. une gestion commune des douanes européennes aux frontières extérieures;

6.3.3.3. une meilleure coordination transnationale des services publics, qui pourrait préparer, en certains domaines qui le justifieraient, l'émergence de services d'intérêt général à l'échelle européenne.

6.3.4. Il conviendrait aussi d'encourager un plus grand nombre d'entreprises, de toutes tailles, à utiliser réellement le grand marché européen comme leur véritable marché intérieur, et à se redéployer à cette échelle. Le Comité rappelle ses propositions en faveur d'un statut européen simplifié ouvert aux petites et aux moyennes entreprises, et réitère sa demande à la Commission de présenter un tel projet de statut <sup>(1)</sup>.

6.3.5. Une autre réforme essentielle pour l'économie européenne est, comme le précise à juste titre la stratégie de Lisbonne, la promotion de l'économie de la connaissance: les pays de l'Union européenne n'investissent pas assez dans les technologies du futur, et, quand ils le font, agissent de façon trop dispersée. Le programme cadre de recherche de l'UE, dont le montant très modeste (à peine 5 % des budgets nationaux de recherche) donne lieu à trop de saupoudrages entre États, devrait être d'une part clairement revalorisé pour atteindre un vrai seuil d'efficacité et d'autre part davantage concentré sur des programmes technologiques authentiquement européens, aptes à appuyer la croissance des pays de l'UE. La définition d'une approche plus convergente dans le domaine de la défense au titre de la politique étrangère et de sécurité commune, dans ses différentes incidences (présence spatiale, harmonisation des armements, nouvelles technologies à double usage civil et

<sup>(1)</sup> «L'accès des PME à un statut de droit européen», JO C 125 du 27.5.2002 (INT/109).

militaire, etc.), et incluant une ouverture réciproque plus effective des marchés publics correspondants, devrait jouer un rôle clé pour donner cette nouvelle dimension à l'innovation technologique européenne.

6.3.6. Le redressement de l'emploi découlera surtout d'un redressement de la croissance, activé par les réformes économiques (cf. approfondissement du marché intérieur, encouragement des initiatives des opérateurs, attraction des investissements, etc.). Les réformes sociales pour l'emploi (cf. éducation et formation, employabilité, meilleure fluidité du marché du travail), doivent être conçues pour aller de pair avec ces réformes économiques et optimiser leurs répercussions sur l'emploi. Les exemples positifs de redressement de l'emploi aux Pays-Bas, au Royaume-Uni, en Irlande et au Danemark constituent de bonnes illustrations de ce constat.

6.3.7. Le Comité se prononce donc en faveur d'une initiative européenne de croissance, telle que la présidence italienne du Conseil, la Commission, et également le groupe à haut niveau présidé par André Sapir, l'ont proposé en juillet. La France et l'Allemagne ont aussi présenté en septembre des orientations communes allant dans le même sens. Le Conseil européen des 16 et 17 octobre 2003 vient lui-même d'appuyer la nécessité d'une telle initiative, dont les modalités devront faire l'objet de décisions concrètes lors du Conseil européen des 12 et 13 décembre 2003. Pour le Comité, il s'agit de définir et de mettre en œuvre à l'échelle européenne de nouveaux incitatifs à la croissance, qui permettraient d'activer les investissements tant dans la recherche et les technologies nouvelles — ainsi qu'indiqué précédemment — que dans les infrastructures transnationales — transports, énergie, télécommunications, environnement — nécessaires au bon fonctionnement du marché unique élargi. En accroissant les emprunts et financements de la Banque européenne d'investissement en faveur de tels investissements, en y associant les investisseurs privés dans le cadre de nouveaux partenariats public/privé, et en contribuant ainsi, par ces mesures entre autres, à restaurer une meilleure confiance des différents acteurs de l'économie européenne, on compenserait les effets négatifs à court terme que les nécessaires rigueurs du pacte de stabilité à l'encontre des budgets nationaux peuvent susciter sur la croissance.

6.3.8. Les réformes de la protection sociale, qui doivent permettre d'assurer l'équilibre financier des différents régimes (chômage, santé, retraite), sont rendues particulièrement nécessaires par le vieillissement démographique, l'augmentation des coûts de prise en charge, et la rigueur accrue qui s'impose aux finances publiques. À l'instar des réformes sociales pour l'emploi, elles impliquent une consultation étroite des partenaires sociaux, qui peuvent être appelés, par la voie de la politique contractuelle, à jouer un rôle majeur dans les mesures à prendre.

6.3.9. Il convient aussi de renforcer la qualité et la simplification des règles législatives et administratives, où beaucoup de progrès restent encore à faire, au-delà de plusieurs initiatives positives de la Commission (cf. codifications, livre blanc sur la gouvernance, mesures annoncées par le programme européen de simplification, etc.). Ceci implique notamment:

6.3.9.1. une nouvelle culture de la simplification administrative, orientée en fonction des besoins de l'utilisateur, tant sur le plan européen — avec un code de conduite en ce sens des institutions de l'Union — que dans les États membres — qui devraient prendre des engagements parallèles et les mettre en pratique sur le plan national — avec des résultats rapides, concrets et mesurables;

6.3.9.2. une amélioration des analyses d'impact des nouveaux projets de réglementation, assurant leur autonomie et leur qualité; le Comité attache une importance majeure à ces analyses d'impact et est prêt à apporter sa contribution à leur renforcement, dans le cadre de sa mission consultative.

6.3.10. Il faut enfin promouvoir les initiatives des acteurs socio-économiques, qui conditionnent l'adaptation de l'Europe à son nouvel environnement économique et social. Ces initiatives doivent accompagner plus systématiquement les réformes structurelles économiques et sociales et en accroître l'impact positif. Elles devraient être mieux appuyées par les pouvoirs publics tant européens que nationaux. Ceci implique notamment:

6.3.10.1. davantage d'espaces de libertés et de responsabilités notamment à l'échelle européenne, tout en assurant par ailleurs une application plus efficace de la réglementation recentrée;

6.3.10.2. un meilleur recours à des approches d'autorégulation et de corégulation dans le cadre d'un partenariat avec les pouvoirs publics, notamment dans les domaines concernant le dialogue social, les reconnaissances professionnelles, les services, la protection de l'environnement, le commerce et les consommateurs.

6.4. En conclusion, le Comité est convaincu de la nécessité d'assurer que les réformes structurelles nécessaires à la compétitivité de l'Union européenne soient, d'une part, appuyées par une relance de la croissance économique, à travers l'achèvement du marché unique et le développement des investissements trans-européens, et, d'autre part, mieux débattues, mieux comprises et mieux réparties entre les décideurs politiques et les acteurs de la société civile organisée. Il s'agit d'optimiser le site économique Europe en donnant plus de vigueur à sa capacité autonome de croissance et en assurant une meilleure démultiplication des efforts requis à cette fin. L'efficacité de

l'impact de ces réformes dans un contexte économique et social difficile, et donc leur réussite ou leur échec, dépendront en définitive de ce qu'elles ne soient pas seulement décidées et tirées «à l'avant» par les dirigeants politiques, par des lois et des

règlements, mais aussi et surtout relayées et appuyées «à l'arrière» par les acteurs économiques et sociaux, dans leur capacité spécifique de partenaires contractuels et de créateurs d'initiatives «sur le terrain».

Bruxelles, le 30 octobre 2003.

*Le Président*

*du Comité économique et social européen*

Roger BRIESCH

---

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 77/388/CEE en ce qui concerne les taux réduits de taxe sur la valeur ajoutée»**

(COM(2003) 0397 final — 2003/0169 (CNS))

(2004/C 32/24)

Le 1<sup>er</sup> août 2003, le Conseil de l'Union européenne a décidé, conformément à l'Article 262 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

Étant donné l'urgence des travaux, le Comité a décidé, lors de sa 403<sup>e</sup> session plénière des 29 et 30 octobre 2003 (séance du 30 octobre), de nommer M. Bedossa rapporteur général, et a adopté le présent avis par 66 voix pour, 3 voix contre et 5 abstentions.

## **1. Introduction**

1.1. Pour un conseil fiscal, la problématique des taux de TVA relève plus du marketing politique et de la politique fiscale que de mesures structurelles influençant la compétitivité des entreprises ou la concurrence. Cependant, au plan économique, toute modification du taux de TVA a un effet immédiat et à long terme sur la consommation; la baisse des taux stimule la consommation et produit donc des effets directs sur la production et l'emploi, surtout lorsqu'elle concerne des activités locales qui ne créent pas de distorsions de concurrence. La création d'emplois engendrée par une telle baisse de TVA produit en outre d'importants effets indirects sur les recettes publiques par l'augmentation de l'impôt sur les revenus des entreprises, des revenus salariaux et sociaux ainsi qu'une réduction du coût du traitement social du chômage.

1.2. Contrairement aux autres prélèvements, la charge de TVA sur la consommation finale est visible et par conséquent elle sert de prétexte pour la réduction d'autres types de charges (impôt indirects spécifiques, impôt directs, charges sociale et

fiscalité locale). Or, comme la TVA requiert un enregistrement précis du chiffre d'affaires, à partir du moment où la TVA est perçue, il est nettement plus difficile d'échapper aux autres charges fiscales et parafiscales.

1.3. Si les taux de TVA font souvent l'objet de lobbying intense ou d'interventions politiques, il est moins certain qu'ils créent des difficultés administratives significatives pour les entreprises. Ce qui peut éventuellement créer des difficultés serait une multiplication des taux et la difficulté de distinguer l'application de l'un ou l'autre taux. Des problèmes existent de temps à autre.

1.4. Il est exact, comme le relève la Commission, que la rationalité de la situation échappe aux entreprises et que l'application des règles aboutissent parfois à des situations d'une complexité invraisemblable, mais en matière de TVA,

ceci n'est pas propre aux taux. On peut même affirmer que depuis la réduction du nombre de taux en 1993 et la limitation de taux majorés, le nombre de difficultés a considérablement diminué. Un très grand nombre d'entreprises ne fonctionnent qu'avec un seul taux et les difficultés, lorsqu'elles se présentent, peuvent être gérées centralement et une fois pour toutes pour de très longues périodes.

## 2. Observations générales

2.1. Le Comité économique et social européen accueille favorablement la «proposition de directive du Conseil modifiant la directive 77/388/CEE en ce qui concerne les taux réduits de taxe sur la valeur ajoutée», adoptée par la Commission le 16 juillet 2003.

2.2. Le Comité économique et social européen rappelle, que dans son avis du 26 mai 1999 adopté, mais conformément au souhait du Conseil européen sur l'emploi, il fallait utiliser la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) comme moyen pressant de lutter contre le chômage et comme instrument de lutte contre le travail au noir, même si des objections de toutes sortes peuvent être opposées à cette proposition.

2.3. Le Comité économique et social européen comprend cette proposition comme une initiative visant à donner à tous les États membres, notamment avec l'imminence de l'élargissement, d'égales possibilités d'appliquer des taux réduits dans des domaines très particuliers, définis et bien répertoriés.

2.4. Le Comité économique et social européen note que ce projet de directive vise à rationaliser les dérogations multiples qui se sont développées dans certains États, et pas dans tous, et qui sont en vigueur en matière de taux.

2.5. Le Comité économique et social européen remarque que la directive 1999/85/CE du Conseil, comportait des considérants fixant les objectifs de cette expérience, à savoir l'augmentation de l'emploi et la diminution de l'économie souterraine devant faire l'objet d'une évaluation globale de l'expérience: 9 États ont choisi de participer à cette évaluation, pour aboutir en juillet 2002 à un échange de vues sur les méthodes d'évaluation, et les difficultés rencontrées dans l'élaboration de cette évaluation.

2.6. Le mécanisme économique sous-jacent était d'augmentation de l'emploi et la baisse de l'économie souterraine.

2.6.1. Une baisse de la TVA doit entraîner une baisse du prix au consommateur du service concerné, et ceci doit entraîner une augmentation de la demande, la hausse de la production devant conduire à de l'embauche et non pas à une augmentation de la productivité, et la directive 1999/85/CE stipulait bien qu'il devrait y avoir un lien étroit entre la baisse

du prix découlant de la réduction du taux et l'augmentation prévisible de la demande.

2.6.2. Quant à l'économie souterraine, la hausse de la TVA ne peut avoir de conséquences que sur les entreprises qui existent légalement, mais qui ont une partie de leur activité dans l'économie souterraine. La difficulté de l'évaluation réside dans la mesure d'une activité qui, par essence, n'est pas «observée».

2.7. Le Comité économique et social européen remarque aussi que la période d'observation retenue a une grande importance: ce n'est pas la même situation qui est observée sur l'évolution de l'emploi lorsque la période retenue est celle d'une forte croissance ou au contraire une forte récession comme c'est actuellement le cas, car l'environnement économique doit être pris en compte.

## 3. Observations particulières

3.1. La proposition de la Commission comporte quatre volets.

3.1.1. La rationalisation de la liste des biens et services sur lesquels les États membres ont l'option d'appliquer des taux réduits, est axée sur 4 points:

- la faculté d'appliquer les taux réduits n'est pas étendue à de nouvelles catégories pour lesquelles aucun État membre n'applique de taux réduits actuellement;
- la faculté d'appliquer des taux réduits est étendue aux catégories de biens et services pour lesquels des mesures dérogatoires spécifiques autorisent déjà un État membre à appliquer des taux réduits, sans que cela porte préjudice au bon fonctionnement du Marché intérieur: restaurants, logements, fourniture de gaz et d'électricité;
- la faculté prévue d'appliquer un taux réduit aux plantes et produits de la floriculture;
- des précisions sont apportées, notamment pour le matériel utilisé par les handicapés, les services d'égout et de nettoyage des voies publiques et le recyclage des déchets.

3.1.2. La rationalisation des autres taux réduits:

- par l'abolition des dérogations qui ont permis par le passé à certains États membres de maintenir des taux réduits pour des biens et services non repris dans la liste limitative;
- par la limitation des taux zéro et super réduits aux seuls biens et services listés sur cette liste H.

3.1.3. La rationalisation des taux inférieurs sur certains territoires, pour définir une base claire pour chacune de ces dérogations et en restreindre le champ d'application pour éviter les abus.

3.1.4. TVA à certains services à forte intensité de main d'œuvre: la Commission soutient que la transmission dans les prix ou l'effet sur la création de l'emploi de la baisse du taux de TVA est très faible voire inexistante, et ainsi la Commission pense que cela peut constituer un gaspillage de moyens budgétaires qui pourraient être mieux utilisés, et donc avoir de meilleurs résultats. Cependant la Commission ne remet pas en cause le caractère facultatif des taux réduits de TVA.

### 3.2. *Les objectifs et les contraintes*

3.2.1. Le Comité économique et social européen se rend compte que cette directive cherche à réaliser les objectifs suivants:

- mettre en œuvre la nouvelle stratégie TVA visant à améliorer le fonctionnement de système commun de TVA dans le cadre du Marché intérieur;
- préserver l'acquis communautaire en matière de taux et éviter que les disparités actuelles ne s'aggravent;
- réduire les incohérences actuelles, notamment dans les multiples dérogations spécifiques actuellement accordées à certains États membres.

3.2.2. Le Comité économique et social européen remarque que le projet de directive prend bien soin des points suivants:

- dans le respect du principe de subsidiarité, la compétence fiscale des États membres n'est pas affectée au delà de ce qui est nécessaire au bon fonctionnement du Marché intérieur;
- bien circonscrire le champ d'application des taux réduits de TVA, pour ne pas perturber le dit fonctionnement du Marché intérieur;
- le maintien de mesures dérogatoires devrait être d'une durée très restreinte dans le temps;
- Il convient de ne pas perdre de vue la stratégie de Lisbonne, élargie à Göteborg pour promouvoir le développement durable, le renforcement de l'emploi, la réforme économique et la cohésion sociale dans le cadre d'une économie fondée sur la connaissance.

3.2.3. Le Comité économique et social européen a pris connaissance des résultats du Conseil informel de Stresa du

13 septembre 2003, qui a confirmé les nombreuses divergences sur la liste des services qui bénéficieront de réduction de TVA.

3.2.3.1. Parmi ses nombreuses divergences, le Comité économique et social européen partage l'avis de la Commission notamment lorsqu'il s'agit de répercuter le taux de TVA dans le prix à la consommation souvent très faible et plutôt temporaire, et cela constitue sans doute un pas en arrière pour le Marché intérieur, compte-tenu du coût budgétaire important d'une telle mesure.

3.2.3.2. S'il faut simplifier et rendre le système TVA plus cohérent, le maintien de ces dérogations très nombreuses peut provoquer des distorsions de concurrence.

3.2.4. Le Comité économique et social européen note que la jurisprudence de la Cour de Justice, constante, notamment sur les arrêts du 18 janvier 2001, du 8 mars 2001, du 3 mai 2001 et du 8 mai 2001, devient très importante pour l'analyse des différentes mesures prises par les États membres, dans la définition du champ d'application des taux réduits, et sert désormais de ligne directrice pour la révision et la rationalisation de l'annexe H.

3.3. Les activités bénéficiaires de la TVA réduite reprises dans l'annexe K présentent des caractéristiques propres différentes des autres biens ou services industriels: elles sont le plus souvent exercées d'une part par des petites et des microentreprises et d'autre part au niveau local. Ces petites et microentreprises sont vitales pour l'économie notamment locale et tout accroissement de leur activité se traduit immédiatement par une augmentation de l'emploi local et non par une délocalisation des activités.

3.3.1. Dans ses conclusions sur l'expérimentation de la TVA réduite, la Commission souligne que les États membres participants n'ont pas fourni la preuve de l'efficacité de la mesure en matière d'emploi et de réduction du travail non déclaré. S'il est vrai que les informations fournies par certains des États membres bénéficiaires sont insuffisantes, le rapport fourni par la France démontre le très grand nombre de création d'emplois nouveaux dans la construction, et ceux du Luxembourg et des Pays-Bas sur la coiffure. Les rapports fournis par les organisations représentatives des entreprises bénéficiaires tendent généralement à démontrer l'effet positif de cette mesure. Par ailleurs les effets positifs démontrés varient selon les secteurs et selon les États membres. Pour être plus complètes, les conclusions auraient dû en outre analyser les effets induits par la création des nouveaux emplois sur les recettes publiques (fiscales et sociales).

3.3.1.1. La Commission estime que la baisse de TVA n'a pas suffisamment bénéficié au consommateur sous forme de réduction des prix. Les arguments avancés par la Commission ne sont pas probants: selon le rapport du Gouvernement français, la baisse de la TVA a été répercutée à hauteur de 75 % sur le prix final dans le secteur de la construction, ce qui a permis aux consommateurs de commander plus de travaux, générant de l'activité supplémentaire pour les entreprises et des créations d'emplois.

3.3.1.2. L'impact sur le travail non déclaré est par nature même très difficile à démontrer dans la mesure où l'importance même du travail non déclaré n'est pas clairement connue: il faut pour l'instant se contenter d'approches aléatoires non quantifiables et plusieurs rapports font état des impressions des entrepreneurs sur le terrain, notamment de la construction, qui soulignent la réduction du travail non déclaré tant interne aux entreprises qu'externe.

3.3.2. Dans ces conditions, le Comité considère qu'il est possible de se prononcer objectivement sur les effets positifs de la réduction de TVA dans certains secteurs expérimentés, étant donné les résultats de certains rapports nationaux.

3.3.2.1. Par ailleurs, il attire l'attention de la Commission, du Parlement, du Conseil et des États membres sur les graves conséquences économiques et en terme de destruction d'emplois qu'entraînerait la fin de l'expérimentation. Le Comité estime donc qu'il est nécessaire de transformer l'expérience en mesure définitive.

3.3.3. Concernant les activités mentionnées dans la nouvelle annexe H, le Comité exprime sa satisfaction de la proposition de la Commission ainsi que l'introduction de nouveaux secteurs ou de nouvelles activités comme la restauration. Cependant, l'exclusion de deux secteurs de l'ancienne annexe K, coiffure et petits services de réparation, ne s'explique pas:

- il n'est pas raisonnable d'exclure définitivement des activités en se basant sur des conclusions, par ailleurs non probantes contestées, d'études à court terme;
- il faut tenir compte des risques de disparition des nouveaux emplois créés dans ces deux secteurs;
- remonter les taux réduits à des taux normaux de TVA dans ces secteurs aurait des conséquences économiques négatives.

3.3.4. Dans la mesure où l'annexe H est une possibilité offerte aux États membres et non une obligation, le Comité demande:

- de confirmer les 20 catégories d'activités de la nouvelle annexe H;

- de rajouter la coiffure et les petits services de réparation mentionnés dans l'ancienne annexe K;
- d'ajouter dans la catégorie 10 les bâtiments historiques, religieux ainsi que ceux du patrimoine culturel et architectural privé ou professionnel et industriel.

#### 4. Conclusion

4.1. Les taux constituent certainement une préoccupation de politique fiscale dans la mesure où leur niveau au stade de consommation finale influence les recettes des États.

4.1.1. La problématique des taux pouvait être très importante dans la perspective des projets de la Commission européenne discutés vers la fin des années 1980 et début de 1990 visant à supprimer les exonérations de TVA dans les relations intra-communautaires et introduire un système de TVA dans le pays d'origine. Dans cette perspective, il était important d'harmoniser les taux.

4.1.2. Or ce projet de TVA dans le pays d'origine a fort heureusement été reporté. On a souvent à l'époque mis en cause l'égoïsme des États, leur soi-disant refus d'abandonner leurs prérogatives fiscales, la peur d'une commission européenne toute-puissante etc.

4.1.3. Les projets de la Commission ne permettaient pas d'allouer de manière précise chaque TVA relative à la consommation sur son territoire. Ceci ne veut pas dire que l'objectif de TVA dans le pays d'origine comme défendu par la Commission était une erreur. Cela veut simplement dire que les moyens pour y arriver ne correspondaient pas à l'objectif à atteindre.

4.1.4. Bien au contraire, la suppression des exonérations dans les relations intra-communautaires serait de nature à réduire de manière significative la fraude de type «carrousel» auxquelles se livrent des organisations criminelles au dépend des trésors nationaux et surtout des entreprises. Il s'agit là d'un problème grave auxquelles sont victimes nombre d'entreprises.

4.2. Le Comité économique et social européen salue l'effort produit pour rédiger la nouvelle annexe H, en vue de la rationaliser et de la simplifier, devenant ipso facto la référence unique pour définir le champ d'application des taux réduits, ainsi que des taux super réduits et zéro.

4.2.1. L'ajout de nouvelles catégories répond à des demandes pressantes d'États qui n'avaient pas reçu d'autorisation, en particulier la catégorie 14 «services de restauration». Cet ajout devrait permettre une application du taux réduit aux services de restauration dans un plus grand nombre d'États membres et constitue un pas décisif pour une application plus uniforme de taux réduits.



4.3. Le Comité économique et social européen ne partage pas tout à fait le point de vue de la Commission, sur les résultats de l'évaluation de l'efficacité de la mesure, notamment en termes de création d'emplois et d'efficacité.

4.3.1. Même si les études réalisées vont dans le même sens, dans un secteur au moins celui de la catégorie 10, celui du logement, les résultats pour l'un des États qui l'applique sont probants pour les petites et moyennes entreprises (PME) du secteur concerné. La baisse de taux a dopé la demande et provoqué de l'embauche pour les artisans concernés du secteur.

4.4. Le Comité économique et social européen salue cependant la révision proposée, qui est un pas important dans l'amélioration du système commun de TVA, en vue d'améliorer le fonctionnement du Marché intérieur.

4.4.1. Cette simplification forte du taux de TVA pour l'ensemble de l'Union européenne, préserve en même temps la compétence fiscale des États membres, dans la détermination des taux de TVA applicables sur leur territoire.

4.5. Le Comité économique et social européen est d'accord pour qu'une révision soit prévue en 2004, visant à garantir une analyse des impacts économiques, environnementaux et sociaux de cette proposition.

4.6. La proposition de la Commission est utile dans la mesure où elle tend à réintroduire plus de rationalité et moins d'inégalités dans l'application du régime commun de TVA. Toutefois cette situation n'est pas propre aux taux de TVA et l'adoption de la directive ne justifierait pas l'abandon d'autres priorités telles que, par exemple, la fin des discriminations et des incohérences graves dont sont victimes les secteurs économiques auxquels sont imposées des exonérations de TVA. Dans cette perspective, il conviendrait d'autoriser les États à étendre le principe du taux zéro à toutes les opérations visées par l'article 13 de la sixième directive.

4.6.1. Sur la base de ce qui précède, nous suggérons au Comité économique et social d'inviter la Commission à modifier comme suit l'article 1(2)(a) deuxième alinéa de la proposition:

«La dérogation prévue au premier alinéa ne peuvent concerner que les livraisons de biens ou les prestations des services de l'une des catégories figurant à l'annexe H ou à l'article 13.»

4.6.2. Dans l'article 1(2)(c), il est suggéré de biffer les termes «donnant lieu à une consommation dans ces territoires».

4.7. Le Comité conteste la conclusion de la Commission selon laquelle la baisse du taux de TVA n'est jamais la mesure la plus efficace, que son coût budgétaire est élevé par rapport à ses effets économiques et qu'il est préférable de baisser les charges sur le travail. La réduction des charges et la baisse de TVA sont des mesures interactives et, en vertu du principe de subsidiarité, la Commission doit laisser aux États membres le soin de choisir les mesures qu'ils jugent les plus opportunes en fonction de leurs politiques propres.

4.7.1. Le Comité rappelle le caractère indicatif et non obligatoire de la proposition de directive de la Commission; dans la mesure où les catégories de l'annexe H concernent des activités locales qui ne sont pas susceptibles de créer des distorsions de concurrence transfrontalières, il est essentiel qu'un État membre ne donne pas un avis négatif au seul motif qu'il ne souhaite pas voir appliquer dans son pays tel ou tel thème visé par la directive. Afin de conforter le développement de politiques dynamiques en faveur des secteurs visés et d'écarter le risque d'une récession économique et sociale forte que produirait un retour à un taux normal de TVA, le Comité invite fermement les États membres à adopter la proposition de directive en tenant compte des propositions précédentes.

4.7.1.1. Le Comité observe que les petites et les micro-entreprises locales sont des bénéficiaires importants de la mesure qui répond aux priorités de la Charte européenne des petites entreprises, et qu'il est de ce fait nécessaire de la renforcer. Le Comité rappelle, comme l'a fait le Parlement, son souhait de voir la réduction de la TVA étendue à l'ensemble des activités à fort taux de main-d'œuvre.

4.7.1.2. Le Comité a été informé des difficultés que rencontrent les entreprises concernées, notamment dans la construction, pour programmer leurs activités en 2004 en l'absence de décision claire. Il invite les Gouvernements à adopter au plus vite la proposition de directive afin de ne pas freiner l'activité des entreprises dans les prochains mois.

Bruxelles, le 30 octobre 2003.

*Le Président  
du Comité économique et social européen*

Roger BRIESCH

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 90/435/CEE du Conseil, du 23 juillet 1990, concernant le régime fiscal commun applicable aux sociétés mères et filiales d'États membres différents»**

(COM(2003) 462 final — 2003/0179 (CNS))

(2004/C 32/25)

Le 5 septembre 2003, le Conseil de l'Union européenne, 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.

Vu l'urgence des travaux, lors de sa 403<sup>e</sup> session plénière des 29 et 30 octobre 2003 (séance du 29 octobre), le Comité économique et social européen a décidé de désigner Mme Polverini rapporteuse générale et a adopté le présent avis à l'unanimité.

## 1. Introduction

1.1. La directive 90/435/CEE a instauré, pour les paiements de dividendes et autres distributions de bénéfices de participation, un corpus législatif visant à supprimer, ou tout au moins à atténuer, l'imposition économique et juridique, double ou multiple, à laquelle sont soumis, dans l'État de résidence de la société mère, les bénéfices distribués par une filiale.

1.2. L'expérience acquise dans la mise en œuvre de cette directive a mis en évidence la nécessité d'apporter quelques modifications au texte original approuvé en 1990.

1.3. Sur la base des conclusions d'une étude portant sur la fiscalité des entreprises dans les États de l'Union, la Commission a présenté la proposition de modification à l'examen qui vise essentiellement à étendre le champ d'application de la directive à un plus grand nombre d'entreprises.

## 2. Observations générales

2.1. Notamment dans la perspective du prochain élargissement de l'Union, le CESE considère qu'il est impératif d'harmoniser progressivement les législations des États membres si l'on veut éliminer avec succès les entraves fiscales.

2.2. Compte tenu de la mondialisation des marchés et de la diffusion des nouvelles technologies et du commerce électronique, il est indispensable d'éliminer les pertes d'efficacité susceptibles d'empêcher les entreprises de l'Union de profiter pleinement des avantages du marché intérieur et de provoquer une diminution de la compétitivité et du bien-être contraire aux objectifs de Lisbonne.

2.3. Le CESE appuie l'objectif qui sous-tend la proposition de directive modifiant la directive sociétés mères/filiales, à savoir la consolidation des groupes de sociétés implantées dans plusieurs États membres. Cet objectif peut être réalisé en supprimant ou, à tout le moins, en atténuant l'imposition

juridique et économique double ou multiple à laquelle sont soumis, dans l'État de résidence d'une société mère ou d'un établissement stable, les bénéfices distribués par une filiale.

2.4. Le CESE se félicite de la proposition d'étendre la directive à des formes juridiques d'entités jusqu'ici exclues de son champ d'application, telles que les coopératives, les sociétés mutuelles d'assurances, certaines sociétés sans capital-actions et les caisses d'épargne.

2.5. Plus particulièrement, l'extension des bénéfices visés par la directive sociétés mères/filiales aux caisses d'épargne et aux mutuelles facilite la consolidation des groupes au sein du marché de l'Union, y compris dans les secteurs bancaires et des assurances.

2.6. Il conviendrait toutefois d'examiner l'opportunité d'étendre dans certains cas à définir à l'avance les avantages de la directive sociétés mères/filiales (uniquement en ce qui concerne l'exonération de retenue sur les bénéfices distribués), qu'il existe ou non un lien de filiation.

## 3. Observations spécifiques

3.1. *Article premier, paragraphe 1: établissement stable.*

3.1.1. La proposition de modification de l'article 1<sup>er</sup> de la directive vise à clarifier que l'État membre dans lequel est situé l'établissement stable doit lui accorder les avantages prévus par la directive lorsque cet établissement stable perçoit des bénéfices distribués et pour autant que les conditions d'application prévues par la directive sociétés mères/filiales soient remplies.

3.1.2. La modification de l'article 4, paragraphe 1, de la directive oblige l'État membre de l'établissement stable et l'État de la société mère qui perçoivent des bénéfices à:

- s'abstenir d'imposer ces bénéfices,
- ou
- à les imposer, tout en autorisant la société mère et l'établissement stable à déduire de leurs impôts la fraction de l'impôt de la filiale et de toute sous-filiale afférente à ces bénéfices, dans la limite du montant de l'impôt correspondant.

3.1.3. L'extension de la directive sociétés mères/filiales aux cas dans lesquels un établissement stable d'une société mère reçoit des bénéfices d'une filiale nécessite une réflexion sur les différentes formations triangulaires que la planification fiscale des groupes est susceptible de générer.

3.1.4. À cet égard, le libellé de la proposition permet d'appliquer la directive aux cas où la société mère et sa filiale ont leur domicile fiscal dans des États membres différents et où les dividendes sont perçus par un établissement stable de la société mère situé dans un autre État membre.

3.1.4.1. La directive peut également s'appliquer aux cas où la société mère et sa filiale ont leur domicile fiscal dans des États membres différents et où l'établissement stable qui perçoit les dividendes est situé dans l'État de la filiale.

3.1.5. Toutefois, la directive sociétés mères/filiales s'applique partiellement aux cas où la société mère et sa filiale ont leur domicile fiscal dans des États membres différents et où l'établissement stable est situé dans un pays non communautaire. Dans ces cas, compte tenu des modifications proposées, les dividendes sortants seraient exonérés de retenue par l'État de la filiale (cf. l'article 5 de la directive) alors que la juridiction

dont relève l'établissement stable n'appliquerait pas le régime prévu par la directive. Enfin, en vertu de la nouvelle formulation de l'article 4, paragraphe 1, l'État de la société mère pourra soit s'abstenir d'imposer les bénéfices, soit autoriser la société mère à déduire du montant de l'impôt la fraction de celui-ci afférente à ces bénéfices dans la limite du montant de l'impôt correspondant.

3.1.6. Par ailleurs, il convient d'être particulièrement vigilant, dans la mesure où la directive risque d'être appliquée abusivement dans les cas où la société mère et sa filiale sont situées dans le même État membre et l'établissement stable dans un autre État membre. La directive ne devrait pas s'appliquer à de tels cas, puisque l'article 3, paragraphe 1, dispose que la filiale doit avoir son domicile fiscal dans un autre État membre que la société mère.

3.1.6.1. Quoi qu'il en soit, ce point devrait faire l'objet d'un examen plus approfondi sous l'optique d'une possible violation du principe de non-discrimination (cf. à ce propos la partie «Observations générales»).

3.2. *Article premier, paragraphe 2: extension de l'éventail des sociétés concernées par la directive sociétés mères/filiales*

3.2.1. Afin d'étendre les avantages de la directive à un plus grand nombre d'entreprises, le document à l'examen propose de réduire de 25 à 10 % le seuil obligatoire de participation minimale (requis pour bénéficier du statut de société mère ou de filiale).

3.2.2. Le CESE se réjouit de constater que cet abaissement du seuil de participation minimale a pour effet d'augmenter le nombre de sociétés qui pourront bénéficier des allègements fiscaux prévus par la directive 90/435/CEE et qui ne satisfaisaient pas, jusqu'ici, à l'exigence minimale consistant à détenir une participation d'au moins 25 % du capital.

Bruxelles, le 29 octobre 2003.

*Le Président*

*du Comité économique et social européen*

Roger BRIESCH

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 77/388/CEE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée en ce qui concerne la procédure d'adoption de mesures dérogatoires ainsi que l'attribution de compétences d'exécution»**

(COM(2003) 335 final — 2003/0120 (CNS))

(2004/C 32/26)

Le 20 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 16 octobre 2003 (rapporteur: M. Pezzini).

Lors de sa 403<sup>e</sup> session plénière des 29 et 30 octobre 2003 (séance du 30 octobre), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 62 voix pour, 0 voix contre et 2 abstentions.

## **1. Introduction**

1.1. La proposition de modification de la directive 77/388/CEE du Conseil qui prévoit des dispositions en vue de l'institution d'un système commun de taxe sur la valeur ajoutée (sixième directive TVA), vise à introduire des mesures afin d'accroître la transparence des procédures prévues aux articles 27 et 30 de cette directive, ainsi qu'à instituer des procédures permettant l'adoption par le Conseil de mesures d'application de la TVA au niveau communautaire.

## **2. Régime prévu par les articles 27 et 30**

2.1. En vertu des articles 27 et 30 de ladite directive, le Conseil peut autoriser un État membre à introduire dans sa législation des mesures particulières dérogatoires à la sixième directive, soit afin de simplifier la perception de la taxe ou d'éviter certaines fraudes ou évasions fiscales, soit afin de favoriser la conclusion d'accords avec des pays tiers ou des organismes internationaux.

2.2. La procédure prévoit en particulier que l'État membre qui souhaite introduire des mesures particulières de dérogation doit en informer la Commission et lui fournir tous les moyens estimés nécessaires. Il est également prévu que la décision du Conseil sera réputée acquise si, dans un délai de deux mois après que les autres États membres en ont eu connaissance, ni la Commission ni un État membre n'ont demandé à ce que l'affaire ne soit évoquée devant le Conseil.

2.3. Au terme des dispositions susmentionnées, le Conseil peut donc tacitement adopter des décisions sur des questions dont il n'a pas été saisi. En fait, tandis que lors des phases préliminaires de la procédure la demande d'autorisation est adressée par l'État requérant à la Commission, qui en informe

les autres États membres, celle-ci n'a aucune obligation s'agissant de la présentation d'une proposition au Conseil, lequel peut dès lors être investi de la responsabilité de la décision sans être partie prenante à la procédure.

2.4. Par ailleurs, ladite procédure, eu égard à son caractère simplifié, ne garantit pas la transparence des décisions du Conseil, ni qu'il puisse en être pris connaissance, ce qui est susceptible de porter préjudice au bon fonctionnement du marché intérieur. À l'heure actuelle, l'adoption tacite d'une décision par le Conseil ne met pas les assujettis dans les conditions de connaître le contenu de l'autorisation ni les motifs qui ont incité le Conseil à adopter cette décision.

## **3. Propositions de la Commission en ce qui concerne la procédure prévue aux articles 27 et 30 pour l'adoption de mesures de dérogation**

3.1. La Commission estime, dans l'intérêt de toutes les parties concernées, que l'adoption de mesures particulières dérogatoires aux dispositions de la sixième directive, au titre des articles 27 et 30, doit avoir lieu dans le cadre d'une procédure législative apte à garantir la transparence des décisions ainsi que la conformité de celles-ci aux dispositions du traité et aux principes généraux du droit communautaire.

3.2. De l'avis de la Commission, il est pour cela nécessaire de modifier les dispositions prévoyant la possibilité pour le Conseil d'approuver tacitement des décisions afin qu'il soit au contraire prévu que les demandes de dérogation fassent l'objet d'une proposition de la Commission et d'une décision formelle du Conseil.

3.3. La proposition de modification présentée par la Commission prévoit en particulier que la procédure peut être entamée à la requête d'un État membre, lequel adresse sa demande à la Commission en y joignant tous les éléments jugés utiles et nécessaires à l'appréciation du cas. Lorsqu'elle estime disposer de toutes les informations essentielles et ne pas avoir besoin d'éclaircissements, la Commission le fait savoir à l'État requérant. Dans le cas contraire, elle fait parvenir aux autorités compétentes de l'État concerné une demande les invitant à fournir de plus amples informations.

3.4. Dans un délai de trois mois à partir de la conclusion de l'instruction, c'est-à-dire de la communication qu'elle n'a plus rien à demander en ce qui concerne la demande, la Commission présente au Conseil une proposition de décision ou une communication dans laquelle elle formule ses objections quant à l'opportunité d'adopter des mesures particulières de dérogation demandées par l'État membre.

#### 4. Mesures d'application

4.1. L'expérience acquise durant le régime transitoire d'imposition des achats intracommunautaires montre combien les divergences entre les droits nationaux en termes d'incidence fiscale ou de procédures administratives portent préjudice à la neutralité du système de TVA, entravant l'internationalisation des entreprises et l'achèvement du marché unique. En fait, les différences d'interprétation et d'application du régime commun prévu en matière de TVA par la sixième directive du Conseil restent considérables d'un État membre à un autre.

4.2. Pour l'achèvement du marché intérieur, il importe particulièrement de procéder à un rapprochement des législations nationales et, notamment pour ce qui est de la TVA, d'adopter des mesures susceptibles de garantir l'application uniforme de la taxe au sein de l'Union. Toutefois, de telles mesures n'ont pas été prises au moment d'adopter la sixième directive.

4.3. Afin de favoriser l'application uniforme des dispositions de la directive et de permettre une collaboration plus efficace entre les États membres et la Commission, le Comité TVA a été institué. En sa qualité de comité consultatif, il est appelé à approuver des orientations concernant les modalités d'application de la sixième directive, notamment s'agissant des problèmes posés par la distinction entre biens et services, par leur classification ou encore par l'identification du lieu et des conditions éventuelles d'imposition.

4.4. Néanmoins, le Comité TVA n'est pas juridiquement habilité à aider la Commission à prendre des décisions contraignantes, pas plus que les orientations qu'il adopte ne possèdent un quelconque statut juridique. Dès lors, les États membres ne sont pas tenus juridiquement d'observer ces orientations, qui ne peuvent être invoquées devant les instances judiciaires nationales ni devant la Cour de justice.

4.5. De ce point de vue, les objectifs poursuivis par la création du Comité TVA ne sont pas atteints, et il est donc également porté préjudice au bon fonctionnement du marché intérieur et à la sécurité juridique souhaitée.

4.6. Afin de pouvoir garantir une application uniforme du régime commun de TVA, il serait opportun de conférer un statut juridique aux orientations du Comité TVA.

#### 5. Les propositions de la Commission sur les mesures d'application

5.1. La Commission estime qu'il serait opportun de transformer le Comité TVA en comité de réglementation qui l'assisterait dans l'application des dispositions en vigueur. Elle s'est déjà exprimée dans ce sens dans la proposition de modification de la sixième directive qu'elle a présentée en 1997 <sup>(1)</sup>.

5.2. Cependant, la Commission est consciente que nombre d'États membres estiment qu'en matière de TVA, tous les pouvoirs doivent rester de la compétence exclusive du Conseil.

5.3. Bien que la Commission continue de penser que la proposition de réforme du Comité TVA reste la solution théoriquement la plus adaptée, elle n'en est pas moins consciente qu'il s'agit d'une solution qui n'est pas réalisable à l'heure actuelle. Elle estime toutefois qu'il convient de mettre en place à court terme une procédure transitoire permettant l'adoption par le Conseil de mesures d'application en matière de TVA.

5.4. En particulier, la Commission estime qu'au stade actuel des choses, il convient de réserver des compétences déterminées au Conseil. En effet, elle n'ignore pas que la perception des impôts, et notamment de la TVA, est une composante fondamentale de la stratégie économique et budgétaire des États membres.

5.5. La Commission propose donc que les mesures nécessaires à l'application des dispositions existantes soient adoptées par le Conseil, statuant à l'unanimité sur la base d'une proposition de la Commission, selon la procédure prévue aux articles 27 et 30 de la directive.

---

(1) COM(97) 325 final.

5.6. En particulier, la Commission définira les domaines où une action est requise, à la lumière des questions soulevées par les États membres dans le cadre du Comité TVA ou par elle-même. S'agissant des questions pour lesquelles le Comité a adopté des orientations à l'unanimité, la Commission déterminera s'il est opportun ou non de les transformer en instruments juridiques contraignants. Le Comité TVA doit lui aussi participer à ces travaux et, dans tous les cas, être consulté avant que la Commission ne soumette toute proposition au Conseil.

5.7. Lorsqu'au terme du débat au sein du Comité, celui-ci conclut qu'il convient d'établir des mesures d'application juridiquement contraignantes en vue d'assurer une interprétation harmonisée du système commun de TVA, la Commission présentera une proposition de décision au Conseil.

## 6. Conclusions

### 6.1. Le régime prévu par les articles 27 et 30

6.1.1. Le CESE souscrit au point de vue que le bon fonctionnement du système commun de TVA est une condition du bon fonctionnement du marché unique.

6.1.2. En ce sens, le CESE estime que les procédures visant à introduire en droit national des mesures particulières de dérogation aux dispositions prévues par la sixième directive devraient prévoir l'adoption de décisions formelles par le Conseil, de même qu'elles devraient revêtir une transparence particulière, de manière à mettre les assujettis dans les conditions de connaître le contenu et les motifs des autorisations.

6.1.3. Le CESE partage l'avis de la Commission: les procédures prévues aux articles 27 et 30 de la directive ne répondent pas aux exigences requises de transparence. Il déplore en particulier que le Conseil puisse adopter tacitement des décisions sur des questions dont il n'a pas été formellement saisi et que l'adoption tacite d'une décision ne mette pas les parties concernées (assujettis, États membres, ...) dans les conditions de connaître le contenu de la dérogation ni les motifs qui ont incité le Conseil à adopter la décision.

6.1.4. Le CESE souscrit donc à la proposition de la Commission de modifier les dispositions prévoyant la possibilité pour le Conseil d'approuver tacitement des décisions et de prévoir au contraire que les demandes de dérogation fassent l'objet d'une proposition de la Commission et d'une décision formelle du Conseil.

6.1.5. Le CESE note par ailleurs que de nombreuses mesures particulières de dérogation ont été approuvées jusqu'à présent <sup>(1)</sup>, et qu'en toute probabilité, le prochain élargissement de l'Union sera l'occasion de la présentation de nouvelles demandes de dérogation.

6.1.6. Il espère néanmoins que la Commission pourra procéder à une rationalisation des nombreux régimes dérogatoires actuellement en vigueur <sup>(2)</sup>, et qu'à l'avenir, la prévention des fraudes et la simplification puissent également être menées à bien grâce à une plus grande coopération administrative <sup>(3)</sup>, comme cela est d'ailleurs prévu dans la proposition de directive de la Commission <sup>(4)</sup> contre les pratiques de fraude et d'évasion fiscale.

### 6.2. Mesures d'application

6.2.1. Le CESE partage le point de vue selon lequel les différences existant entre les États membres en termes de procédures administratives et de réglementation portent préjudice à la neutralité de l'imposition fiscale et représentent un obstacle de taille à l'achèvement du marché unique. De ce point de vue, l'application uniforme des mesures constitue un élément central pour l'amélioration du régime transitoire.

6.2.2. Le CESE est donc d'avis qu'il serait particulièrement utile d'adopter des mesures pouvant garantir l'application uniforme au niveau communautaire du régime commun de taxe sur la valeur ajoutée.

6.2.3. Le CESE estime que, conformément à la procédure suivie dans d'autres domaines de la législation communautaire, il serait opportun de transformer le Comité TVA en comité de réglementation qui assiste la Commission dans l'adoption de mesures d'exécution des dispositions en vigueur. Le CESE s'est déjà exprimé dans ce sens dans son avis sur la «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 77/388/CEE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (Comité de la taxe sur la valeur ajoutée)» <sup>(5)</sup>.

6.2.4. Le CESE n'ignore pas que, en matière d'imposition de la valeur ajoutée, de nombreux États membres estiment que tous les pouvoirs doivent rester de compétence exclusive du Conseil. Il partage donc la prudence de la Commission, qui propose que soit à l'heure actuelle réservée au Conseil l'adoption de mesures d'application en matière de TVA.

(1) Jusqu'à présent, 147 mesures particulières de dérogation ont été autorisées; parmi celles-ci, 2 concernent l'Autriche, 15 la Belgique, 8 le Danemark, 2 la Finlande, 17 la France, 20 l'Allemagne, 1 la Grèce, 12 l'Irlande, 11 l'Italie, 13 le Luxembourg, 18 la Hollande, 3 le Portugal, 20 le Royaume-Uni, 3 l'Espagne et 2 la Suède (source: services de la Commission).

(2) Dans le même sens, voir COM(2000) 348 final.

(3) Voir JO C 116 du 20.4.2001, p.59.

(4) COM(2003) 446 final du 31.7.2003.

(5) JO C 19 du 21.1.1998, p.56.

6.2.5. Le CESE espère néanmoins que la Commission puisse suivre à moyen terme les orientations exprimées dans la communication au Conseil et Parlement européen relative à une stratégie visant à améliorer le fonctionnement du système de TVA dans le cadre du marché intérieur, et qu'elle puisse dans ce contexte présenter à nouveau sa proposition de 1997 <sup>(1)</sup> visant à modifier la sixième directive.

---

<sup>(1)</sup> COM(97) 325 final.

6.2.6. En tout état de cause, le CESE formule l'espoir que dans le cadre du réaménagement constitutionnel issu de la Convention européenne, la Commission se voie fournir les compétences d'exécution de la législation européenne et qu'en ce qui concerne l'impôt indirect qu'est la TVA (à l'exclusion de la fixation des taux, jusqu'à l'introduction d'un système adéquat de compensation), le vote à l'unanimité laisse la place au vote à la majorité qualifiée.

Bruxelles, le 30 octobre 2003.

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

---