

# Journal officiel

## de l'Union européenne

C 117

Édition  
de langue française

Communications et informations

47<sup>e</sup> année

30 avril 2004

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire	Page
	I <i>Communications</i>	
	.....	
<hr/>		
	II <i>Actes préparatoires</i>	
	<b>Comité économique et social européen</b>	
	<b>408<sup>e</sup> session plénière des 28 et 29 avril 2004</b>	
2004/C 117/01	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires» (COM(2003) 689 final — 2003/0272 COD) .....	1
2004/C 117/02	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux piles et accumulateurs ainsi qu'aux piles et accumulateurs usagés» — COM(2003) 723 final — 2003/0282 COD .....	5
2004/C 117/03	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique de la Communauté» (COM(2003) 847 final — 2003/0333 COD) .....	10
2004/C 117/04	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant la qualité des eaux douces ayant besoin d'être protégées ou améliorées pour être aptes à la vie des poissons» (Version codifiée) (COM(2004) 19 final — 2004/0002 COD) .....	11
2004/C 117/05	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil instaurant un cadre unique pour la transparence des qualifications et des compétences» (Europass) (COM(2003) 796 final) .....	12

FR

Prix: 18 EUR

(Suite au verso)

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire (suite)	Page
2004/C 117/06	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Conseil portant modification de la directive 77/388/CEE en ce qui concerne le lieu des prestations de services» (COM(2003) 822 final — 2003/0329 CNS) .....	15
2004/C 117/07	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2003/49/CE en ce qui concerne la faculté pour certains États membres d'appliquer des périodes de transition pour l'application d'un régime fiscal commun applicable aux paiements d'intérêts et de redevances effectués entre des sociétés associées d'États membres différents» (COM(2004) 243 final — 2004/0076 CNS) .....	21
2004/C 117/08	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Évaluation de la stratégie de l'UE en faveur du développement durable — Avis exploratoire» .....	22
2004/C 117/09	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen — Vers une stratégie thématique pour l'utilisation durable des ressources naturelles» (COM(2003) 572 final) .....	38
2004/C 117/10	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social européen — Un marché intérieur sans obstacles liés à la fiscalité des entreprises: réalisations, initiatives en cours et défis restants» (COM(2003) 726 final) .....	41
2004/C 117/11	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur les fusions transfrontalières des sociétés de capitaux» (COM(2003) 703 final — 2003/0277 COD) .....	43
2004/C 117/12	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant un programme communautaire pluriannuel visant à rendre le contenu numérique européen plus accessible, plus utilisable et plus exploitable» (COM(2004) 96 final — 2004/0025 (COD)) .....	49
2004/C 117/13	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur l'application aux institutions et organes de la CE des dispositions de la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice dans le domaine de l'environnement» (COM(2003) 622 final — 2003/0242 COD) .....	52
2004/C 117/14	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'accès à la justice en matière d'environnement» (COM(2003) 624 final — 2003/0246 COD) .....	55
2004/C 117/15	Avis du Comité économique et social européen sur «Les répercussions de la politique commerciale sur les mutations industrielles, en particulier dans le secteur de l'acier» .....	58

## II

(Actes préparatoires)

## COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

### 408<sup>e</sup> SESSION PLÉNIÈRE DES 28 ET 29 AVRIL 2004

#### Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires»

(COM(2003) 689 final — 2003/0272 COD)

(2004/C 117/01)

Le 28 novembre 2003, le Conseil, conformément aux articles 53 et 54 du traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires» (COM(2003) 689 final — 2003/0272 COD).

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de la préparation des travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 5 avril 2004 (rapporteuse: Mme SARMA).

Lors de sa 408<sup>ème</sup> session plénière des 28 et 29 avril 2004 (séance du 28 avril 2004), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 84 voix pour et 2 voix contre.

#### 1. Introduction

1.1 La directive 89/109/CEE a fourni la base de l'assurance d'un niveau élevé de protection de la santé humaine et des intérêts des consommateurs en ce qui concerne les matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires tout en garantissant le fonctionnement efficace du marché intérieur.

1.2 Les progrès technologiques dans le secteur du conditionnement des denrées alimentaires ont permis de concevoir des matériaux «actifs» destinés à maintenir ou améliorer l'état des denrées alimentaires et à en prolonger la durée de conservation. D'autres nouvelles applications, les matériaux et objets dits «intelligents», sont utilisées pour fournir des informations sur l'état des denrées alimentaires.

1.3 La directive 89/109/CEE ne précise pas si ces types d'emballage sont régis ou non par la législation nationale ou communautaire. La nouvelle proposition précise que ces deux types de matériaux et d'objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires sont couverts par le règlement et définit des règles de base applicables à leur utilisation. Elle prévoit également la possibilité d'élaborer des mesures d'exécution spécifiques les concernant.

1.4 L'évaluation des substances est actuellement assurée par le comité scientifique de l'alimentation humaine (CSAH). Dans

un souci de transparence, il est toutefois nécessaire de mettre en place des procédures plus détaillées pour l'évaluation de la sécurité et l'autorisation des substances employées dans la fabrication des matériaux destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires.

1.5 La traçabilité des matériaux et objets doit être assurée à tous les stades de la fabrication, de la transformation et de la distribution. Il est dès lors nécessaire d'établir des règles générales de traçabilité pour les matériaux en contact avec des denrées alimentaires, conformément aux dispositions semblables prévues pour les denrées alimentaires et les aliments pour animaux à l'article 18 du règlement (CE) n° 178/2002.

1.6 Des dispositions supplémentaires en matière d'étiquetage sont proposées en vue de mieux informer les consommateurs et les utilisateurs des matériaux en contact avec des denrées alimentaires.

#### 2. Contenu essentiel du document de la Commission

2.1 La proposition à l'examen vise à remplacer l'actuelle directive cadre sur la législation relative aux emballages et d'envisager une réglementation pour la traçabilité des emballages actifs et intelligents.

2.2 L'on peut diviser grosso modo les emballages actifs et intelligents en deux catégories: ceux qui absorbent les excédents (par exemple les matériaux qui absorbent l'oxygène) — et ceux qui libèrent — les emballages dotés d'un mécanisme permettant de libérer lentement des conservateurs ou des substances aromatiques dans les denrées alimentaires. Dans tous les cas de figure, il est important d'insister sur le fait que tous les emballages et matériaux, à quelque type qu'ils appartiennent, doivent être conformes à la législation communautaire sur les denrées alimentaires et sur l'étiquetage, et être exempts de tout risque alimentaire. La proposition doit s'inscrire dans l'esprit du Règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil, qui fixe les principes généraux et les exigences en matière de droit alimentaire, porte création de l'Agence européenne de sécurité alimentaire et établit les procédures en matière de sécurité alimentaire.

2.3 La présente proposition vise à modifier la directive 89/109/CEE compte tenu des aspects précités. Dans un souci de simplicité, elle incorpore également le symbole déterminé dans la directive 80/590/CEE qui doit accompagner les matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires. Par conséquent, le règlement proposé remplacera et abrogera les directives 89/109/CEE et 80/590/CEE.

2.4 La directive 89/109/CEE du Conseil du 21 décembre 1988 relative au rapprochement des législations des États membres concernant les matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires (directive-cadre) établit les principes généraux applicables à tous les matériaux mis en contact avec des denrées alimentaires, y compris les principes d'«inertie» des matériaux et de «pureté des denrées alimentaires», les listes des substances autorisées utilisées dans la fabrication de matériaux en contact avec des denrées alimentaires, à l'exclusion de toutes les autres (listes positives), les groupes de matériaux et objets soumis à des mesures d'application (directives spécifiques), notamment l'évaluation des substances par le comité scientifique de l'alimentation humaine (CSAH) et l'avis du comité permanent des denrées alimentaires.

2.5 L'objectif d'action global en termes d'impact escompté est le suivant:

- assurer un niveau élevé de protection de la santé humaine et des intérêts des consommateurs;
- garantir la libre circulation des matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires;
- tenir compte de l'évolution technologique considérable dans le domaine de l'emballage des denrées alimentaires;
- améliorer la traçabilité et l'étiquetage des matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires;
- améliorer la transparence du processus d'autorisation en précisant les différentes phases de la procédure;

- pour les mesures d'exécution, donner à la Commission la possibilité d'adopter non seulement des directives, mais aussi des décisions ou règlements, étant donné qu'ils sont plus appropriés pour des dispositions telles que les listes positives;
- améliorer les possibilités d'assurer le respect des règles par la mise en place de laboratoires communautaires et nationaux de référence.

### 3. Observations générales

3.1 Les dispositions relatives aux matériaux et objets actifs et intelligents destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires sont générales et fixent le statut réglementaire de ces applications dans la Communauté, dans l'intérêt du secteur concerné, des consommateurs et des États membres.

3.2 Les dispositions supplémentaires concernant l'étiquetage permettront une utilisation plus avisée des matériaux et objets par l'acheteur et le consommateur final.

3.3 L'amélioration de la traçabilité des matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires sera profitable au consommateur en cas de problème et permettra de limiter les retraits de produits défectueux par les entreprises.

3.4 L'approche de base proposée pour atteindre les objectifs précités consiste à améliorer et harmoniser la législation communautaire relative aux matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires en introduisant les mesures proposées.

3.5 En termes de respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité, la directive cadre 89/109/CEE a été adoptée parce que les différences entre les législations nationales des États membres entravaient la libre circulation des matériaux et objets concernés. La directive 89/109/CEE a rapproché les législations pour permettre la libre circulation de ces matériaux et objets tout en protégeant la santé et les intérêts des consommateurs. Elle a également établi une liste de matériaux et objets soumis à des directives spécifiques. Cette méthode a fait ses preuves et doit être maintenue.

3.6 L'adoption d'un règlement au lieu d'une directive se justifie par la nature technique de l'acte et entraînera l'application directe des dispositions proposées dans la Communauté. Cet aspect est important dans la perspective d'une Communauté élargie qui comptera bientôt 25 États membres et qui tirera sans nul doute avantage de règles homogènes et directement applicables sur son territoire.

3.7 L'autorisation communautaire des substances utilisées dans la fabrication des matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires est déjà prévue par la directive 89/109/CEE, de sorte que les dispositions relatives à la procédure d'autorisation n'entraînent pas de nouvelles obligations pour les entreprises.

3.8 Les principales nouvelles obligations pour les demandeurs sont les suivantes:

3.8.1 Transmettre la demande d'autorisation d'une substance à l'autorité nationale compétente d'un État membre, dans un premier temps.

3.8.2 Informer l'Autorité de toute nouvelle information pouvant avoir une influence sur l'évaluation de la sécurité d'utilisation d'une substance autorisée.

3.9 Les obligations générales des exploitants d'entreprises responsables de la fabrication, de la transformation, de l'importation ou de la distribution de matériaux destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires sont les suivantes:

3.9.1 Étiqueter tous les matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires, y compris ceux qui, de par leur nature, sont manifestement destinés à cet usage et étaient jusqu'à présent exemptés de cette obligation par la directive 89/109/CEE.

3.9.2 Informer sur les emplois autorisés des matériaux et objets actifs et intelligents pour permettre aux utilisateurs de ces matériaux et objets de se conformer à la législation correspondante applicable aux denrées alimentaires.

3.10 Obligations générales applicables à tous les exploitants:

3.10.1 Respecter les conditions d'emploi et les restrictions liées à l'autorisation des substances destinées à la fabrication des matériaux en contact avec des denrées alimentaires.

3.10.2 Disposer de systèmes permettant d'identifier les fournisseurs de matériaux et d'objets de leurs entreprises et, le cas échéant, des substances et produits utilisés pour leur fabrication. Sur demande, ils doivent être en mesure de communiquer ces renseignements aux autorités compétentes.

3.10.3 Identifier les personnes auxquelles leurs produits ont été fournis et, sur demande, communiquer ces renseignements aux autorités compétentes.

3.10.4 Étiqueter ou identifier de manière appropriée les matériaux et objets mis sur le marché dans la Communauté de façon à permettre leur traçabilité.

#### 4. Observations particulières

4.1 Le CESE approuve dans les grandes lignes le document de la Commission COM(2003) 689 et félicite la Commission d'avoir, tout au long du processus, consulté les associations et les organisations représentatives des consommateurs avant de parvenir à la version finale de son document. Le Comité se félicite également de l'inclusion d'une liste positive.

4.2 Le CESE note que la Commission établit une liste des problèmes (jointe au présent document à titre de référence) et qu'il n'y aura pas de nouvelle évaluation de la proposition. Toutefois, de l'avis du CESE, les premiers paragraphes de la proposition de la Commission manquent de clarté sur trois points essentiels:

i. Le document propose de remplacer la directive cadre existante sur la législation relative aux emballages et d'envisager une réglementation pour la traçabilité des emballages actifs et intelligents. Le CESE suppose que la législation relative aux emballages plastiques fera également l'objet d'une révision dans un avenir proche.

ii. Une définition claire des emballages actifs et intelligents et de leur mode de fonctionnement. Bien que les associations de consommateurs aient été consultées, des définitions claires et simples, ainsi que des brochures destinées à informer le consommateur, aideraient à lutter contre l'ignorance et à apaiser les craintes.

iii. Il doit être clair que dans tous les cas, les emballages et les substances utilisés, que ce soit pour absorber ou pour libérer les ingrédients, doivent être conformes à la législation communautaire sur la sécurité alimentaire et sur l'étiquetage des denrées alimentaires. Les substances susceptibles de «migrer» vers et à partir des emballages doivent figurer sur l'étiquetage et ne présenter aucun danger en matière de sécurité alimentaire.

4.3 Les nouvelles réglementations et procédures pour les petites et moyennes entreprises dans l'industrie alimentaire et l'industrie de l'emballage auront pour effet d'imposer de nouvelles procédures d'audit pour les fabricants de denrées alimentaires et des coûts supplémentaires pour les sociétés d'emballages, auxquels beaucoup de PME auront du mal à faire face.

4.4 Les nouvelles procédures d'autorisation pour les matériaux et objets dans une industrie jusque là peu familiarisée avec ce type de réglementation, notamment les échelles de temps, la sécurité des matériaux, les coûts additionnels et les procédures restrictives, peuvent conduire à une baisse de l'innovation et de la compétitivité dans le secteur. Des contrôles sévères sur les produits importés sont indispensables si l'on veut conserver à l'industrie sa productivité et sa compétitivité au niveau mondial.

4.5 Le CESE croit comprendre que la Commission a pour intention de réduire les procédures d'audit onéreuses et de n'exiger qu'un «certificat de conformité» ou un «certificat d'approbation de conformité» à toutes les étapes de la production et de commercialisation. Toutefois, dans le document de la Commission, la formule «au minimum une étape en amont et une étape en aval doivent être identifiables» est susceptible d'être mal interprétée. De l'avis du CESE, la Commission devrait établir des orientations précises afin d'aider les entreprises à procéder correctement aux contrôles requis, et fournir des informations claires aux responsables chargés des contrôles et aux États membres sur les dispositions spécifiques relatives à la traçabilité, cela afin d'éviter toute exigence excessive et tout excès de zèle. Pour ce faire, il suffirait de contrôler l'exactitude des informations fournies par les fabricants d'emballages tout au long de la chaîne de production. L'idée de base à cet égard doit être de fournir une assistance aux entreprises, et ne pas déboucher sur l'imposition de règles supplémentaires à un secteur qui croule déjà sous les réglementations.

4.6 Le CESE apprécierait que la Commission dégage des moyens supplémentaires afin de financer des campagnes destinées à la fois à l'opinion publique et aux entreprises. La campagne de sensibilisation de l'opinion publique doit viser à éduquer les consommateurs et les utilisateurs de matériaux entrant en contact avec les denrées alimentaires sur les dispositions relatives à l'étiquetage, et sur le recyclage des emballages d'une manière qui soit compatible avec la protection de l'environnement. Une telle campagne de sensibilisation, destinée à l'industrie alimentaire et aux consommateurs, devrait bénéficier du soutien des États membres et des agences de développement régional. Le CESE est préoccupé par le respect des dispositions relative à l'étiquetage des matériaux et objets actifs et intelligents; il préconise des dispositions afin d'éviter que les systèmes prévus n'induisent le consommateur en erreur sur la qualité ou l'état des aliments. En aucun cas, l'utilisation d'emballages actifs ne doit masquer la détérioration naturelle des produits alimentaires. En outre, le Comité demande à la Commission de procéder à des tests afin de comparer la valeur nutritive des produits contenus dans les emballages actifs par rapport à celle de produits non emballés, afin que le consommateur puisse effectuer son choix en toute connaissance de cause. À l'heure actuelle, le consommateur ne sait pas si les emballages actifs conservent ou réduisent la valeur nutritionnelle des denrées alimentaires. Le CESE prend note du fait que l'étiquetage complet des emballages actifs et intelligents est actuellement à l'étude et estime que les produits doivent être soumis à des tests conformes à la nouvelle législation afin de vérifier s'il existe, sur le plan de l'alimentation, des risques ou des avantages à consommer ce type de produits.

4.7 Le CESE, tout en acceptant que l'emballage soit soumis à la législation en vigueur, souligne que l'information fournie doit être lisible, claire et compréhensible. Il estime toutefois qu'il est

urgent de rendre plus claires les étiquettes afin de ne pas donner lieu à des malentendus ou à des revendications injustifiées. Bien que ce ne soit pas en rapport direct avec le document à l'examen, le CESE souhaite souligner la nécessité d'un étiquetage plus précis sur les emballages afin de prévenir les utilisations indues, notamment en ce qui concerne le contact avec les aliments et les graisses lors du réchauffement. Cette question pourrait être abordée lors de l'élaboration de la future législation sur l'étiquetage et de la révision des dispositions relatives aux emballages plastique.

4.8 Il convient d'apporter une attention particulière aux produits alimentaires importés; le «symbole» qui accompagne les matériaux et objets en contact avec les denrées alimentaires doit être perçu comme une garantie que le produit est réellement autorisé. C'est ici l'importateur qui est responsable, bien que la traçabilité totale puisse être plus difficile à déterminer s'agissant de produits fabriqués en dehors de l'UE. Ce problème, auquel s'ajoute le fait que l'étiquetage en langue étrangère est susceptible de conduire à la mise sur le marché communautaire de produits de qualité inférieure, risque de porter préjudice aux fabricants communautaires de produits alimentaires et d'emballages et comporte des risques potentiels pour la santé du consommateur.

4.9 Le CESE constate que la Commission prévoit un long délai d'adaptation tant pour l'industrie alimentaire que pour l'industrie des emballages afin que ces dernières puissent écouler les emballages qu'elles ont actuellement en stock. Cela est essentiel si l'on veut éviter de causer un impact négatif sur l'environnement et d'imposer des coûts supplémentaires aux entreprises par suite de la destruction des emballages, notamment s'agissant de matériaux non recyclables.

Bruxelles, le 28 avril 2004.

*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 piles et accumulateurs ainsi qu'aux piles et accumulateurs usagés»**

(COM(2003) 723 final — 2003/0282 COD)

(2004/C 117/02)

Le 11 décembre 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 la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux piles et accumulateurs usagés» (COM(2003) 723 final — 2003/0282 COD).

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 5 avril 2004 (rapporteur: M. PEZZINI).

Lors de sa 408<sup>ème</sup> session plénière des 28 et 29 avril 2004 (séance du 28 avril 2004), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant à l'unanimité.

## 1. Introduction

1.1 La problématique des piles et des accumulateurs fait l'objet de discussions depuis plusieurs années déjà, en raison de l'étendue du phénomène: quelque 800.000 tonnes de batteries pour automobiles, 190.000 tonnes d'accumulateurs à usage industriel et 160.000 tonnes de piles portables sont mises sur le marché européen chaque année.

1.2 Le secteur connaît en outre une croissance considérable, en raison notamment du développement de nouveaux appareils électroniques de consommation. La valeur du marché mondial affiche une croissance tendancielle de quelque 9 %. Sur le plan quantitatif, la croissance annuelle en tonnes est d'environ 1 % pour les piles et de 1,5 % pour les batteries et les accumulateurs industriels.

1.3 Il convient de souligner enfin que l'augmentation prévue et souhaitée de la production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables telles que l'énergie éolienne ou solaire, le besoin de technologies de stockage adaptées augmentera notablement pour ce type d'énergie électrique. Ceci constitue un argument supplémentaire de poids en faveur du développement d'un marché de piles et d'accumulateurs puissants et sûrs.

1.4 La législation européenne actuelle, surtout en ce qui concerne les piles, ne permet manifestement pas de gérer efficacement les risques liés aux déchets et n'offre pas de cadre uniforme pour leur collecte et leur recyclage. En 2002, moins de la moitié du volume total des piles portables vendues a été collectée et recyclée, l'autre moitié ayant été dispersée dans l'environnement. En revanche, la plupart des batteries et des accumulateurs automobiles et industriels font déjà l'objet d'une collecte, en raison de la valeur commerciale du plomb recyclé et de l'existence de systèmes appropriés de collectes pour les accumulateurs industriels au nickel/cadmium.

1.5 La réglementation proposée est conforme aux objectifs fixés par le Sixième programme d'action communautaire pour l'environnement <sup>(1)</sup>, aux indications stratégiques pour la prévention et le recyclage des déchets — sur lesquelles le Comité a déjà eu l'occasion de se prononcer favorablement <sup>(2)</sup> —, à la directive 2000/53/CE relative aux véhicules hors d'usage <sup>(3)</sup> et à la directive 2002/96/CE relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques <sup>(4)</sup>. Le Comité s'est également prononcé à plusieurs reprises <sup>(5)</sup> sur cette dernière directive, en se félicitant des objectifs ambitieux introduits en matière de ramassage, de traitement et de valorisation (CES 1407/2000, pt 3.4.1).

1.6 Rappelons par ailleurs que la Commission a adopté récemment une proposition de directive établissant un cadre pour la fixation d'exigences en matière d'éco-conception applicables aux produits consommateurs d'énergie <sup>(6)</sup> — sur laquelle le Comité a adopté un avis <sup>(7)</sup> — par laquelle elle entend intégrer les aspects environnementaux de tous les produits consommateurs d'énergie, dès leur conception. A l'intérieur de ce cadre, de façon parfaitement cohérente, des directives d'exécution seraient élaborées pour chaque produit, sur la base de l'article 95, paragraphe 3, du Traité CE.

1.7 Avant de présenter la proposition à l'examen, la Commission a réalisé une analyse d'impact approfondie (AIA) en vue d'évaluer les solutions politiques les plus valables à long terme, notamment par le biais d'une consultation publique à laquelle ont participé quelque 150 entités: autorités nationales, régionales et locales; entreprises et associations de producteurs et de distributeurs de piles et accumulateurs; diverses organisations non gouvernementales et organisations de consommateurs et de détaillants.

<sup>(1)</sup> JO L 242 du 10.09.2002.

<sup>(2)</sup> Avis CESE 1601/2003 des 10-11.12.2003.

<sup>(3)</sup> JO L 269 du 21.10.2000.

<sup>(4)</sup> JO L 37 du 13.02.2003.

<sup>(5)</sup> Avis CES 289/1998 du 26.02.1998 et avis CESE 1407/2000 et 937/2003 du 17.07.2003.

<sup>(6)</sup> COM(2003) 453 du 01.08.2003.

<sup>(7)</sup> CESE 505/04.

## 2. Contenu essentiel de la proposition de directive

2.1 La proposition de directive, qui concerne toutes les piles et accumulateurs, poursuit principalement les objectifs suivants:

- imposer l'interdiction de la mise en décharge ou de l'incinération pour les batteries et les accumulateurs,
- promouvoir l'instauration de systèmes efficaces de collecte (l'objectif est fixé à 160 gr. par habitant et par an pour les piles portables) sans frais pour le consommateur,
- définir des objectifs de rendement pour le recyclage, afin de garantir le bon fonctionnement du marché intérieur,
- réduire le coût de la collecte et du recyclage grâce à des niveaux de collecte plus élevés.

2.2 Les principales mesures proposées par la Commission peuvent se résumer comme suit:

- a) abrogation des directives existantes<sup>(1)</sup> en ce qui concerne tant les piles que les accumulateurs et leur remplacement par un nouvel outil juridique unique;
- b) obligation de collecter et de recycler toutes les piles et les accumulateurs usagés, pour en éviter l'incinération ou l'élimination finale et pour pouvoir récupérer les différents métaux qui les composent;
- c) instauration au niveau de l'Union européenne d'un cadre réglementant, en termes de subsidiarité, les systèmes nationaux de collecte, recyclage et valorisation. Selon les nouvelles dispositions, les vendeurs et revendeurs, importateurs et exportateurs seront obligés de pourvoir au retrait des piles et des accumulateurs industriels, tandis que les piles et accumulateurs portables pourront être restitués gratuitement par les consommateurs. En ce qui concerne les piles et les accumulateurs automobiles, les dispositions prévues par la directive 2000/53/CE sur les véhicules hors d'usage restent d'application;
- d) interdiction de l'élimination finale des piles et accumulateurs industriels et automobiles par mise en décharge ou incinération;

(<sup>1</sup>) Directive 91/157/CEE du Conseil, JO L 78 du 26.03.1991, modifiée par la directive 98/101/CE de la Commission, JO L 1 du 05.01.1999, en référence aux: directive 93/86/CEE de la Commission, JO L 264 du 23.10.1993. décision 2000/532/CE de la Commission, JO L 226 du 06.09.2000. communication de la Commission (COM(2003) 301). communication de la Commission (COM(2003) 302).

- e) fixation d'un objectif minimum, uniforme dans l'ensemble de l'UE, de 160 gr. par habitant pour la collecte de la totalité des piles et accumulateurs portables devant servir de base à des systèmes nationaux efficaces; par ailleurs, un objectif supplémentaire spécifique est fixé pour la collecte contrôlée de piles et accumulateurs au nickel/cadmium, compte tenu de leur dangerosité; cet objectif sera calculé de manière à couvrir au moins 80 % des produits;
- f) obligation pour les États membres de veiller à ce que les producteurs de piles et accumulateurs, ou les tiers agissant en leur nom, créent des installations de traitement pour recyclage de manière à pouvoir exporter ces produits en vue d'un traitement ultérieur;
- g) obligation pour les États membres de soutenir l'application de nouvelles technologies de recyclage et l'introduction du système communautaire d'écogestion et d'audit (EMAS);
- h) définition d'objectifs de recyclage plus élevés pour les piles au plomb et au nickel/cadmium, avec adaptation régulière au progrès technique;
- i) obligation pour les États membres de veiller à ce que les producteurs prennent à leur charge le financement de la gestion des piles et accumulateurs usagés, en fournissant des garanties appropriées comme l'établissement d'un registre reprenant les produits mis sur le marché; à encourager également la conclusion d'accords financiers entre producteurs et utilisateurs de piles et d'accumulateurs industriels et automobiles;
- j) établissement d'une liste d'éléments d'information à communiquer aux consommateurs et obligation pour les producteurs d'apposer sur le produit un symbole approprié. Les piles et accumulateurs contenant du mercure, du plomb ou du cadmium doivent porter le symbole chimique correspondant;
- k) inclusion d'une clause de réexamen en fonction des résultats de l'évaluation, avec obligation de publier un rapport au Journal officiel;
- l) possibilité de transposer la directive, pour certains de ses aspects, par des accords environnementaux avec les opérateurs économiques;
- m) obligation pour les États membres de définir un régime de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives.

## 3. Observations générales

3.1 Le Comité souscrit aux objectifs consistant à garantir la cohérence entre les réglementations communautaires relatives aux piles et accumulateurs usagés et à suivre leur rationalisation, simplification et intégration dans un cadre réglementaire unique de cette matière complexe. Une telle approche permettrait, à l'aide de normes harmonisées, d'améliorer la protection de l'environnement, dans un marché unique européen compétitif et respectueux des ressources naturelles et des matériaux.

3.2 Par ailleurs, le Comité estime que le champ d'application de la directive DEEE 2002/96/CE, de manière à couvrir toutes les catégories de piles, de batteries et d'accumulateurs, afin d'éviter à la fois les éventuels doubles emplois et la prolifération de règles et de procédures. En fait, la directive devrait être appliquée à partir de 2004, et pour certains aspects à partir de 2006 par les États membres, qui devront se doter de systèmes de collecte, de recyclage et de suivi, de structures pour l'inscription dans des Registres nationaux, et se conformer aux termes d'imputation des responsabilités et de financement.

3.3 Pour ce qui est de la proposition de directive actuelle, le Comité attire l'attention sur la nécessité d'opter pour une base juridique permettant d'obtenir, dans le même temps:

- des normes harmonisées, intégralement vérifiables et sanctionnables pour tous les producteurs, qu'ils soient communautaires ou extracommunautaires, qui mettent des batteries et des accumulateurs sur le marché européen;
- des niveaux élevés de protection de l'environnement et de la santé des citoyens;
- une parfaite égalité au niveau de la concurrence entre opérateurs, y compris lorsqu'ils sont originaires de pays différents, sur le plan de l'équivalence de droits, d'options et d'encouragements, d'obligations de production et d'étiquetage, d'enregistrement et de suivi, de collecte et de recyclage;
- une promotion de l'innovation et du progrès technique et technologique, y compris dans la perspective d'une augmentation de l'utilisation de piles et accumulateurs permettant le stockage d'énergies renouvelables en toute sécurité;
- des coûts et des procédures efficaces et supportables, de nature à garantir le développement durable d'une économie européenne basée sur la connaissance, la plus compétitive du monde, d'ici à 2010;
- des coefficients prédéterminés de recyclage admissibles sûrs et mesurables;
- des mesures nationales homogènes d'enregistrement et de garantie pour la mise sur le marché et la reconnaissance réciproque, afin d'éviter une hausse des enregistrements multiples.

3.4 À cet égard, le Comité estime au nombre de quatre les options possibles:

- le dédoublement de la proposition actuelle en deux propositions de directive, chacune dotée d'une base juridique propre et unique: l'article 95 du Traité CE pour la directive relative aux spécifications techniques; l'article 175 du traité CE pour la partie déléguée aux États membres au titre de la subsidiarité;
- l'article 95, et notamment son paragraphe 3, qui garantit une approche harmonisée et cohérente, ainsi qu'un cadre normatif imposant les mêmes contraintes dans l'ensemble du territoire de l'UE, avec une traçabilité intégrale au niveau de la production, de la vente et de la commercialisation, dans tous les marchés de l'Union, qui soit conforme à la globalité du marché mondial des piles et des batteries;

— l'article 175, qui permet d'adopter des réglementations nationales différentes aux fins d'une meilleure protection environnementale mais ne peut garantir l'application de règles harmonisées et contraignantes pour l'ensemble du marché intérieur européen;

— la double base juridique actuelle — article 95 et article 175 — de la proposition de directive unique à l'examen: les chapitres II, III, VIII et l'annexe II relèveraient de l'article 95, paragraphe 1 et les chapitres IV, V, VI et VII de l'article 175, paragraphe 1.

3.5 À cet égard, le Comité souligne que bien des directives comportent une composante importante en termes de protection environnementale, et se fondent sur l'article 95 du Traité CE, comme la directive sur la gestion des déchets, la directive sur les emballages, ou encore la directive relative à la limitation de l'utilisation de certaines substances dangereuses dans les équipements électriques et électroniques<sup>(1)</sup> ainsi que la directive 91/157/CEE relative aux piles et accumulateurs contenant certaines matières dangereuses<sup>(2)</sup> que la présente proposition de la Commission souhaite précisément annuler et remplacer. En outre, le Comité tient à souligner que les paragraphes 5 et 6 de l'article 95 autorisent les États membres qui le souhaitent à aller plus loin, en matière de protection environnementale, pour autant qu'ils présentent des arguments fondés.

3.6 Compte tenu des exigences relatives à la base juridique, exprimées au paragraphe 3.3, des considérations formulées au paragraphe 3.5 et de la nécessité d'inscrire la future réglementation dans un cadre unique, cohérent et simplifié, le Comité estime donc que l'adoption d'une directive unique est appropriée.

3.7 En ce qui concerne la base juridique, le Comité, tout en approuvant les possibilités et la compatibilité du recours aux deux articles 95 (processus d'harmonisation du marché unique) et 175 (processus de protection de l'environnement), estimerait utile de recourir, dans la mesure du possible, à une base juridique unique et relevant le plus largement possible de l'article 95, afin de garantir une homogénéité de traitement et de coût aux produits mis en libre circulation sur le marché unique européen, qui prenne en considération les niveaux élevés de protection de l'environnement sans distorsion de concurrence et de traitement, et sans augmentation ni dédoublement des coûts et des formalités administratives.

3.8 Dans le cas où, outre le recours à l'article 95, le recours à l'article 175 serait considéré comme essentiel, le Comité recommande que celui-ci s'applique aux dispositions relatives aux systèmes nationaux de collecte (chapitre IV), de traitement et de recyclage (chapitre V) ainsi que d'information du consommateur (chapitre VII). En revanche, les autres dispositions, et en particulier celles relatives aux systèmes d'enregistrement, devraient faire l'objet d'une harmonisation conformément à l'article 95 afin de garantir au marché son unité.

<sup>(1)</sup> Directive 2002/95/CE du 27.01.2003- JO L 37 du 13.02.2003- Avis CESE au JO C 116 du 19.12.2001.

<sup>(2)</sup> JO n° L 78 du 26.03.1991.

3.9 Le champ d'application de la proposition de directive couvre tous les types de piles et d'accumulateurs, toutes dimensions et catégories confondues, à l'exception de ceux utilisés pour la sécurité nationale, la recherche spatiale et la recherche militaire. Le Comité, tout en se rendant compte des motifs qui ont conduit aux exclusions mises en évidence, jugerait utile – compte tenu de l'importance de l'utilisation de piles, de batteries et d'accumulateurs, dans le domaine militaire et de la sécurité – de confier aux États membres le soin de traiter, selon des méthodes et des modalités propres, le problème lié à leur utilisation, leur collecte et leur recyclage, en tenant compte de la nécessité de préserver des niveaux élevés de protection de la santé et de l'environnement.

3.10 Le Comité estime important que toutes les directives utilisent les mêmes définitions afin que la législation européenne présente une unité. Dans ce but, la définition du producteur donnée dans la proposition de directive à l'examen doit correspondre à la définition du producteur de la directive DEEE 2002/96/CE, c'est-à-dire la personne qui fabrique ou vend sous sa propre marque, ou bien celle qui importe ou exporte une marchandise. Le Comité souligne en outre l'importance du principe d'une responsabilité individuelle de chaque «producteur» pour la mise sur le marché, et des garanties à fournir par les «producteurs» aux Registres nationaux pour la collecte, le traitement et le recyclage des piles et des accumulateurs industriels et pour automobiles, ainsi que pour le traitement des piles et des batteries portables. Cependant, tous les acteurs de la chaîne de collecte: municipalités, détaillants, consommateurs, producteurs-importateurs, autorités publiques, devraient être responsables de la partie qui les concerne.

3.11 Le Comité souligne l'importance que les systèmes de collecte soient pour autant que possible compatibles ou semblables à ceux mis en place par d'autres directives, notamment à ceux prévus par la directive DEEE. Le Comité juge acceptables les niveaux de collecte proposés (en grammes par an et par personne) pour toutes les batteries et les accumulateurs portables usagés, à partir de cinq ans et demi à compter de l'adoption de la directive. La collecte et le recyclage des batteries et des accumulateurs pour automobiles et industriels sont déjà effectués à l'aide de systèmes efficaces — (contrats de rendement et directive 2000/53/CE pour véhicules hors d'usage). Pour ce qui est des pourcentages indiqués pour les batteries nickel/cadmium, l'objectif proposé de 80 % en cinq ans apparaît peut-être trop optimiste et difficile à vérifier, surtout pour les batteries portables.

3.12 Le Comité juge cependant opportune la possibilité de prolonger les délais de réalisation de trois ans supplémentaires pour les zones de montagne ou rurales, à faible densité de population, et les régions insulaires. De même, il juge utile de prévoir l'application de mesures particulières pour les nouveaux États membres.

3.13 Quant aux prescriptions proposées en matière de recyclage, le Comité souscrit au principe selon lequel toutes les batteries devraient être recyclées, à l'exception de celles qui ne peuvent pas l'être et qui sont à considérer comme des déchets dangereux. Toutes les batteries recyclables collectées devraient

être recyclées à l'aide des meilleures technologies disponibles et sans comporter de coûts excessifs (BATNEEC) <sup>(1)</sup>. L'objectif indicatif d'une efficacité de recyclage de 55 % — pour le plomb 65 % et pour le cadmium 75 % en poids moyen des matériaux contenus — peut être accueilli favorablement, dans la mesure où il permet une concurrence appropriée entre les différents types de recyclage, adaptés en fonction des développements technologiques.

3.14 Pour ce qui est des systèmes de financement, le Comité est d'avis que tous les acteurs du marché doivent avoir la possibilité de rendre leurs coûts visibles pour le consommateur final et le client, tout comme les acteurs publics rendent visibles leurs coûts pour le citoyen par le biais de taxes sur les déchets. Les «producteurs» de batteries portables sont responsables du financement du transport depuis les points de collecte centraux jusqu'aux dépôts ainsi que du recyclage; par contre, pour ce qui est du financement de la collecte, du transport et du recyclage des batteries industrielles et pour automobiles, producteurs et utilisateurs doivent pouvoir conclure des accords de répartition des charges financières. En cas d'exportation dans d'autres États membres ou dans des pays tiers, comme le prévoit l'article 13, il serait opportun, selon le Comité, de tenir compte des éventuels effets externes du transport.

3.15 Pour réaliser les objectifs de marché unique et de protection de l'environnement et de la santé tels que proposés, le Comité juge essentiel de mettre en place une politique adéquate d'information, de formation et d'implication du consommateur et du citoyen dès l'âge scolaire et préscolaire.

3.15.1 Si, d'après l'expérience de plusieurs pays d'Europe du Nord, l'augmentation du prix de vente ne semble avoir eu aucun effet, l'on a calculé que dans l'hypothèse où tous les coûts de collecte et de recyclage des batteries portables usagées seraient imputés au consommateur, le coût additionnel par famille se situerait entre 1 et 2 euros par an.

3.15.2 Le problème consiste avant toute chose à améliorer l'information et la sensibilisation du consommateur. À cet égard, le Comité suggère de prévoir, outre des campagnes d'information au niveau national et au niveau local, des actions spécifiques sur le plan éducatif, dès l'âge scolaire, qui s'appuient également sur l'aspect ludique, pour une meilleure implication du citoyen dans la collecte des piles et des batteries portables usagées, ainsi que sur l'aspect cognitif de la symbolique utilisée pour le marquage des produits. Les opérateurs économiques de la filière de production et de distribution devraient fournir des indications claires et simples sur les conditions de conservation du produit et sur les possibilités de déclassement dans les points de collecte ad hoc.

3.15.3 On pourrait tenter d'impliquer activement le consommateur au moyen de mécanismes de récompense, comme des concours dotés de prix avec collecte de «points» contre restitution de piles et batteries usagées, voire d'autres incitants économiques.

<sup>(1)</sup> BATNEEC = Best Available Technology Not Entailing Excessive Cost (meilleures technologies disponibles n'occasionnant pas de coûts excessifs).

3.16 Le Comité estime que le rapport triennal sur la mise en oeuvre de la directive et sur son impact sur le fonctionnement du marché intérieur et sur la protection de l'environnement et de la santé devrait être assorti, outre de la synthèse des rapports nationaux, également des indications fournies par les organisations de producteurs et de consommateurs, au niveau communautaire, ainsi que d'un chapitre concernant le progrès technique et technologique en la matière. Ces rapports devraient être soumis à l'attention du Comité.

#### 4. Conclusions

4.1 Le Comité souligne l'importance de mettre au point un dispositif réglementaire cohérent afin de renforcer la protection de l'environnement, à l'aide de normes harmonisées, dans un marché intérieur européen compétitif dans le domaine des piles et des accumulateurs.

4.2 Le Comité souligne en outre l'importance de préserver l'aspect durable et les capacités innovantes d'un marché en expansion, en évitant les surréglementations qui font obstacle aux progrès techniques et technologiques, aussi bien en termes d'extension du cycle de vie des produits (et par conséquent de diminution du volume de produits usagés) que concernant l'amélioration de la fiabilité, de la puissance et de la sécurité rendus nécessaires notamment du fait de l'augmentation des besoins en stockage d'énergie électrique produite et par le recours toujours plus large à des sources d'énergie renouvelables, comme l'énergie éolienne ou solaire.

4.3 Le Comité réaffirme la nécessité d'éviter la prolifération de règles et de procédures, avec le risque que cela comporte d'alourdir les procédures administratives et de créer des obstacles au développement de produits innovants.

4.4 Le Comité estime envisageable la possibilité et la compatibilité du recours à une base juridique qui tienne compte à la fois de l'article 95 et de l'article 175, relativement à des parties bien spécifiques et distinctes de la directive. Il n'en estime pas moins préférable, dans la perspective d'un degré élevé de protection de l'environnement dans un marché unique et égal pour tous, de recourir le plus possible à l'article 95, en tenant dûment compte des options prévues au paragraphe 3 (niveau de protection élevée) et aux paragraphes 5 et 6 (introduction ou maintien de dispositions de protection plus élevées).

4.5 Le Comité souligne l'importance, pour éviter d'alourdir et de superposer les procédures administratives, de coordonner les systèmes de collecte, de recyclage et d'enregistrement avec ceux de la directive DEEE.

4.6 Le Comité souligne l'importance du principe de responsabilité individuelle de chaque «producteur» en ce qui concerne la mise sur le marché de ces produits, et des garanties que doivent apporter les «producteurs» aux registres nationaux, dans le cadre de systèmes d'enregistrement harmonisés. Chaque maillon de la chaîne de collecte: municipalités, détaillants, consommateurs, producteurs-importateurs, autorités publiques doit être tenu pour responsable de la partie qui le concerne.

4.7 Le Comité souscrit au principe selon lequel toutes les batteries doivent être recyclées à l'exception de celles qui ne peuvent pas l'être et sont à considérer comme déchets dangereux. Toutes les batteries recyclables collectées devraient être traitées avec les meilleures technologies de recyclage disponibles et sans occasionner de coûts excessifs (BATNEEC (!)).

4.8 Pour ce qui est des systèmes de financement, le Comité d'avis que tous les acteurs du marché doivent avoir la possibilité de rendre leurs coûts visibles pour le client et le consommateur final.

4.9 Pour réaliser les objectifs de marché unique et de protection de l'environnement et de la santé tels que proposés, le Comité juge essentiel de mettre en place une politique adéquate d'information, de formation et d'implication du consommateur et du citoyen dès l'âge scolaire et préscolaire.

4.10 Le Comité estime que le rapport triennal sur la mise en oeuvre de la directive et sur son impact sur le fonctionnement du marché intérieur et sur la protection de l'environnement et de la santé devrait être transmis au Comité économique et social européen, compte tenu des liens qu'il entretient avec la société civile organisée.

Bruxelles, le 28 avril 2004.

*Le Président  
du Comité économique et social européen*

Roger BRIESCH

---

(!) BATNEEC = Best Available Technology Not Entailing Excessive Cost (meilleures technologies disponibles n'occasionnant pas de coûts excessifs).

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique de la Communauté»**

(COM(2003) 847 final — 2003/0333 COD)

(2004/C 117/03)

Le 22 janvier 2004, conformément aux dispositions de l'article 175 du traité instituant la Communauté européenne, le Conseil a décidé de consulter le Comité économique et social européen sur la « Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique de la Communauté » (COM(2003) 847 final — 2003/0333 COD).

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 5 avril 2004 (rapporteuse: M<sup>me</sup> SANCHEZ MIGUEL).

Lors de sa 408<sup>ème</sup> session plénière des 28 et 29 avril 2004 (séance du 28 avril 2004), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 97 voix pour, sans voix contre et 1 abstention.

## 1. Introduction

1.1 La proposition soumise à l'examen du Comité a pour objet de procéder à la codification de la directive 76/464/CEE du Conseil, du 4 mai 1976, concernant la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique de la Communauté <sup>(1)</sup>. La nouvelle directive se substituera à celles qui font l'objet de cette opération de codification <sup>(2)</sup>; elle respecte intégralement le contenu des textes codifiés et se borne par conséquent à les regrouper en n'y apportant que les modifications formelles requises par l'action codificatrice même.

Bruxelles, le 28 avril 2004.

## 2. Observations générales

2.1 Le Comité estime qu'il est utile d'intégrer tous les textes en une seule directive. Dans le cadre d'une «Europe des citoyens», le Comité, tout comme la Commission, attache beaucoup de prix à la simplification du droit communautaire et à sa clarté, le but étant qu'il devienne plus accessible et plus compréhensible pour les citoyens, leur ouvrant ainsi de nouvelles possibilités et leur reconnaissant des droits concrets qu'ils puissent invoquer.

2.2 Il a été assuré que la compilation de dispositions qui fait l'objet du présent avis ne contient aucune modification de fond et vise exclusivement à présenter le droit communautaire sous une forme claire et transparente. Le Comité adhère totalement à cet objectif et, fort des garanties apportées, accueille favorablement la proposition.

*Le Président*

*du Comité économique et social européen*

Roger BRIESCH

---

<sup>(1)</sup> Réalisée au titre de la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil «Codification de l'acquis communautaire» (COM(2001) 645 final).

<sup>(2)</sup> Voir la partie A de l'annexe II de la proposition.

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant la qualité des eaux douces ayant besoin d'être protégées ou améliorées pour être aptes à la vie des poissons» (Version codifiée)**

(COM(2004) 19 final — 2004/0002 COD)

(2004/C 117/04)

Le 29 janvier 2004, le Conseil a décidé, conformément aux articles 175 et 251 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant la qualité des eaux douces ayant besoin d'être protégées ou améliorées pour être aptes à la vie des poissons» (COM(2004) 19 final — 2004/0002 COD).

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 5 avril 2004 (rapporteuse: Mme SANTIAGO).

Lors de sa 408<sup>ème</sup> session plénière des 28 et 29 avril 2004 (séance du 28 avril 2004), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 102 voix pour et 1 abstention.

## 1. Introduction

L'objet de la présente proposition est de procéder à la codification de la directive 78/659/CEE du Conseil, du 18 juillet 1978, concernant la qualité des eaux douces ayant besoin d'être protégées ou améliorées pour être aptes à la vie des poissons<sup>(1)</sup>. La nouvelle directive se substituera aux divers actes qui y sont incorporés<sup>(2)</sup>; elle en préserve totalement la substance et se borne à les regrouper en y apportant les seules modifications formelles requises par l'opération même de codification.

Bruxelles, le 28 avril 2004.

## 2. Observations générales

Le Comité juge très utile d'intégrer tous les textes en une seule directive. Dans le contexte de l'Europe des citoyens, le Comité, comme la Commission, attache une grande importance à la simplification et à la clarté du droit communautaire afin de le rendre plus lisible et plus accessible aux citoyens en leur offrant ainsi des possibilités accrues et la faculté de faire usage des droits spécifiques qui leur sont conférés.

3. L'on a veillé à ce que ce recueil de dispositions n'introduise aucune modification de substance et n'ait pour effet que de présenter le droit communautaire sous une forme claire et transparente. Le Comité souscrit sans réserves à ce projet et, au vu des garanties ainsi données, accueille favorablement la proposition.

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

<sup>(1)</sup> Effectuée conformément à la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil — Codification de l'acquis communautaire, COM(2001) 645 final.

<sup>(2)</sup> Annexe III, partie A, de la présente proposition.

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil instaurant un cadre unique pour la transparence des qualifications et des compétences» (Europass)**

(COM(2003) 796 final)

(2004/C 117/05)

Le 14 janvier 2004, le Conseil de l'Union européenne a décidé, conformément à l'article 149 du Traité instituant la Communauté européenne, de solliciter l'avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil instaurant un cadre unique pour la transparence des qualifications et des compétences» (Europass) (COM(2003) 796 final).

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 6 avril 2004 (rapporteur: M. DANTIN).

Lors de sa 408<sup>ème</sup> session plénière des 28 et 29 avril 2004 (séance du 28 avril 2004), le Comité économique et social européen a adopté son avis par 93 voix pour, 0 voix contre et 4 abstentions.

## 1. Introduction

1.1 Dès 1997, dans sa «Proposition de décision du Conseil visant la promotion de parcours européens de formation en alternance et par l'apprentissage» (COM(97)572 final) <sup>(1)</sup>, la Commission indiquait en substance: dans le contexte de la réalisation du marché intérieur, et plus généralement de celui de la construction d'un espace sans frontières, la mobilité des personnes devient une dimension de plus en plus importante de la citoyenneté européenne ainsi qu'un outil d'intégration interculturel et social.

1.2 Or, le manque de transparence des qualifications et des compétences a souvent été considéré comme un obstacle à la mobilité, que celle-ci poursuive un but éducatif ou professionnel, en même temps qu'elle peut être appréciée comme une contrainte pesant sur le développement de la flexibilité du marché du travail.

1.3 Afin de modifier cette situation, l'intérêt porté à ces questions, tant à l'échelon national qu'au niveau européen, est devenu manifeste au cours de ces dernières années.

1.3.1 Lors du Conseil européen de Lisbonne de mars 2000, les conclusions de la présidence ont fait de l'amélioration de la transparence des qualifications l'un des trois axes principaux d'une approche visant à une meilleure correspondance entre l'offre des systèmes d'éducation et de formation et les besoins nouveaux qui apparaissent dans la société de la connaissance du point de vue du niveau et de la qualité de l'emploi et de l'apprentissage tout au long de la vie.

1.3.2 Deux ans plus tard, le Conseil européen de Barcelone a fixé, notamment, pour objectif de faire de l'éducation et de la formation européenne une référence de qualité mondiale d'ici 2010. À cette fin, il a spécifiquement demandé de poursuivre l'action visant à assurer la transparence des diplômes et des qualifications à l'aide d'instruments appropriés.

1.3.3 Pour ce faire, la Communication de la Commission concernant un plan d'action en matière de compétences et de mobilité (COM(2002)72 final) appelait à mettre en œuvre et à développer des instruments d'aide à la transparence et à la

transférabilité des qualifications, afin de faciliter la mobilité dans et entre les secteurs d'activité; cette Communication demandait également la création d'un site unique d'information sur la mobilité européenne, dans le cadre d'un réseau européen plus large, afin de fournir aux citoyens des informations complètes et aisément accessibles sur les aspects essentiels des emplois, de la mobilité, des possibilités de formation et de la transparence des qualifications en Europe. Par ailleurs, la résolution du Conseil du 3 juin 2002 relative aux compétences et à la mobilité appelait à une coopération renforcée, notamment en vue de mettre en place un cadre de transparence et de reconnaissance fondé sur les instruments existants.

1.3.4 Cette coopération renforcée a été engagée dans l'enseignement et la formation professionnelle. Inspiré du «processus de Bologne», mis en œuvre dans l'enseignement supérieur, ce processus s'appuie sur deux documents politiques: la déclaration de Copenhague du 30 novembre 2002 et la résolution du Conseil du 19 décembre 2002 visant à promouvoir le renforcement de la coopération européenne en matière d'enseignement et de formation professionnelle.

1.3.4.1 La déclaration de Copenhague appelait expressément à une action visant à accroître la transparence dans l'enseignement et la formation professionnelle par la mise en œuvre et la rationalisation des outils et réseaux d'information, notamment par l'intégration dans un cadre unique des instruments existants tels que le CV européen, les suppléments au certificat et au diplôme, le cadre européen commun de référence pour les langues et l'Europass.

1.4 La proposition de décision sous examen établit le cadre unique de transparence des qualifications et des compétences demandées par la résolution du Conseil du 19 décembre 2002. Elle prévoit les mesures de mise en œuvre et de soutien qu'elle juge adéquates.

## 2. Observations générales

2.1 Le Comité se félicite globalement du contenu de la proposition de «Décision du Parlement européen et du Conseil» sous examen.

<sup>(1)</sup> Avis du CES n° 635/98 du 29 avril 1998 — Rapporteur : M. DANTIN — (J.O. C 214 du 10.07.1998).

2.1.1 En effet, il participe de l'idée qu'une meilleure transparence des qualifications et des compétences facilitera la mobilité dans toute l'Europe à des fins d'éducation et de formation tout au long de la vie, tout en contribuant au développement d'une éducation et d'une formation de qualité. Elle facilitera également la mobilité à des fins professionnelles aussi bien entre les pays qu'entre les secteurs, pouvant contribuer ainsi au développement personnel des citoyens.

2.1.1.1 Ce faisant, ce dispositif constituera un élément participant à la politique et au développement de l'emploi en facilitant la transférabilité des qualifications. En apportant une dimension supplémentaire à l'espace européen de la formation, il est un élément renforçant la citoyenneté européenne en même temps qu'il contribue à l'approfondissement du marché unique.

2.2 Le Comité approuve, de façon générale, la mise en œuvre pratique et concrète de cette orientation qui consiste à créer un document sur lequel figureraient la description et la certification des compétences et des qualifications acquises par son détenteur que ce soit par le biais d'une formation initiale ou continue, ou d'une expérience professionnelle.

2.2.1 Ce portfolio, cadre de représentation unique, regroupera en son sein:

- Le «curriculum vitae européen» mis au point par le CEDEFOP;
- Le «portfolio des langues» qui harmonise la présentation des compétences linguistiques;
- Le «supplément au diplôme» qui décrit le cursus suivi afin de faciliter les équivalences et donc la mobilité;
- Le «supplément au certificat» qui a le même objet que le «supplément au diplôme» pour ce qui est des qualifications professionnelles;
- Et enfin «l'Europass formation», dont le nom a inspiré la proposition sous examen, qui décrit les compétences acquises à l'occasion d'une formation professionnelle en alternance effectuée dans un autre État membre. Ce document prenant dès lors le titre de «MobiliPass».

À ces documents labellisés «Documents Europass», pourront se rajouter tous autres documents approuvés par la Commission après consultation des Agences Nationales Europass.

2.3 Le Comité approuve également la nécessité faite à chaque État membre de désigner une Agence Nationale Europass (ANE) qui sera responsable, au niveau national, de la coordination de l'ensemble des activités Europass et qui remplacera, le cas échéant, les organes existants qui exécuteraient aujourd'hui des activités semblables tels, par exemple, «les points de contacts».

2.3.1 Ces Agences peuvent être considérées comme de véritables «guichets uniques» en la matière puisqu'elles ont pour attribution à la fois:

- de coordonner, en coopération avec les organes nationaux compétents, les activités liées à la mise à disposition ou à la délivrance des documents Europass;

- de promouvoir l'utilisation d'Europass, y compris par des services Internet;

- d'assurer la disponibilité pour les citoyens d'informations et d'une orientation adéquate sur l'Europass et les documents Europass;

- de fournir aux citoyens des informations et une orientation sur les possibilités d'apprentissage en Europe, la structure des systèmes d'éducation, de formation et d'autres questions liées à la mobilité à des fins d'apprentissage;

- de gérer, au niveau national, le soutien financier qu'accorde la Communauté à toutes les activités concernées par Europass.

2.3.2 Par ailleurs, le Comité se félicite de la mise en place d'un réseau européen des Agences Nationales Europass coordonné par la Commission. Un tel réseau facilitera la circulation de l'information et des bonnes pratiques d'un État membre à un autre, ce qui pourra contribuer à l'amélioration de la qualité et de l'efficacité du travail de chaque agence.

2.4 Au total, l'intégration des outils existants dans un cadre coordonné, promu et suivi dans chaque pays par un organe unique —constitué en réseau au niveau européen— et appuyé par des systèmes d'information adaptés au niveau national et européen, facilite l'accès à ces documents, en accroît la cohérence et les font mieux connaître. Un portfolio de coordonnées de documents permet une communication plus efficace qu'une série de document sans lien les uns avec les autres. Il est un passeport pour mieux lire et communiquer les qualifications des citoyens.

2.5 Le Comité observe avec intérêt que le contenu de la décision sous examen va dans le sens du cadre d'action arrêté en février 2002 par les partenaires sociaux concernant le développement des compétences et des qualifications tout au long de la vie. En effet, dans ce domaine, les partenaires sociaux — au-delà de l'action prioritaire qui doit être accordée à la reconnaissance, la validation des compétences et des qualifications — ont insisté sur la nécessité d'améliorer la transparence et la transférabilité comme moyen de faciliter la mobilité géographique et professionnelle et d'accroître l'efficacité du marché du travail.

2.5.1 Comme l'indique le texte de la Commission, les partenaires sociaux doivent jouer un rôle important en ce qui concerne la présente décision et doivent être impliqués dans sa mise en œuvre. Le Comité consultatif pour la formation professionnelle, qui est composé de représentants des partenaires sociaux et des autorités nationales des États membres, doit être régulièrement informé de la mise en œuvre de la présente décision.

2.5.2 Ce point devra être inclus dans le rapport d'évaluation de la mise en œuvre qui sera présenté par la Commission, tous les quatre ans, au Parlement européen et au Conseil.

2.5.3 Ce rapport d'évaluation est à la fois partie intégrante et la suite logique de la présente décision et de sa mise en œuvre. En conséquence le CESE souhaite, le moment venu, être saisi de ce rapport pour avis.

### 3. Observations particulières

3.1 La proposition de décision prévoit la possibilité d'intégrer au portfolio, outre les outils européens, les instruments touchants à la transparence qui auraient pu être élaborés au niveau national et sectoriel, approuvés par la Commission, après consultation des Agences Nationales Europass (cf. 2.2).

3.1.1 Sur ce point, le Comité estime que ce processus, les critères qui le commandent, son mode opératoire et au total les éléments qui contribuent à cette intégration sont obscurs parce que peu définis. Il semble nécessaire que l'aspect explicatif de cette démarche soit mieux développé et soit rendu «transparent».

3.2 Le Comité souligne l'importance qui doit être attachée aux campagnes d'information et de communication qui seront conduites tant au niveau européen, national que sectoriel.

3.2.1 En effet, le dispositif examiné n'intéresse pas que les seuls jeunes primo-demandeurs d'emploi, il s'adresse à l'ensemble du marché du travail. Il est donc indispensable que sa promotion dépasse les seuls milieux universitaires pour imprégner en profondeur les organismes chargés des recherches d'emplois et des placements.

3.2.2 Au-delà des spécifications nécessaires, cette promotion pour être efficace doit toucher le grand public. De ce point de vue, la mise en ligne de l'ensemble des éléments de ce dispositif et la création d'un logo permettant une visualisation qualifiante et rapide est primordiale.

3.2.3 Cette mise en ligne contribuera à l'efficacité de la mise en réseau des Agences Nationales Europass en même temps qu'elle permettra un accès potentiel ouvert à l'ensemble des travailleurs, y compris aux travailleurs migrants, ce dont le Comité se félicite.

3.2.3 Cependant si la mise en ligne d'Europass II est déterminante pour atteindre une efficacité maximale, celle-ci ne doit pas se faire au détriment des supports papier sous peine d'exclure de l'accès au dispositif les travailleurs qui ne peuvent utiliser Internet.

3.3 Le Comité approuve l'élargissement des compétences «d'Europass formation». En effet la transformation «d'Europass formation» en «MobiliPass» conduit à un changement de contenu en allant au-delà des seules formations en alternances. Il pourra inclure d'autres types de formation, tel par exemple ERASMUS et plus largement tous les programmes communautaires en matière d'éducation et d'apprentissage. Il donnera ainsi un aperçu plus complet des savoirs acquis dans le cadre de la mobilité intra-européenne.

3.4 S'agissant du financement, le budget prévu est semblable à celui consacré à «Europass formation» lors des années antérieures

et ce malgré l'alourdissement du dispositif et l'élargissement de l'Union européenne à 25 États membres. Ce budget n'est arrêté que pour les années 2005 et 2006, les années suivantes «ne devant pas subir d'augmentation significative».

3.4.1 Le Comité suggère que sans attendre 2010, année de la présentation du rapport d'évaluation au Parlement et au Conseil, il soit opéré dès début 2007 une évaluation financière portant sur deux ans de fonctionnement afin de déterminer, à la lumière de cette évaluation, les budgets consacrés aux années 2007 et suivantes.

### 4. Conclusions

4.1 Le Comité se félicite globalement de la proposition sous examen.

4.2 Le dispositif présenté s'inscrit de façon cohérente comme étant la suite logique, tant au niveau des principes que de leur mise en œuvre, d'une série d'orientations et de décisions prises tant au Conseil européen de Lisbonne, de Barcelone que dans la déclaration de Copenhague de novembre 2002.

4.3 Une meilleure transparence des qualifications et des compétences facilitera la mobilité dans toute l'Europe à des fins professionnelles, mais aussi d'éducation et de formation.

4.4 Ce dispositif constituera un élément participant à la politique et au développement de l'emploi. En apportant une dimension supplémentaire à l'espace européen de la formation, de l'éducation et de l'apprentissage, il contribuera au renforcement de la citoyenneté européenne en même temps qu'il renforcera l'approfondissement du marché unique.

4.5 Le Comité approuve la mise en place dans chaque État membre d'une Agence Nationale Europass qui peut être considérée, en la matière, comme un véritable «guichet unique».

4.6 Les partenaires sociaux doivent être impliqués dans la mise en œuvre de ce dispositif.

4.7 La présente proposition de décision gagnerait en précision si elle indiquait de façon claire le mode opératoire et les critères retenus pour déterminer quels sont les instruments élaborés au niveau national et sectoriel qui pourront prétendre intégrer le portfolio Europass II.

4.8 Le Comité souligne l'importance des campagnes d'information et de communication, ainsi que celle de la mise en ligne de l'ensemble des éléments de ce dispositif, pour la réussite du processus sous examen.

4.9 Le Comité suggère qu'une évaluation financière soit effectuée au bout de deux années de fonctionnement.

Bruxelles, le 28 avril 2004.

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

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Conseil portant modification de la directive 77/388/CEE en ce qui concerne le lieu des prestations de services»**

(COM(2003) 822 final — 2003/0329 CNS)

(2004/C 117/06)

Le 13 janvier 2004, 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 européen sur la «Proposition de directive du Conseil portant modification de la directive 77/388/CEE en ce qui concerne le lieu des prestations de services» (COM(2003) 822 final — 2003/0329 CNS)

La section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux en la matière, a élaboré son avis le 14 avril 2004 (rapporteur: M. BURANI).

Lors de sa 408<sup>ème</sup> session plénière des 28 et 29 avril 2004 (séance du 28 avril 2004), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 99 voix pour, 1 voix contre et 1 abstention.

## 1. Introduction

1.1 Le 23 décembre 2003, la Commission a présenté une proposition de directive du Conseil <sup>(1)</sup> portant modification de la directive 77/388/CEE, dite sixième directive, en ce qui concerne le lieu des prestations de services.

1.2 Cette proposition de directive, qui vise à modifier le lieu d'imposition des prestations de services lorsque ces opérations ont lieu entre assujettis, s'inscrit dans le programme de travail de la Commission visant à améliorer le fonctionnement du marché intérieur.

1.3 En effet, le 7 juillet 2000, la Commission européenne a adopté une communication, présentant sa «stratégie visant à améliorer le fonctionnement du système de TVA dans le cadre du marché intérieur» <sup>(2)</sup>. Cette stratégie visait à élaborer un programme d'action permettant d'atteindre quatre objectifs principaux:

- une simplification des règles existantes;
- une modernisation des règles existantes;
- une application plus uniforme des règles actuelles;
- une nouvelle mise en œuvre de la coopération administrative.

La proposition soumise à l'examen du CESE entre dans le cadre du deuxième objectif.

1.4 Plusieurs autres initiatives de la Commission ont permis d'avancer dans la réalisation de ces objectifs. Ainsi, pour ce qui est des simplifications, le Conseil a adopté la directive 2000/65/CE du 17 octobre 2000 qui a supprimé, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2003, la possibilité que les États membres aient imposé la désignation d'un représentant fiscal aux opérateurs intracommunautaires réalisant des opérations dans un autre État membre que celui où ils sont établis.

<sup>(1)</sup> COM(2003) 822 final — 2003/0329 CNS.

<sup>(2)</sup> Avis CESE: JO C 193, du 10.7.2001, page 45.

1.5 Dans le même ordre d'idée on citera simplement pour mémoire la possibilité pour tous les assujettis d'effectuer leurs obligations par voie électronique, l'harmonisation du contenu des factures et l'acceptation d'une facture électronique, la directive portant sur le commerce électronique.

## 2. Contenu de la proposition de directive

### 2.1 Situation actuelle

2.1.1 L'article 9 de la sixième directive définit le lieu de taxation à la TVA des prestations de services. La particularité de cet article est qu'il pose un principe général, dont l'application devient de plus en plus restreinte (article 9-1), et qu'il prévoit des exceptions dont un nombre de plus en plus grand d'opérations relèvent désormais (article 9-2 et 9-3):

- l'article 9-1 définit comme lieu de taxation des prestations de services le lieu où le prestataire est établi. Le principe général est donc de taxer les prestations de services, dans le pays d'établissement du prestataire;
- l'article 9-2 définit un grand nombre d'exceptions à ce principe:
  - en son a) il précise que les prestations se rapportant à un immeuble sont taxées dans le pays où est situé l'immeuble;
  - en son b) il précise que les prestations de transport sont taxées à l'endroit où s'effectue le transport, en fonction des distances parcourues;
  - en son c) il précise que les activités culturelles, artistiques, sportives, scientifiques, d'enseignement, de divertissement etc., sont taxées dans le pays où elles sont matériellement exécutées. Il en va de même pour les travaux et expertises portant sur des biens meubles corporels;

- en son e) il fournit la liste des prestations pour lesquelles le pays de taxation est le pays d'établissement du preneur lorsque le preneur est un assujetti établi dans un pays de l'Union autre que celui du prestataire, ou lorsqu'il est établi en dehors de l'Union. Ces prestations, dont la liste est fournie en annexe est exhaustive. Elles sont en général dénommées «prestations immatérielles»;
- en son f) précise que pour les prestations visées au dernier tiret du e), c'est à dire les services fournis par voie électronique, à des personnes non assujetties établies dans l'Union européenne, le lieu de taxation est le pays de l'Union où ces personnes sont établies. Il s'agit là de la prise en compte l'article 1<sup>er</sup> de la directive 2002/38/CE du 7 mai 2002 modifiant la directive 77/388/CEE.

## 2.2 Les raisons de la situation actuelle

2.2.1 La situation que connaît actuellement le régime du lieu de taxation des prestations de service, et qui se caractérise par un principe (taxation dans le pays d'établissement du prestataire) d'application peu courante, et par des exceptions diverses (taxation dans le pays d'exécution de la prestation ou taxation dans le pays d'établissement du preneur) est due aux options qui ont été prises lors de l'adoption de la sixième directive.

2.2.2 Lors des travaux préparatoires à la formation de ce texte, la Commission a déclaré s'être trouvée face à la difficulté d'harmoniser les diverses législations des États membres qui traitaient de manière divergente le lieu de taxation des prestations de services, certains États privilégiant le lieu d'établissement du prestataire, d'autres le lieu du preneur de la prestation.

2.2.3 Avec cette grande étape dans la réalisation du marché unique qu'a été l'adoption de la sixième directive, la Commission a évidemment dû unifier le lieu de taxation des prestations de services, pour limiter, voire éliminer, les risques de double taxation ou de non-taxation de certaines opérations. Le choix opéré par la Commission en 1978, et approuvé par tous les États membres, l'a été en fonction des diverses législations en vigueur à cette période et de la nature des prestations les plus nombreuses à cette époque.

## 2.3 Les conséquences de la situation actuelle

2.3.1 Le Comité partage l'avis largement répandu selon lequel la situation actuelle comporte deux séries de conséquences dommageables au développement du marché unique:

2.3.1.1 Les règles en vigueur sont d'une grande complexité et nuisent à l'indispensable mouvement de simplification que doit connaître la réglementation en matière de TVA. Elles freinent l'action des entreprises, et notamment des plus petites d'entre elles, et sont en évidente contradiction avec la volonté affichée par la Commission de simplifier les formalités imposées aux opérateurs économiques et aux citoyens en général.

2.3.1.2 Les règles en vigueur conduisent à des situations de non-imposition où de double imposition inévitables qui peuvent avoir pour conséquences de favoriser les entreprises établies en dehors de l'Union et de défavoriser des entreprises établies dans l'Union. La raison principale de cela réside dans le fait que l'application de l'article 9-2 e) est strictement limitée à des exceptions limitativement énumérées et que l'extension de cette liste impose de modifier la directive, ce qui impose un processus long et difficile à mettre en œuvre.

2.3.2 Or l'application de l'article 9-2 e) permet de taxer les prestations dans le pays du preneur, même lorsque le prestataire est établi hors de l'UE et, à l'inverse, d'exonérer des prestations rendues par des prestataires établis dans le territoire de l'Union lorsqu'elles sont rendues à des preneurs non établis dans l'UE. Ce mécanisme permet de respecter la neutralité de la taxe et de mettre à égalité les entreprises de l'Union prestataires de ces services, avec les entreprises établies hors de l'Union.

2.3.3 Cette règle n'est toutefois pas contraignante: si un État membre décide de ne pas l'appliquer, notamment parce que le service en cause ne figure pas dans la liste visée plus haut, alors les services «exportés» par les entreprises européennes sont taxés à la TVA (lieu du prestataire), et les services «importés» ne le sont pas, ce qui rompt la neutralité de la taxe et désavantage indûment les entreprises établies sur le territoire de l'Union européenne.

## 2.4 Les propositions de la Commission

2.4.1 Pour remédier à cette situation, la Commission a présenté la proposition de directive à l'examen, laquelle:

- propose de modifier le lieu de taxation des prestations fournies entre assujettis (article 9). Le principe général reposera désormais sur la taxation des prestations de services dans le pays du preneur de la prestation;
- saisit l'occasion pour rappeler (article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1) que lorsque des services sont fournis à l'intérieur de la même entité juridique (c'est-à-dire entre établissements stables d'une même société, même s'ils sont établis dans des États différents), ils ne sont pas considérés comme étant des prestations de services.

2.4.1.1 De l'avis de la Commission, l'application de ce principe permettrait de remédier aux inconvénients évoqués plus haut, en prenant pour principe que les prestations entre assujettis doivent être imposées sur le lieu de leur consommation effective qui coïncide généralement avec le lieu d'établissement du preneur.

2.4.1.2 Pour ce qui est des prestations rendues à des non assujettis, le lieu de taxation demeure celui du pays où est établi le prestataire.

2.4.2 Enfin, pour ce qui est des assujettis qui exercent à la fois des activités taxables à la TVA et des activités non taxables, la Commission propose de les considérer, lorsqu'ils sont preneurs d'une prestation, comme des assujettis à part entière, sauf si les prestations qu'ils acquièrent sont destinées à une consommation finale.

2.4.2.1 Selon la Commission, cette nouvelle rédaction de l'article 9 de la sixième directive permet en grande partie de remédier aux inconvénients évoqués ci-dessus.

2.4.3 La proposition de directive prévoit ensuite un certain nombre d'exceptions:

- serait maintenu le lieu de taxation des prestations se rapportant à un immeuble, dans le pays où est situé l'immeuble;
- les services hôteliers ainsi que les péages autoroutiers, sont eux aussi taxés dans le pays de situation des immeubles ou des autoroutes;
- pour les prestations de transport de passagers, la taxation s'effectuerait dans le pays d'exécution de la prestation au prorata de la distance parcourue;
- le lieu de taxation des prestations culturelles, artistiques, sportives, de divertissement ou similaires sont taxées dans le pays d'exécution matérielle de la prestation. Cette exception au principe est conforme à l'économie générale de la taxe et permet d'éviter les effets de localisation des établissements prestataires dans les pays à faible taux.

2.4.4 Toutefois, la nouvelle rédaction de l'article exclut du champ de l'exception les activités scientifiques et d'enseignement, ce qui a pour effet de les remettre dans le champ du principe général. Selon la Commission, ceci a pour but de simplifier les obligations des entreprises intervenant dans les secteurs clés du développement économique que sont la recherche scientifique et l'enseignement, par ailleurs peu susceptibles de délocalisation au sein de l'Union uniquement pour des raisons de différentiel de taux de TVA.

### 3. Observations proposées

3.1 Le Comité souscrit aux objectifs de la proposition de directive et, d'une manière générale, à la formulation de la nouvelle réglementation. Toutefois, celle-ci paraît toujours plutôt compliquée et suscite de ce fait les réserves et demandes de clarification précisées dans les paragraphes ci-dessous. Par ailleurs, le Comité reconnaît que le sujet est complexe et que les règles générales ne peuvent pas toujours résoudre les différents cas particuliers auxquels les entreprises sont confrontées quotidiennement.

#### 3.2 Transport de passagers (article 9 ter)

3.2.1 La Commission propose de fixer comme lieu des prestations «l'endroit où s'effectue le transport, proportionnellement

aux distances parcourues». Cette règle est difficile à interpréter: d'une part, la notion «d'endroit où s'effectue le transport» n'est pas claire (s'agit-il du lieu de départ? du lieu de destination?), en particulier dans le cas du transport aérien. D'autre part, l'on se demande s'il faut appliquer autant de taux de TVA qu'il y a d'États traversés («proportionnellement aux distances parcourues»). S'il est difficile d'établir des critères pour le transport terrestre, les problèmes d'interprétation et d'application sont plus graves encore dans le cas des transports aériens et maritimes. Le Comité considère qu'il est impératif de reformuler cet article plus clairement et surtout de le réviser dans la perspective d'une harmonisation des règles relatives au transport de passagers et de celles relatives au transport de marchandises (cf. article 9 sexies).

3.2.2 La Commission déclare qu'aucune modification n'a été apportée dans ce domaine par rapport à la situation actuelle. Le CESE tient toutefois à souligner que les dispositions à appliquer sont extrêmement complexes, comme indiqué ci-dessus. Outre leur difficulté, elles donnent lieu dans la pratique à des interprétations divergentes selon le cas, ce qui engendre des difficultés d'interprétation et un travail accru pour les assujettis et les administrations. Il importe d'assurer une clarté et une simplicité accrues dans ce secteur. Le CESE suggère de revoir radicalement cette disposition sur le plan de la forme et le cas échéant sur celui du fond.

#### 3.3 Services particuliers fournis à des assujettis (article 9 quinquies)

3.3.1 La Commission propose de les taxer dans le pays du prestataire, sous la réserve que trois conditions soient cumulativement réunies:

- les services sont fournis dans l'État membre où le prestataire est établi;
- les services exigent la présence physique du prestataire, ainsi que celle du preneur;
- les services sont fournis directement à un particulier en vue de leur consommation immédiate.

3.3.2 S'agissant de la troisième condition, si l'on entend par «particulier» toute personne physique appartenant à un établissement soumis à la TVA, cette règle a un sens. Toutefois, si tel est le cas, le Comité considère qu'il est utile d'abroger la 8<sup>ème</sup> directive sur la TVA et d'instaurer un droit à déduction transfrontalier afin d'alléger les obligations des opérateurs.

3.3.3 Les opérations de location et de crédit bail de longue durée (plus de 30 jours) ne sont pas concernées par cette catégorie d'exceptions. Ces opérations seraient donc taxées dans le pays du preneur, contrairement à ce qui est appliqué actuellement. Ce changement aurait pour conséquence d'interdire à certains preneurs de profiter des règles de droit à déduction du pays du prestataire, quand elles sont plus favorables que dans son propre pays d'établissement.

3.3.3.1 Le Comité souligne toutefois que cette catégorie comprend des opérations portant sur des montants élevés, comme le leasing d'avions et la location de bateaux; les bénéfices découlant pour les entreprises du passage des recettes d'un pays à un autre pourraient être suffisamment importants pour les encourager à délocaliser.

#### 3.4 *Transport de biens pour des non-assujettis (article 9 sexies)*

3.4.1 Aux termes de l'article 9 sexies, le lieu des prestations de ces services est le lieu de départ. Le Comité considère qu'il convient de clarifier quelle est la cohérence entre cet article, qui concerne clairement les transports effectués pour le compte de particuliers, et celui relatif au transport des passagers, qui n'établit aucune distinction entre assujettis et non-assujettis et qui prévoit comme lieu d'imposition celui «où s'effectue le transport, proportionnellement aux distances parcourues».

3.4.2 Le paragraphe 2 de cet article prévoit que les États membres ne doivent pas imposer la partie du transport effectué au-dessus des eaux qui ne font pas partie du territoire de la Communauté. Cette exonération est peut-être logique, mais le Comité s'oppose fermement à ce que les États membres se voient reconnaître la faculté (reconnue également dans d'autres articles) d'octroyer ou non des exonérations. Dans un domaine comme la fiscalité, où l'harmonisation est bien loin d'être réalisée, le libre choix risque d'aggraver les différences qui existent actuellement dans le traitement des contribuables.

3.4.3 Les critiques et les suggestions formulées plus haut au paragraphe 3.2.2 valent également en ce qui concerne l'application de cette disposition.

#### 3.5 *Services fournis par voie électronique à des non-assujettis (article 9 octies)*

3.5.1 Cet article dispose que le lieu des prestations de services fournies par un assujetti qui réside en dehors de la Communauté est le lieu de résidence du non-assujetti. La Commission a précisé que les prestataires non communautaires devront se faire immatriculer à la TVA dans le pays du preneur, récupérer la taxe et la restituer à l'État membre du preneur. Cette disposition s'appliquerait jusqu'au 30 juin 2006. Outre le fait, évident, que la période mentionnée est extrêmement courte et que la Commission ne donne aucune information sur les décisions qui seront prises ensuite, le Comité souligne qu'une disposition de ce type pourra peut-être être observée par les «grands» prestataires de services électroniques mais qu'elle se prête à être largement contournée par les prestataires de services occasionnels ou de plus petite taille qui fournissent des services à des particuliers.

#### 3.6 *Autres dispositions*

3.6.1 Les autres exceptions concernent les non assujettis que le texte est obligé d'envisager car il modifie l'ensemble de l'article 9. Les règles actuelles sont maintenues et n'appellent pas d'observation. Le Comité souligne que s'il paraît souhaitable que dans une étape ultérieure les principes de taxation soient harmonisés entre assujettis et non assujettis, il ne faudrait pas

pour autant qu'un tel changement aboutisse à un alourdissement des formalités pesant soit sur les prestataires soit sur les consommateurs. Cette évolution devrait permettre de s'orienter vers une généralisation du guichet unique tel qu'il existe désormais pour les services fournis par voie électronique.

## 4. Conclusions

4.1 D'une manière générale, le Comité constate que pour ce qui est des assujettis, la proposition de directive permet de rapprocher dans une large mesure les principes régissant le lieu de taxation des biens et ceux s'appliquant aux prestations de services. Cette évolution permettra de simplifier les obligations des opérateurs, et pour certaines situations, de remettre les entreprises communautaires à égalité avec celles établies en dehors du territoire de l'Union, comme c'est le cas aujourd'hui avec le régime des imports-exports de biens. Le Comité ne peut que souscrire à cette approche.

4.1.1 Le Comité souhaite à cette occasion que l'on procède à une évaluation correcte de la diversité des prestations de services en opérant une distinction entre les services d'intérêt général à caractère universel et les services à caractère privé.

4.2 Toutefois, différentes parties de la proposition de directive doivent être clarifiées. Par ailleurs, il convient de réduire au minimum le nombre «d'exceptions aux exceptions», dans la mesure où elles risquent de compliquer davantage un sujet déjà suffisamment complexe en soi. Les nouvelles dispositions sont en définitive bien loin d'atteindre l'objectif général de simplification poursuivi par la Commission. Il faudrait également revoir le texte afin d'éliminer, dans les limites du possible, la marge d'interprétation des dispositions qu'ont les États membres ainsi que la marge d'autonomie décisionnelle des administrations fiscales.

4.3 Les nouvelles dispositions ont réduit au minimum les cas dans lesquels le prestataire est obligé de s'immatriculer aux fins de la TVA dans l'État de destination, et favorisent par conséquent le mécanisme d'autoliquidation, à savoir le versement par l'assujetti qui ouvre ensuite droit à déduction des activités imposables.

4.3.1 Le mécanisme d'autoliquidation soulève le problème des contrôles. Pour garantir leur réalisation, la Commission propose d'étendre également aux services le système électronique d'échange d'informations sur la TVA (VIES) institué en 1993 pour les marchandises. Or il est notoire, et admis par la Commission elle-même, que ce système ne fonctionne pas de manière satisfaisante, bien qu'il soit en vigueur depuis plus de dix ans. La Commission estime que l'ajout dans le système de données relatives aux services à celles déjà prévues pour les marchandises «n'imposerait pas un lourd fardeau aux administrations». Le Comité n'est pas de cet avis. Non seulement le fardeau serait considérable, mais la possibilité de respecter la date prévue pour la mise en œuvre de cette extension (2008) suscite également des interrogations, compte tenu des difficultés qui se posent déjà actuellement.

4.4 En conclusion, le CESE estime pouvoir émettre deux observations finales: la première est que la TVA est l'impôt le plus largement impayé dans l'Union et que l'évasion fiscale favorise les fraudes à grande échelle, qui alimentent notamment la criminalité organisée, mais exige aussi des États membres un déploiement considérable de mesures pour lutter contre cette évasion. Si le coût du recouvrement de cet impôt n'est pas connu, il est toutefois certainement très élevé. Il convient d'ajouter que cette situation n'est pas imputable aux règles mais au système en soi. Il est grand temps que des experts réfléchissent à des systèmes alternatifs qui garantissent des recettes au moins égales aux recettes actuelles mais qui soient moins coûteux pour la collectivité dans son ensemble et plus efficaces

du point de vue du recouvrement. Le CESE est d'avis que le moment est venu pour la Commission et les États membres de constituer un groupe de réflexion regroupant des experts, des économistes, des fiscalistes et des techniciens, afin de trouver une solution novatrice et courageuse.

4.4.1 La seconde observation est de caractère socio-économique: l'application de la TVA, avec toutes les imperfections évoquées plus haut, entraîne au sein du marché unique des disparités de traitement entre les citoyens/consommateurs, qui vont à l'opposé de la politique de cohésion tant prônée mais qui connaît quantité d'exceptions à la règle. Une révision du système de TVA s'impose également de ce point de vue.

Bruxelles, le 28 avril 2004.

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

---

## ANNEXE

**Liste des prestations visées à l'article 9, paragraphe 2, point c)**

- c) le lieu des prestations de services ayant pour objet:
- des activités culturelles, artistiques, sportives, scientifiques, d'enseignement, de divertissement ou similaires, y compris celles des organisateurs de telles activités ainsi que, le cas échéant, des prestations de services accessoires à ces activités,
  - des activités accessoires aux transports, telles que chargement, déchargement, manutention et activités similaires,
  - des expertises de biens meubles corporels,
  - des travaux portant sur des biens meubles corporels,
- est l'endroit où ces prestations sont matériellement exécutées.

**Liste des prestations visées à l'article 9, paragraphe 2, point e)**

- e) le lieu des prestations de services suivantes, rendues à des preneurs établis en dehors de la Communauté ou à des assujettis établis dans la Communauté mais en dehors du pays du prestataire, est l'endroit où le preneur a établi le siège de son activité économique ou un établissement stable pour lequel la prestation de services a été rendue ou, à défaut, le lieu de son domicile ou de sa résidence habituelle:
- les cessions et concessions de droits d'auteurs, de brevets, de droits de licences, de marques de fabrique et de commerce, et d'autres droits similaires,
  - les prestations de publicité,
  - les prestations de conseillers, ingénieurs, bureaux d'études, avocats, experts comptables et autres prestations similaires, ainsi que le traitement de données et la fourniture d'informations,
  - les obligations de ne pas exercer une activité professionnelle entièrement ou partiellement, ou un droit visé à la présente lettre e),
  - les opérations bancaires, financières et d'assurance, y compris celles de réassurance, à l'exception de la location de coffres-forts,
  - la mise à disposition de personnel,
  - les prestations de services effectuées par les intermédiaires qui agissent au nom et pour le compte d'autrui, lorsqu'ils interviennent dans la fourniture de prestations de services visées à la présente lettre e),
  - la location de biens meubles corporels, à l'exception de tout moyen de transport,
  - télécommunications. Sont considérés comme services de télécommunications les services ayant pour objet la transmission, l'émission et la réception de signaux, écrits, images et sons ou informations de toute nature par fils, par radio, par moyens optiques ou par d'autres moyens électromagnétiques, y compris la cession et la concession y afférentes d'un droit d'utilisation de moyens pour une telle transmission, émission ou réception,
  - les services de télécommunications au sens de la présente disposition couvrent aussi la fourniture d'accès aux réseaux d'information mondiaux,
  - les services de radiodiffusion et de télévision,
  - les services fournis par voie électronique, entre autres ceux visés à l'annexe L.
-

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2003/49/CE en ce qui concerne la faculté pour certains États membres d'appliquer des périodes de transition pour l'application d'un régime fiscal commun applicable aux paiements d'intérêts et de redevances effectués entre des sociétés associées d'États membres différents»**

(COM(2004) 243 final — 2004/0076 CNS)

(2004/C 117/07)

Le 14 avril 2004 le Conseil de l'Union européenne 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 de directive du Conseil modifiant la directive 2003/49/CE en ce qui concerne la faculté pour certains États membres d'appliquer des périodes de transition pour l'application d'un régime fiscal commun applicable aux paiements d'intérêts et de redevances effectués entre des sociétés associées d'États membres différents» (COM(2004) 243 final — 2004/0076 CNS).

Le Comité économique et social européen a décidé de charger la section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale» de préparer les travaux en la matière.

Compte tenu de l'urgence des travaux, le Comité économique et social européen a décidé au cours de sa 408<sup>ème</sup> session plénière des 28 et 29 avril 2004 (séance du 28 avril) de nommer M. BURANI rapporteur général et a adopté à l'unanimité l'avis suivant.

## 1. Proposition de la Commission

1.1 La présente proposition a comme objectif d'amender la directive 2003/49/CE afin d'y incorporer des périodes de transition en ce qui concerne l'application de la directive, à la suite des demandes de la République tchèque, de la Lettonie, de la Lituanie de la Pologne et de la Slovaquie.

1.2 Étant donné que la directive a été adoptée le 3 juin 2003, postérieurement à la signature de l'Acte d'adhésion le 16 avril 2003, la directive n'a pas été incluse dans le Chapitre 9 de l'annexe II de l'Acte d'adhésion. Cependant, la directive constitue un élément de l'acquis communautaire et à ce titre s'applique à partir de la date d'adhésion, le 1<sup>er</sup> mai 2004.

1.3 En mai et juillet 2003, les pays adhérents ont été formellement invités à soumettre leurs demandes de périodes de transition. La République tchèque et les Républiques de Lettonie, de Lituanie et de Pologne ont introduit chacune une demande formelle pour une période de transition.

1.4 L'évaluation par la Commission des demandes de dérogation a pris en compte:

- Les retenues à la source existantes applicables dans les pays requérants selon leur législation fiscale interne;
- le taux de retenue à la source sur les paiements d'intérêts et de redevances prévus dans les conventions préventives de la double imposition sur le revenu et sur la fortune des pays requérants;
- l'impact budgétaire de la suppression de ces retenues à la source, et
- les périodes de transition accordées aux États membres actuels (Grèce, Portugal et Espagne).

1.5 Vu leur situation économique actuelle, la situation de ces pays importateurs de capital, la transition économique en cours et le niveau assez bas de rentrées budgétaires, les États adhérents risquent de faire face à des difficultés budgétaires dans l'hypothèse où ils seraient obligés d'abolir les retenues à la source sur les paiements d'intérêts et de redevances.

1.6 La Commission a évalué les demandes des pays adhérents en fonction de ce contexte, en prenant en considération leurs besoins spécifiques. Selon ces principes, toute période de transition devrait être limitée dans le temps et proportionnée au problème qu'elle s'efforce de résoudre.

1.7 La Commission propose qu'une période de transition de six ans soit accordée à tous les États requérant, à l'exception de la Slovaquie qui n'a demandé que deux ans, pour l'application de la directive en ce qui concerne l'imposition des paiements de redevances, et qu'une période de transition de six ans soit accordée à la Lettonie et la Lituanie en ce qui concerne l'imposition des paiements d'intérêts – étant entendu que six années devraient être suffisantes pour permettre de faire les ajustements nécessaires. Pendant une période de quatre ans, le taux de retenue appliqué aux paiements d'intérêts en Lettonie et en Lituanie ne peut pas excéder 10 % et, au cours des deux années restantes, ce taux ne peut pas excéder 5 %.

## 2. L'avis du Comité économique et social

2.1 Le CESE se félicite que la Commission ait examiné les demandes des pays adhérents de manière adéquate et cohérente.

2.2 Vu que la directive fait partie de l'acquis communautaire, les pays adhérents devront l'appliquer à partir de 1<sup>er</sup> mai, le moment de leur adhésion. Sans l'approbation de la période de transition, ces pays pourront avoir des difficultés au niveau budgétaire.

2.3 Étant donné que certains États membres actuels se sont vu accorder des périodes transitoires dans ce domaine, il paraît juste et raisonnable, tant du point de vue des principes que du précédent créé, que les nouveaux États membres puissent eux aussi bénéficier de périodes transitoires pendant une période lorsque cet octroi se justifie.

2.4 En conclusion, le CESE recommande l'approbation de cette directive, ce qui constituera un signal politique majeur envers les nouveaux États membres réaffirmant l'engagement en faveur de leur développement. Afin d'éviter de mettre les pays adhérents dans une situation où ils risquent d'avoir les conséquences budgétaires, le CESE invite le Conseil à adopter cette directive dans les meilleurs délais.

Bruxelles, le 28 avril 2004.

*Le Président*

*du Comité économique et social européen*

Roger BRIESCH

---

### **Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Évaluation de la stratégie de l'UE en faveur du développement durable — Avis exploratoire»**

(2004/C 117/08)

Par lettre de Mme Loyola de PALACIO, la Commission a demandé, en date du 12 novembre 2003, au Comité économique et social européen, conformément aux dispositions de l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, d'élaborer un avis exploratoire sur le thème suivant: «Évaluation de la stratégie de l'UE en faveur du développement durable».

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 5 avril 2004 (rapporteur: M. RIBBE, corapporteur M. EHNMARK).

Lors de sa 408<sup>ème</sup> session plénière des 28 et 29 avril 2004 (séance du 28 avril 2004), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 77 voix pour, 23 voix contre et 14 abstentions.

#### **0. Résumé**

0.1 Depuis plusieurs années, l'Union européenne s'efforce de promouvoir le développement durable et de freiner les tendances non durables. Afin de centraliser et d'intensifier ces efforts, le Conseil européen de Göteborg a adopté la stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable. Toutefois, il ressort des dernières études réalisées par la Commission que les progrès accomplis dans ce domaine sont loin d'être suffisants et que l'Union reste confrontée à d'importants défis.

0.2 Dans cet avis exploratoire, élaboré à la demande de la Commission, le Comité analyse les différents problèmes de l'UE sur la voie du développement durable et examine comment l'UE devrait renforcer sa stratégie en faveur du développement durable. Les raisons sont multiples. L'une d'elles est que les décideurs politiques et la société ont des conceptions extrêmement différentes de ce qu'est le développement durable et de la mesure dans laquelle nos habitudes de consommation et de production actuelles sont déjà compatibles avec la notion de durabilité ou doivent être modifiées, en d'autres termes, ce qu'il y a lieu de faire concrètement et qui doit le faire (cf. paragraphe 2.2).

0.3 Le Comité considère qu'un objectif essentiel du réexamen de la stratégie en faveur du développement durable est de montrer clairement que, si l'on choisit les objectifs et les moyens adéquats, ce développement peut s'accompagner surtout de changements essentiellement positifs et, partant, que l'ensemble de la société peut en tirer profit. Cette vision des choses est encore loin de faire l'unanimité. Au contraire, d'aucuns doutent qu'il soit possible de concilier la compétitivité de l'économie européenne et le développement durable.

0.4 Le Comité a toujours été d'avis qu'une économie saine et des entreprises florissantes sont des conditions déterminantes pour l'emploi, l'environnement et le développement social, mais aussi des résultats de plus en plus directs de la qualité et du niveau de ceux-ci. Jusqu'ici, l'on n'a pas encore réussi à faire comprendre que, dans ce sens, un développement durable crée d'importantes nouvelles possibilités. Cela s'explique notamment par le fait que de nombreuses questions soulevées par diverses demandes ou publications n'ont pas encore trouvé de réponse adéquate (cf. paragraphe 2.2). Le citoyen ignore quelles seront les conséquences, de sorte que le doute s'installe. Aussi le Comité invite-t-il instamment la Commission à organiser un vaste débat de société afin d'examiner en détail et de clarifier toutes ces questions de compréhension fondamentales (cf. paragraphe 2.3) avec la société civile organisée, y compris celles qui étaient jusqu'alors taboues.

0.5 Le développement implique la transformation de l'économie de marché, la mise en place d'un lien encore plus étroit entre l'environnement, le travail et la compétitivité d'une part et les questions ayant trait à l'équité entre les générations et à la justice de répartition d'autre part (cf. paragraphe 2.1.10). La stratégie en faveur du développement durable doit par conséquent être envisagée à beaucoup plus long terme et prendre en considération bien plus d'aspects encore que la stratégie de Lisbonne. Cette dernière vise essentiellement à faire de l'Union l'économie fondée sur la connaissance la plus compétitive du monde d'ici à 2010. Aussi le Comité décrit-il au paragraphe 2.4 la relation qui existe entre ces deux stratégies et la manière dont elles peuvent le mieux se compléter. Le Comité aborde toutefois aussi des questions toujours en suspens.

0.6 Les «forces du marché» sont déjà réglementées, notamment par les prescriptions environnementales et sociales et cette réglementation trouve son prolongement dans la mise en pratique d'une politique de développement durable cohérente. Cela permet d'imprimer un nouvel élan à la croissance dans certains domaines, alors qu'une utilisation non durable entraîne des perturbations économiques. En d'autres termes, dans le cadre du développement durable, il s'agit également de lutter contre les tendances non durables. Il convient donc de discuter de l'imposition, des subventions, des licences et de la réglementation afin de garantir la réalisation du modèle de développement durable.

0.7 Pour le Comité, il ne fait aucun doute que l'actuelle stratégie de l'Union en faveur du développement durable définie lors du sommet de Göteborg doit être réexaminée. À cette occasion, l'équilibre entre les trois dimensions, environnementale, économique et sociale, doit être pris en compte davantage que par le passé (cf. paragraphe 3.2 et suivants). Cette stratégie doit également faire apparaître clairement comment améliorer la cohérence entre les différentes politiques de l'Union (cf. paragraphe 3.8 et suivants) et comment mettre en relation les stratégies en faveur du développement durable qui doivent être définies aux niveaux national, régional et même local (cf. paragraphe 5).

0.8 Le développement durable requiert non seulement la modification des modèles de production et de consommation au sein de l'UE, mais doit aussi avoir un impact sur le commerce international, y compris sur l'OMC. En effet, une politique de développement durable qui pratique par exemple l'internalisation de tous les coûts externes et prend également en compte d'autres facteurs ne peut que déboucher sur des désavantages concurrentiels sectoriels vis-à-vis d'autres économies n'appliquant pas le principe de durabilité ou ne l'appliquant que partiellement. Dans ce cas, les désavantages commerciaux sectoriels doivent pouvoir être compensés même si, par ailleurs, une politique de développement durable génère des économies de moyens, de coûts et de prix dans une pluralité d'autres secteurs élargissant l'avantage compétitif des économies «vertueuses». Aussi, au paragraphe 6, le Comité invite-t-il la Commission à prendre en compte les aspects extérieurs, notamment en mettant tout en œuvre pour que les règles de l'OMC soient modifiées de manière appropriée.

0.9 La future stratégie en faveur du développement durable aura d'autant plus de chances d'être couronnée de succès qu'elle fixera des objectifs et des mesures si possible quantifiables et qu'elle définira des indicateurs clairs pour apprécier les progrès

et évaluer l'efficacité des politiques (cf. paragraphe 7). Dans le cadre du débat sur la durabilité, cette opération est difficile car il est impossible de dire, à un moment donné, que l'objectif est atteint. De ce point de vue, le développement durable est moins un objectif qu'un processus, ce qui ne facilite en aucun cas l'élaboration d'une politique en la matière. Il faudrait néanmoins essayer de formuler des objectifs aussi clairs que possible et de fixer un cadre temporel, ce qui nécessitera souvent de nombreuses étapes intermédiaires, comme le Comité l'explique avec les objectifs de Kyoto.

0.10 Si la politique du développement durable doit de toute évidence être révisée, elle a toutefois surtout besoin de transparence, dans la mesure où le développement durable est tributaire d'un large consensus et soutien. Cela implique de disposer d'un certain nombre d'informations, y compris sur ce qu'est le développement durable et sur les conséquences qu'il aura et auxquelles l'on peut s'attendre si l'on n'applique pas une politique de développement durable. C'est la raison pour laquelle la nouvelle stratégie en faveur du développement durable devrait être élaborée puis mise en œuvre dans le cadre d'un vaste débat politique (cf. paragraphe 8). Le processus de participation requis doit toutefois être radicalement différent de celui qui a précédé le sommet de Göteborg. À l'époque, les délais étaient beaucoup trop serrés et il n'y a pas eu une véritable discussion avec la société, comme celle qui a été organisée, dans une certaine mesure, à l'occasion de l'élaboration de cet avis exploratoire.

## 1. Préambule

1.1 Dans une lettre datée du 12 novembre 2003, Mme de PALACIO, vice-présidente de la Commission européenne, a demandé au Comité économique et social européen d'élaborer un avis exploratoire sur la stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable, avis qui contribuera à nourrir les grandes orientations politiques destinées à une révision de cette stratégie. La Commission a invité le Comité à

- évaluer les progrès accomplis sur la voie de la concrétisation des grands objectifs de la stratégie du développement durable,
- juger de la nécessité de son extension,
- analyser les répercussions de l'élargissement,
- débattre de la possibilité de la lier plus étroitement avec les stratégies nationales,
- traiter de l'importance d'intégrer dans la stratégie générale les aspects extérieurs et le suivi de Johannesburg,
- discuter du besoin de lui fixer des objectifs stratégiques et des indicateurs plus nets,
- fournir un éclairage sur les moyens d'améliorer les procédures de mise en œuvre,
- exposer des idées quant à l'élaboration d'une stratégie de communication sur le développement durable.

1.2 En outre, cet avis exploratoire vise toutefois aussi à faire avancer le débat en cours au Comité, dans la mesure où la société civile organisée doit imprimer des élans décisifs – à tous les niveaux politiques et administratifs – et apporter sa contribution pour qu'un développement durable profitable aux générations actuelles et futures puisse voir le jour.

## 2. Évaluation des progrès accomplis en vue de la réalisation des objectifs prioritaires

### 2.1 Sur la voie du développement durable: état actuel de la situation

2.1.1 Pour le Comité, il est indéniable qu'au cours des dernières années le développement durable s'est élevé au rang de thème central du débat politique. L'importance fondamentale du développement durable est sans conteste reconnue par les services de la Commission et il figure également de manière formelle dans les Traités européens<sup>(1)</sup>. Le CESE attend de la future Constitution européenne qu'elle renforce le développement durable en sa qualité d'objectif primordial.

2.1.2 S'agissant des travaux relatifs à la réalisation du développement durable, la Commission peut se prévaloir d'un large éventail d'initiatives. Au cours des dernières années, la tentative de corréler les politiques économiques, sociales et environnementales a indubitablement gagné en importance et fait l'objet d'une attention accrue. Le Conseil européen de Cardiff de juin 1998 en constitue un exemple, qui a invité toutes les formations concernées du Conseil à définir leurs propres stratégies pour concrétiser l'intégration de l'environnement et le développement durable dans leurs domaines de compétence respectifs<sup>(2)</sup>. Ce processus, dont il n'est toutefois guère plus question aujourd'hui, ne peut malheureusement pas être considéré comme définitivement achevé et couronné de succès. La stratégie de Lisbonne qui a été lancée depuis lors s'étant révélée insuffisante du point de vue du développement durable, le Conseil européen de Göteborg a décidé de lui ajouter un chapitre sur l'environnement.

2.1.3 Sur la base d'une communication de la Commission, le Conseil européen de Göteborg a choisi d'axer en priorité le débat sur le développement durable sur quatre des six domaines proposés, à savoir:

- les changements climatiques
- les transports
- la santé publique
- les ressources naturelles.

La lutte contre la pauvreté et le vieillissement de la population n'ont pas été retenus, de sorte que la stratégie en matière de développement durable semble mettre l'accent sur la dimension environnementale et accorder moins d'importance aux aspects sociaux. Le Comité considère que ceci va à l'encontre de l'objectif recherché. Il estime que ces aspects structurels sont fondamentaux pour une perspective à long terme, la prise en compte de la dimension mondiale de la stratégie et surtout pour l'engagement des citoyens en vue de son amélioration.

<sup>(1)</sup> Cf. article 2 du traité CE.

<sup>(2)</sup> Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Cardiff, 15 et 16 juin 1998, point 34.

2.1.4 La Commission a entrepris de revoir sa politique, du moins ses politiques sectorielles, afin de vérifier que l'on va bien dans la direction du développement durable. La dernière évaluation (sectorielle) a consisté dans la présentation de la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen «Examen de la politique de l'environnement 2003»<sup>(3)</sup>. Dans ce document, la Commission met en lumière la dimension environnementale du développement durable et tire des conclusions très décevantes<sup>(4)</sup>:

2.1.4.1 S'agissant de la politique en matière de changements climatiques, le Conseil de Göteborg a réaffirmé son engagement «d'atteindre les objectifs de Kyoto et de réaliser d'ici 2005 des progrès tangibles dans ce sens<sup>(5)</sup>». L'examen de la politique environnementale débouche cependant sur la conclusion que l'UE aura beaucoup de mal à atteindre les objectifs de Kyoto si elle ne modifie pas sa politique actuelle.

2.1.4.2 Dans le secteur des transports également, aucun indice ne permet de penser que l'UE est sur la bonne voie pour réaliser une politique plus durable. Ainsi, la Commission constate que les émissions nocives pour l'environnement continuent d'augmenter dans le secteur des transports et que, principalement dans les pays en voie d'adhésion, les tendances «ne sont pas encourageantes: on enregistre une forte diminution du transport par chemin de fer et par bus et des taux de croissance plus élevés dans le transport aérien et le transport par voiture particulière que dans l'UE»<sup>(6)</sup>.

2.1.4.3 S'agissant du secteur de la santé, la Commission indique que quelque 60.000 décès par an dans les grandes villes européennes sont imputables à l'exposition de longue durée à la pollution atmosphérique. L'asthme touche un enfant sur sept et ce nombre a augmenté en flèche ces dernières années<sup>(7)</sup>.

2.1.4.4 S'agissant des ressources naturelles, les perspectives sont encore plutôt sombres. Plus particulièrement en matière de biodiversité, la Commission prévoit que d'importants problèmes persisteront au sein de l'UE<sup>(8)</sup>.

2.1.5 En décembre 2003, la Commission conclut que de nombreuses mesures en faveur de la protection de l'environnement ont été prises ces dernières années, mais que «les tendances actuelles non durables dans le domaine de l'environnement» n'ont pas encore été suffisamment freinées<sup>(9)</sup>. Si cette conclusion est loin d'être réjouissante, elle ne constitue pas non plus tout à fait une surprise. En effet, dans sa communication de 1999 «L'environnement en Europe – Vers un développement soutenable»<sup>(10)</sup> la Commission indiquait déjà que «les progrès vers le développement durable sont limités» et que «les tendances mises en évidence dans la présente communication indiquent que nous ne sommes pas sur la bonne voie pour parvenir à un développement durable».

<sup>(3)</sup> COM(2003) 745 final du 3.12.2003.

<sup>(4)</sup> Ces conclusions vont tout à fait dans le même sens que celles des études effectuées par l'Agence européenne pour l'environnement. Cf. [http://reports.eea.eu.int/environmental\\_assessment\\_report\\_2003\\_10/en](http://reports.eea.eu.int/environmental_assessment_report_2003_10/en).

<sup>(5)</sup> Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Göteborg, 15 et 16 juin 2001, point 28.

<sup>(6)</sup> COM(2003) 745 final.

<sup>(7)</sup> COM(2003) 745 final.

<sup>(8)</sup> COM(2003) 745 final.

<sup>(9)</sup> COM(2003) 745, p. 23.

<sup>(10)</sup> COM(1999) 543 final, p. 24.

2.1.6 De l'avis du CESE, tous ces éléments démontrent que nous n'en sommes qu'aux balbutiements en matière de développement durable et que le chemin à parcourir est loin d'être facile. Le CESE en veut notamment pour preuve qu'en ce qui concerne certaines questions environnementales prioritaires, la Commission vient à peine de commencer à élaborer les documents qui devront déboucher sur des stratégies spécifiques pertinentes. En outre, à la connaissance du CESE, il n'existe encore aucun document de ce type sur l'état du débat relatif à la dimension économique et sociale du développement durable.

2.1.7 À la lumière de ce qui précède, le CESE considère que la situation peut être décrite comme suit:

- la Commission a tout à fait identifié les problèmes qui se posent en Europe en matière de développement durable,
- elle a déjà élaboré et examiné, du point de vue théorique et pratique, des mesures et des instruments, dont certains ont été mis en œuvre (p.ex.: suppression des subventions préjudiciables, promotion accrue des procédures durables, internalisation des coûts externes, etc.),
- ces mesures ne sont toutefois pas mises en œuvre de manière suffisamment cohérente.

2.1.8 Aussi le CESE ne peut-il que se rallier à la constatation de la Commission selon laquelle «de nombreuses tendances non durables résultent d'un manque d'attention aux liens d'interdépendance entre les secteurs, ce qui débouche sur des politiques dans des domaines différents qui se contrecarrent les unes les autres au lieu de se renforcer mutuellement. Ce manque de cohérence des politiques a pour résultat qu'elles sont plus coûteuses et moins efficaces, ce qui entrave les progrès vers le développement durable»<sup>(1)</sup>.

2.1.9 Le fait que la Commission reconnaisse que certaines de ses politiques entravent davantage le développement durable qu'elles ne l'encouragent est d'autant plus grave qu'elle sait parfaitement quelle importance revêt la volonté politique dans ce domaine: «Il faudra une communication politique ferme pour effectuer les changements nécessaires à la mise en œuvre du développement durable. Même s'il est indéniable que le développement durable profitera à tous, il faudra effectuer des choix douloureux parmi des intérêts opposés. Nous devons affronter ces choix avec sincérité et honnêteté. Les changements doivent être apportés de manière équitable et équilibrée et il ne faut pas laisser les intérêts sectoriels l'emporter sur le bien-être commun»<sup>(2)</sup>.

2.1.10 Le CESE constate que dans le cadre de ses réflexions sur le développement durable, l'UE n'aborde pas encore clairement des questions centrales, telles que l'équité entre les générations (vivons-nous aux dépens des générations futures?), la justice de répartition (vivons-nous aux dépens d'autres sociétés comme les pays en voie de développement?) ou la lutte globale

contre la pauvreté, ou du moins qu'elle ne présente pas d'informations suffisantes à ce sujet. Cette situation pourrait certainement être améliorée si, outre la dimension environnementale, la Commission réexaminait également les dimensions économique et sociale du point de vue du développement durable. En 2001, le Conseil européen de Stockholm avait déjà préconisé que «les prochaines orientations intègrent aussi la promotion du développement durable»<sup>(3)</sup>. Jusqu'ici, cette demande est toutefois restée lettre morte. Dans ce contexte, les questions abordées devraient faire l'objet d'un examen tout aussi approfondi que celle de l'impact que notre système de production et de consommation actuel aurait à long terme sur l'environnement s'il était adopté sans modification par tous les habitants de la planète<sup>(4)</sup>.

2.1.11 Les perspectives financières de l'UE pour la période de 2007 à 2013<sup>(5)</sup> auraient pu être l'occasion d'imprimer un élan décisif au développement durable. Toutefois, le Comité constate qu'il ne suffit pas de continuer à appliquer telles quelles des politiques en vigueur qui se sont révélées problématiques pour le développement durable et de les inscrire à l'avenir dans le cadre de la ligne budgétaire «Croissance durable». Il souligne que «développement durable» et «croissance durable» sont deux choses différentes qui devraient se compléter mais qui peuvent aussi être en contradiction (cf. paragraphe 2.3). Aussi convient-il d'établir clairement la distinction dans les perspectives financières.

2.2 *Pourquoi ne sommes-nous toujours pas plus avancés? Quels sont les problèmes rencontrés sur la voie du développement durable?*

2.2.1 De l'avis du CESE, le développement durable ne progresse que de manière insuffisante pour les raisons suivantes:

- il n'y a pas encore de consensus concernant l'évaluation de la situation actuelle, que ce soit aux niveaux mondial et communautaire ou aux niveaux national, régional ou local, ni a fortiori sur les mesures à prendre;
- une grande incertitude plane sur ce que représente concrètement le développement durable et sur la manière dont les évolutions futures modifieront les conditions de vie actuelles, ce qui suscite craintes et résistance dans les secteurs susceptibles d'être concernés;
- l'on n'a pas encore défini clairement comment classifier et organiser la politique du développement durable dans le cadre des activités politiques au quotidien et comment intégrer concrètement des perspectives de durabilité dans tous les secteurs de politique concernés;
- ni de quelle manière résoudre le conflit potentiel entre une politique cohérente de promotion du développement durable et, par exemple, les dispositions sur le commerce mondial (OMC)<sup>(6)</sup>.

<sup>(3)</sup> Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Stockholm, 23 et 24 mars 2001, point 48.

<sup>(4)</sup> Le CESE rappelle qu'actuellement 80 % de la population mondiale exploitent 80 % des ressources. Compte tenu de la consommation exorbitante d'énergie, 5 % de la population mondiale (USA) sont à l'origine de 25 % de l'ensemble des émissions de CO<sub>2</sub>.

<sup>(5)</sup> Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen «Construire notre avenir commun — Défis politiques et moyens budgétaires de l'Union élargie 2007-2013», COM(2004) 101 final.

<sup>(6)</sup> Cf. paragraphe 6.

<sup>(1)</sup> COM(2003) 745 final, p. 27.

<sup>(2)</sup> COM(2001) 264 final.

2.2.2 Le Comité conçoit la stratégie en faveur du développement durable comme le principal objectif politique des prochaines décennies. Toutes les politiques et tous les programmes actuels doivent être axés sur ce développement, satisfaire aux objectifs de durabilité à long terme et les encourager. Cela vaut pour la stratégie de Lisbonne (cf. paragraphe 2.4) comme pour toutes les autres stratégies et actions en cours d'élaboration.

2.2.3 À cet égard, la Commission peut compter sur un large soutien politique de la part de l'opinion publique. Il ressort des sondages qu'une très large majorité de la population approuve le principe de l'équité entre les générations et l'objectif consistant à ne pas utiliser davantage de ressources que la planète n'en produit, alors que seule une minorité des personnes interrogées a déjà entendu parler du concept de «développement durable». En d'autres termes, si le citoyen peut s'identifier avec les objectifs généraux de la politique qui sous-tendent le développement durable, le concept en soi n'a de sens que pour une petite minorité d'individus. Cette situation témoigne d'un problème de communication considérable qui doit être résolu.

2.2.4 Il est facile de s'entendre sur des formules relativement abstraites telles que: «Nous devons parvenir à un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs»<sup>(1)</sup>. Personne ne songerait à contester une telle affirmation.

2.2.5 Il est également facile de prononcer des phrases comme «Il ne faut pas répéter les erreurs du passé», souvent utilisées dans le cadre de l'élargissement de l'UE. Elles restent toutefois lettre morte si l'on ne précise pas quelles erreurs ont été commises ou si l'on fait référence à des mesures destinées à rectifier le tir mais que l'on ne les applique pas. La politique des transports en est un bon exemple.

2.2.6 Aussi la stratégie en faveur du développement durable doit-elle notamment viser à identifier plus clairement les tendances négatives et à développer des parades. En outre, les exemples et évolutions positives devraient être encouragés plus activement.

2.2.7 Une stratégie consiste par définition à avoir un plan précis de l'action qu'il faut mener pour atteindre un objectif déterminé. Dans ce contexte, les facteurs susceptibles d'influencer l'action en question doivent être pris en compte dès le départ. Par conséquent, la future stratégie de l'UE en faveur du développement durable devrait:

- définir des objectifs clairs,
- décrire les différents outils destinés à atteindre les objectifs en question, ce qui implique également une description précise des différentes responsabilités, compétences et possibilités d'influence,
- le cas échéant, subdiviser les objectifs à long terme en objectifs intermédiaires dont le respect ou la réalisation sera contrôlé régulièrement à l'aide d'indicateurs compréhensibles,
- prendre en compte les facteurs susceptibles de poser problème et

- faire en sorte que tous les secteurs de politique soient toujours analysés et évalués sur la base de critères de durabilité.

2.2.8 Le développement durable est toutefois davantage un processus qualitatif, dont seule une partie des objectifs peut être clairement quantifiée et faire l'objet de chiffres précis. Contrairement à nombre de secteurs politiques dans lesquels les objectifs peuvent être définis (x % de croissance, y % de chômage ou atteinte du seuil Z), dans le cas du développement durable, l'on ne pourra jamais affirmer qu'un objectif déterminé sera atteint lorsqu'on aura pris telle ou telle mesure ou adopté telle ou telle loi. Si un objectif politique reste un concept plutôt vague pour un grand nombre de personnes, il est d'autant plus important d'expliquer à l'aide d'exemples concrets tirés de la vie courante ce qu'il faut entendre par «développement durable» et quelles seront les conséquences concrètes de la mise en œuvre d'une stratégie donnée.

2.2.9 Dans son avis d'initiative du 31 mai 2001<sup>(2)</sup> le CESE a accueilli favorablement le projet de stratégie de l'UE en faveur du développement durable, et indiqué qu'il était «conscient du fait que les politiques en faveur du développement durable contiennent en partie, en raison de leur nature même, une approche radicale du développement de la société à l'avenir. Des décisions difficiles devront être prises au cours du processus». Sur ce point, la stratégie de l'UE est toutefois très vague et beaucoup trop abstraite. Elle n'explique pas vraiment de manière claire à quels changements il faut s'attendre et à quel niveau, ni quelles seront, à long terme, les conséquences de cette politique sur la gestion et les comportements actuels.

2.2.10 Dans la préface de la brochure sur la stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable, le Président PRODI écrit que «le développement durable n'est pas un pur concept sans le moindre intérêt pratique. Il a trait à des questions et des choix réels, profondément ancrés dans notre vie quotidienne»<sup>(3)</sup>. Toutefois, vu son caractère particulièrement abstrait, la stratégie n'illustre pas de manière suffisamment concrète tous les impacts qu'elle est susceptible d'avoir. C'est là l'une de ses lacunes fondamentales qu'il faudra combler à l'avenir.

2.2.11 Le CESE confirme son soutien au développement durable. Il estime en effet que celui-ci n'est ni un luxe que peuvent se permettre les sociétés «riches» ni l'une des nombreuses options possibles. Il est indispensable d'abandonner des modèles de production et de consommation qui se sont révélés non durables, car il y va, en dernière analyse, de la sauvegarde des fondements de la vie humaine, qui sont également ceux de l'économie. De ce point de vue, le développement durable est un impératif absolu si l'on veut faire face aux défis du futur.

2.2.12 Il y a lieu de souligner sans relâche que le développement durable implique une modification profonde du fonctionnement de la société. Il faut donner aux citoyens la possibilité de faire en sorte, grâce à leurs connaissances et à leur formation, que le développement durable devienne une réalité et de pouvoir relever les défis qu'il pose pour l'avenir.

<sup>(1)</sup> «Notre avenir commun», Rapport Brundtland de la Commission mondiale de l'environnement et du développement, 1987.

<sup>(2)</sup> Avis du Comité économique et social «Préparation d'une stratégie de l'Union européenne en matière de développement durable», JO C 221 du 7.8.2001, pp. 169-177.

<sup>(3)</sup> [http://europa.eu.int/comm/sustainable/docs/strategy\\_fr.pdf](http://europa.eu.int/comm/sustainable/docs/strategy_fr.pdf).

2.2.13 Le CESE défend sa position, tout en étant conscient qu'il faudra très certainement compter avec des changements majeurs. Il doute toutefois qu'il n'y aura que des situations équilibrées pour toutes les parties. Mais si l'on veut véritablement progresser, il est impératif de mettre clairement en relation des thèmes et des objectifs abstraits avec des situations concrètes de la vie courante. Il convient d'inscrire dans un contexte proche ce qui paraît très éloigné. Cela signifie que la stratégie doit donner des réponses à une multitude de questions en suspens, notamment:

— Comment pourrait se traduire concrètement le concept de «facteur dix»<sup>(1)</sup>, cité par la Commission dans sa communication «Vers un développement soutenable», qui symbolise l'objectif à long terme de diviser par dix la consommation absolue de ressources dans les pays industrialisés et de répartir plus équitablement les ressources au niveau planétaire? Ce concept doit-il devenir un aspect contraignant de la stratégie en faveur du développement durable? Comment l'économie (en croissance) et les transports peuvent-ils fonctionner avec seulement 1/10 des matières premières? Quelles sont les limites réalistes de l'efficacité des ressources? À l'aide de quels instruments cette approche pourrait-elle ou devrait-elle être mise en œuvre?

— Comment modéliser une économie compétitive (qui crée en outre des emplois de qualité), si les émissions nuisibles pour le climat doivent globalement être réduites de 70 %<sup>(2)</sup>? Quels changements subirait la compétitivité si le concept du facteur dix s'appliquait également au secteur énergétique et que la part des énergies renouvelables devait subir une augmentation plus importante que celle prévue jusqu'ici?

— Quels sont les secteurs de l'économie qui rencontreront des problèmes si les coûts externes liés à des méthodes de production non durables leur sont imputés, quels sont ceux qui connaîtront une nouvelle croissance, quelle forme prendra concrètement ce changement structurel et comment l'organiser et en assurer le suivi sur le plan politique?

— Quelle forme prendront par exemple les mesures politiques destinées à découpler la croissance du trafic de celle de l'économie, quel sera leur impact sur une économie basée sur la division du travail?

— Comment procéder concrètement en ce qui concerne la suppression des subventions en contradiction avec le développement durable? De quelles subventions s'agit-il exactement?

(1) Cf. COM(1999)543 du 24.11.1999, p. 16, point 4.4 «Utiliser et gérer efficacement les ressources», et avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission — L'environnement en Europe: quelles orientations pour l'avenir? Évaluation globale du programme communautaire de politique et d'action en matière d'environnement et de développement durable «Vers un développement soutenable», JO C 204, du 18.7.2000, pp. 59-67.

(2) Ce qui pourrait imposer à l'Europe une réduction encore plus importante compte tenu des taux de progression globale prévus.

— De quelle manière (et dans quels délais) l'internalisation des coûts externes aura-t-elle lieu? Quel sera l'impact de cette opération par exemple sur le secteur des transports, pour lequel la Commission elle-même constate que «moins de la moitié des coûts environnementaux externes... se reflètent dans les prix du marché», ce qui signifie que l'on encourage un comportement non durable en matière de demande<sup>(3)</sup>. Quel impact aurait sur le secteur énergétique l'imputation au consommateur final des coûts externes liés à la production d'électricité (environ 4-5 centimes en moyenne par kWh pour le charbon et 36 centimes par kWh pour le pétrole)<sup>(4)</sup>?

2.2.14 Si la stratégie ne répond pas clairement à ces questions, des peurs et des craintes risquent de se développer dans certains cercles et de se transformer, au bout du compte, en résistance à cette politique. Ce risque est particulièrement élevé si l'on donne l'impression que le développement durable est plutôt un obstacle et une menace pour l'économie qu'une chance pour l'avenir. Le CESE craint que nous en soyons exactement arrivés là en Europe. C'est la raison pour laquelle le développement durable s'est enlisé et pour laquelle les résultats ne sont pas meilleurs.

2.2.15 Même la déclaration du Conseil européen de Göteborg, importante et qui mérite d'être appuyée, selon laquelle «assigner des objectifs clairs et stables en vue du développement durable ouvrira des perspectives économiques intéressantes, susceptibles de donner lieu à une nouvelle vague d'innovations technologiques et d'investissements, génératrice de croissance et d'emploi»<sup>(5)</sup>, ne change rien à la situation. Jusqu'ici, ce message important, auquel le CESE souscrit, n'a pas été communiqué de manière crédible à de larges pans de la société et de l'économie ou ne leur est pas parvenu. Le développement durable n'est pas encore reconnu comme un véritable moteur pour la croissance et l'économie.

2.2.16 Pour le Comité, il est indubitable que la mise en œuvre du développement durable exigera des investissements considérables, par exemple dans les secteurs de la rénovation de bâtiments, de systèmes de transport respectueux de l'environnement, de la production durable d'énergie et de la promotion de technologies environnementales. Ces investissements, qui créeront de nombreux emplois et imprimeront un nouvel élan à la croissance, sont un préalable essentiel à la réalisation du développement durable.

2.2.17 Si l'on veut réaliser une stratégie en faveur du développement durable, il y a lieu d'accorder toute l'attention requise à l'attribution des ressources financières. À cette fin, le secteur politique doit mettre en place les conditions requises pour créer un climat favorable aux investissements sur la base de la consultation et de la participation de la société civile organisée. Par conséquent, si les budgets publics doivent fixer des priorités en matière d'investissements, d'importants investissements doivent également être consentis par le secteur privé pour créer un impact positif sur l'économie et le marché du travail.

(3) Cf. SEC(1999) 1942 du 24.11.99 p. 14.

(4) Données extraites de: «External Costs – Research results on socio-environmental damages due to electricity and transport». Commission UE — Recherche communautaire, 2003.

(5) Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Göteborg, 15 et 16 juin 2001, point 21.

2.2.18 Toutefois, si l'on n'arrive pas à faire comprendre à l'opinion publique que le développement durable crée d'importantes nouvelles possibilités pour l'économie, il n'y aura pas de débat politique constructif sur ce thème et les moyens de le réaliser.

2.2.19 Si les objectifs et les outils politiques sont trop vagues et abstraits, l'actuelle stratégie en faveur du développement durable présente également une autre lacune, dans la mesure où même les observateurs intéressés ne savent plus très bien où retrouver concrètement tous les éléments. Le CESE fait observer qu'il existe un nombre impressionnant de documents sur ce sujet, qui le traitent avec une intensité et une force de détails variables <sup>(1)</sup>. Le lecteur ne peut déterminer clairement quelles sont les affirmations et les exigences qui présentent un caractère obligatoire et à cet égard, les extraits figurant sur le site Internet de l'UE ne sont d'aucun secours.

2.2.20 Le CESE reconnaît qu'il est très difficile pour la Commission de rallier les citoyens aux aspects du débat sur le développement durable par lesquels ils ne se sentent pas directement concernés. Ce constat vaut déjà pour des problèmes qui touchent leur environnement direct (concernant la protection de la nature, par exemple, beaucoup de gens se demandent pourquoi la diminution de la biodiversité et la disparition des cigognes constituent un problème; il est plus malaisé encore de faire prendre conscience au citoyen que les grands carnivores comme les lynx et les loups font partie du patrimoine culturel et naturel européen à sauvegarder). Les difficultés seront bien plus importantes encore avec des questions telles que la justice de répartition et l'équité entre les générations. S'il est communément admis que les générations futures ont elles aussi droit au bien-être, l'on observe, dans notre société, une tendance générale à reléguer de plus en plus au second plan de nombreux aspects non quantifiables sur le plan économique, ce qui n'est certainement pas pour simplifier le débat sur la durabilité.

### 2.3 Clarification indispensable de questions fondamentales de compréhension

2.3.1 Le Comité considère que le développement durable implique une évolution active de l'économie de marché, qui doit prendre en compte des questions environnementales et des aspects tels que la justice de répartition et l'équité entre les générations.

2.3.2 Le Comité estime que cette évolution, qui n'est certes pas simple, est une nécessité absolue: la nouvelle stratégie en faveur du développement durable doit indiquer clairement que les conditions économiques, sociales et environnementales sont définies de manière à ce que sa mise en œuvre porte le moins possible préjudice à la compétitivité de l'espace économique européen mais imprime un nouvel élan à la croissance.

<sup>(1)</sup> La brochure sur la «Stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable» contient à elle seule des extraits des conclusions du Conseil européen de Göteborg, la communication de la Commission «Stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable», le document de consultation sur l'élaboration d'une stratégie de développement durable ainsi que le compte rendu d'une audition organisée conjointement par la Commission et le CESE sur ce thème. Outre cette brochure, l'on trouve également le Sixième programme d'action pour l'environnement et la stratégie de Lisbonne. De plus, de nouvelles stratégies seront élaborées prochainement, notamment celle en faveur de l'utilisation durable des ressources naturelles (Note: citer également les autres stratégies).

2.3.3 Le Comité est conscient que l'industrie joue un rôle central dans le développement et la mise en œuvre de meilleures technologies visant à inverser les tendances non durables et à réduire l'utilisation des ressources. À cette fin, l'industrie doit être compétitive, car seules des entreprises compétitives peuvent créer des emplois et contribuer à la réalisation des objectifs sociaux.

2.3.4 Le débat sur le développement durable regorge de métaphores. L'une d'elles est celle des trois piliers équivalents et de même importance sur lesquels repose le développement durable: le pilier économique, le pilier social et le pilier environnemental.

2.3.5 L'on estime qu'il existe une étroite relation entre ces trois piliers et qu'il faut soigneusement veiller, au moment de l'élaboration des politiques, à ne pas compromettre l'équilibre actuel. L'on considère qu'il n'est pas opportun, surtout en période de difficultés économiques (ce qui est actuellement le cas en Europe), de créer des remous dans l'économie, qu'une croissance durable est un impératif absolu et qu'en cas de nécessité, il faudrait faire des coupes sombres, du moins momentanément, dans la protection de l'environnement ou la politique sociale.

2.3.6 À ce modèle des piliers, l'on oppose la métaphore du «canal navigable délimité par des bouées». Les bouées désignent les contraintes environnementales et sociales, le navire (comprenez: l'économie) peut se mouvoir librement dans les limites du canal mais ne peut les franchir.

2.3.7 Le CESE recommande instamment à la Commission de confronter réellement, dans le cadre du débat sur la durabilité, les différents points de vue sur cette métaphore et les philosophies qui la sous-tendent. Pour le Comité, il ne fait aucun doute qu'il doit y avoir un équilibre entre les dimensions économique, sociale et environnementale. Ces trois dimensions, piliers ou éléments sont en effet étroitement liés. L'environnement naturel est essentiel car il constitue la base et la source de toute activité économique susceptible d'assurer le bien-être social et une meilleure qualité de vie. Un environnement naturel stable et sain est par conséquent une condition préalable du développement durable. Il est cependant tout aussi évident que le développement durable représente bien plus que la «simple» et traditionnelle protection de l'environnement dans un nouveau cadre et avec de nouvelles méthodes.

2.3.8 Les chefs d'État et de gouvernements se sont réunis à Rio en 1992 et à Johannesburg en 2002 parce que l'économie actuelle se heurte manifestement à certaines limites. Il est apparu clairement que certaines formes de l'activité économique créent des problèmes sociaux et environnementaux, dans la résolution desquels la protection de l'environnement se heurte à des limites techniques.

2.3.9 Aussi le CESE juge-t-il opportun d'examiner, dans le cadre de la stratégie en faveur du développement durable, des questions qui étaient considérées jusqu'ici presque comme des tabous. L'une d'elles est la croissance économique permanente en tant qu'objectif premier et aspect fondamental de toutes les politiques. Bien entendu, au cours des dernières années, le CESE n'a cessé de souligner l'importance de la croissance pour le développement économique. Dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, il s'est également déclaré favorable à une initiative en faveur de la croissance.

2.3.9.1 Le Comité considère toutefois qu'en ce qui concerne la croissance, il est opportun d'établir une distinction plus nette. Il conviendrait en particulier d'identifier plus clairement les secteurs dans lesquels la croissance est particulièrement souhaitée du point de vue du développement durable. Comme l'indique la Commission, l'un de ces secteurs est celui des énergies renouvelables, qui se révèlent toutefois actuellement encore trop chères par rapport à d'autres sources d'énergies moins durables et, partant, problématiques pour l'économie, compte tenu des conditions-cadres existantes. À cet égard, les conditions-cadres doivent être modifiées grâce à l'utilisation d'instruments politiques et la stratégie en faveur du développement durable doit s'efforcer de décrire avec précision les étapes requises à cette fin et les rendre contraignantes.

2.3.9.2 Par ailleurs, il convient de préciser dans quels secteurs une croissance ultérieure est plutôt indésirable et contreproductive. En Allemagne, 40 milliards d'euros sont consacrés chaque année à des dépenses de santé<sup>(1)</sup>, qui doivent être consenties parce que les citoyens ont une mauvaise alimentation ou se dépensent trop peu. Il s'ensuit que chaque citoyen allemand fournit au produit intérieur brut, simplement par des habitudes nocives pour sa santé, une contribution moyenne plus élevée que chaque habitant de l'Inde pour l'ensemble de ses activités économiques (environ 470 euros par an). Dans ce secteur, même si elle est source d'emplois, la croissance n'est pas souhaitable du point de vue de la durabilité. Vue sous cet angle, la durabilité peut être un facteur qui limite en partie la croissance économique. Cet exemple illustre également que si le PIB est un indicateur utile de l'activité économique, il ne constitue cependant pas, à lui seul, un indicateur adéquat du bien-être d'une société ni un baromètre de la santé de la population ou de l'environnement (et il ne prétend du reste pas non plus remplir cette fonction).

2.3.9.3 Toutefois, la croissance économique n'est pas seulement une question qualitative qui concerne l'Europe. Elle présente également une composante quantitative et mondiale. Dans sa communication «L'environnement en Europe»<sup>(2)</sup>, la Commission indique qu'avec la poursuite de la mondialisation, l'augmentation du volume des échanges et l'adoption des modèles occidentaux, le PIB par habitant augmentera de 40 % entre 1990 et 2010 et de 140 % d'ici à 2050. En dépit de l'acquisition prévisible de compétences techniques et de technologies destinées à la lutte contre la pollution, la Commission considère que cela «pourrait aussi avoir une incidence sur les émissions mondiales de CO<sub>2</sub>, qui, selon les prévisions, devraient tripler d'ici à 2050». Un scénario parfait pour une catastrophe climatique.

(1) Il s'agit en réalité de fonds consacrés aux frais médicaux.

(2) COM(1999) 543 final du 24.11.1999, p. 23.

2.3.10 Dans le cadre du débat sur la durabilité, la Commission devrait également mener une discussion plus intense sur les modalités du développement futur de la productivité. C'est avec plaisir que le CESE se met à sa disposition dans cette perspective. Il ne fait aucun doute que l'amélioration de la productivité est un impératif absolu pour le développement futur des entreprises. La productivité a toujours été considérée comme un moteur pour l'emploi et le bien-être, dans la mesure où un taux de productivité élevé a jusqu'à présent permis d'offrir un nombre accru de biens et de services à bas prix et, partant, de stimuler la demande et de créer de nouveaux emplois.

2.3.10.1 Un taux élevé de productivité au sens purement économique du terme n'est pas un indicateur de durabilité. En voici un exemple: les sucreries les plus productives du monde, au sens économique du terme, sont sans contexte celles du Brésil. Les bénéfices vont cependant à un petit nombre de multinationales alors que la population locale et l'environnement sont exploités à outrance.

2.3.10.2 La productivité doit toutefois être orientée vers le développement durable. Elle ne peut plus seulement se limiter au rapport entre la valeur du produit et le coût de production mais doit être placée dans un contexte plus vaste et être complétée par des aspects tels que la qualité de la vie et une utilisation moins intensive des ressources non renouvelables au niveau mondial.

2.3.10.3 Les développements futurs de la productivité devraient être utilisés comme moteurs du développement durable. L'amélioration de l'efficacité environnementale ainsi que de l'utilisation des matières premières et de l'énergie sont des exemples d'avancées en matière de productivité, qui font progresser le développement durable. Les gouvernements et la Communauté doivent initier des politiques interventionnistes afin de prévoir des mesures d'incitation conformes à cette réorientation.

2.3.11 Le débat sur le développement durable devrait par conséquent réunir autour de la table, davantage que par le passé, des représentants d'opinions diamétralement opposées («nous voulons de la croissance à tout prix» contre «la croissance ne peut être durable» et «une productivité accrue est le moteur de l'économie» contre «la productivité crée de plus en plus de problèmes environnementaux et sociaux»). En effet, bien plus que d'autres secteurs, la politique en faveur du développement durable est tributaire d'un large consensus social.

## 2.4 La relation entre la stratégie de Lisbonne et la stratégie en faveur du développement durable

2.4.1 Trois aspects décisifs différencient la stratégie de Lisbonne de celle en faveur du développement durable. En effet, la stratégie de Lisbonne:

- met clairement l'accent sur la croissance et les réformes économiques dans le but de créer des emplois plus nombreux et de meilleure qualité ainsi que de réaliser la cohésion sociale;

- est clairement limitée dans le temps (horizon 2010);
- cible presque exclusivement l'Union européenne (dont elle veut faire l'économie fondée sur la connaissance la plus compétitive du monde).

2.4.2 Le CESE a accueilli favorablement le fait que lors du sommet de Göteborg le Conseil a ajouté un pilier environnemental à la Stratégie de Lisbonne et défini une stratégie en faveur du développement durable, même si son contenu est relativement limité<sup>(1)</sup>. Le fait que le Conseil ait, récemment seulement, réitéré sa demande pour que la dimension environnementale soit davantage prise en compte dans la stratégie de Lisbonne montre que des lacunes subsistent dans ce domaine. Une intégration plus importante de la protection de l'environnement est susceptible d'améliorer la cohérence entre la stratégie de Lisbonne et celle en faveur du développement durable, même s'il est clair qu'il n'existe pas d'automatisme dans ce domaine.

2.4.3 Force est par ailleurs de constater que des thèmes importants qui ont été définis comme essentiels à Rio et à Johannesburg ne sont pas directement concernés par la stratégie de Lisbonne et n'émergeront pas forcément de sa mise en œuvre (p. ex. justice de répartition et équité entre les générations).

2.4.4 Les deux stratégies doivent être cohérentes en ce qui concerne l'objectif général d'un développement durable à long terme. Cela signifie que les objectifs en matière de développement durable doivent être introduits dans tous les secteurs concernés par la stratégie de Lisbonne qui pourra et devrait de cette manière constituer une étape importante sur la voie du développement durable, sans toutefois remplacer une stratégie à long terme en faveur de celui-ci.

2.4.5 Pour s'inscrire dans le cadre du développement durable, la croissance économique générée par la stratégie de Lisbonne doit être une croissance qualitative, davantage dissociée de l'utilisation des ressources. Cela signifie toutefois aussi que la stratégie de Lisbonne pourra apporter une contribution importante à la stratégie en faveur du développement durable si elle aide à réorienter l'économie actuelle vers des comportements plus durables.

2.4.6 Tout comme les autres dépenses de l'UE, les investissements consentis dans le cadre de l'initiative de l'UE en faveur de la croissance devront par conséquent satisfaire aux critères de durabilité. À cet égard, le CESE souligne que de nombreuses réflexions ont déjà été engagées en la matière au sein de la société civile organisée<sup>(2)</sup>. Le Comité recommande à la Commission d'élaborer une communication distincte au Conseil et au Parlement ainsi qu'au Comité des régions et au Comité

économique et social européen afin d'illustrer la cohérence entre les investissements de l'UE (y compris notamment de la BEI) dans des projets en matière de transports, d'énergie et d'autres infrastructures et la politique en faveur du développement durable.

### 3. La nécessité d'étendre la stratégie

3.1 Si le CESE estime qu'il est approprié de cibler plus particulièrement certains aspects, il attire toutefois l'attention sur le fait que ces choix risquent de reléguer au second plan des questions essentielles du développement durable. Du point de vue du contenu, il y a lieu d'approfondir les thèmes généraux qui ont été abondamment discutés à Rio et à Johannesburg mais qui ne se retrouvent guère dans l'actuelle stratégie de l'UE (impact sur la pauvreté en général, justice de répartition et équité entre les générations grâce à un comportement économique adéquat).

#### *Procéder à un examen plus approfondi de la dimension sociale*

3.2 Le «Plan de mise en œuvre» du sommet de la terre tenu à Rio en 1992 mentionnait notamment, outre les quatre domaines de politique évoqués récemment à Göteborg, la lutte contre la pauvreté. Le projet de stratégie en faveur du développement durable présenté au Conseil européen de Göteborg<sup>(3)</sup> soulignait qu'«un Européen sur six vit dans la pauvreté». Toutefois, les deux aspects essentiels<sup>(4)</sup> traitant des questions sociales n'ont pas été repris par le Conseil. Le développement durable dans l'UE ne doit cependant pas se concentrer uniquement sur la question de la pauvreté au sein de l'Union mais aussi prendre en compte l'impact de notre mode de gestion sur la pauvreté dans le monde et les possibilités qui s'offriront aux générations futures. Le CESE estime que la justice de répartition et l'équité entre les générations n'ont pas fait, jusqu'ici, l'objet d'une réflexion suffisante. Le fait que le volume des aides au développement n'atteint même pas la moitié du montant qui avait été promis révèle que l'on est encore loin de pouvoir parler d'une politique cohérente. Cette lacune ne peut pas non plus être compensée par des initiatives telles que «tout sauf des armes».

3.3 Outre la lutte contre la pauvreté, dans son premier projet de stratégie en faveur du développement durable, la Commission avait également mentionné le vieillissement de la population comme thème prioritaire. Alors que ces deux thèmes ont été insérés, du moins verbalement, dans la stratégie de Lisbonne, on ne les retrouve pas dans la stratégie à long terme en faveur du développement durable, étant donné qu'elle traite essentiellement de questions environnementales. Il y a lieu de remédier à cette situation et de procéder à un examen plus approfondi de la dimension sociale.

(1) Conclusions de la Présidence, Conseil européen (Göteborg), 15 et 16 juin 2001, extrait des paragraphes 20 et 21: «Le Conseil européen approuve une stratégie de développement durable qui complète l'engagement politique de l'Union en faveur d'un renouveau économique et social et ajoute une troisième dimension, celle de l'environnement, à la stratégie de Lisbonne, définissant ainsi une nouvelle approche en matière d'élaboration des politiques. (...) Assigner des objectifs clairs et stables en vue du développement durable ouvrira des perspectives économiques intéressantes, susceptibles de donner lieu à une nouvelle vague d'innovations technologiques et d'investissements, génératrice de croissance et d'emploi.»

(2) Cf. notamment manifeste «Investir dans un avenir durable», dans lequel le Bureau européen de l'environnement (BEE), la confédération européenne des syndicats (CES) et la plate-forme des ONG européennes du secteur social présentent des propositions pertinentes.

(3) Communication de la Commission «Développement durable en Europe pour un monde meilleur: stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable», COM(2001) 264 final du 15.5.2001.

(4) La lutte contre la pauvreté et le vieillissement de la population.

3.4 En plus des thèmes généraux susmentionnés, la future stratégie devrait également se pencher sur le thème de «l'emploi et l'environnement»: comment créer des emplois nouveaux et qualifiés par le biais de la protection de l'environnement et du développement durable?

3.5 Compte tenu de l'importance considérable que revêt la dimension sociale du développement durable, les relations entre les questions sociales d'une part et économique-environnementales d'autre part devraient être examinées et exprimées en termes concrets.

3.6 Aussi le CESE souligne-t-il qu'il est impératif, lors de la révision de la stratégie de l'UE en faveur du développement durable, d'accorder une attention de taille à la dimension sociale, sous peine de compromettre l'ensemble de la stratégie et le soutien qu'elle requiert.

3.7 Le CESE propose que la future révision mette plus particulièrement l'accent sur quatre aspects de la dimension sociale et ce, également après 2010.

3.7.1 La qualité du travail dans une société du plein emploi constitue un aspect essentiel d'un marché du travail durable. La qualité du travail implique de bonnes conditions pour chaque individu tout au long de sa carrière professionnelle. Les exigences accrues en matière de mobilité et de flexibilité doivent avoir pour contrepartie la mise à disposition d'importantes ressources en vue de la promotion de l'apprentissage tout au long de la vie et de nouveaux systèmes adaptés de protection sociale. Il doit être possible de mieux concilier vie professionnelle et vie familiale. Sur le lieu de travail, la priorité doit être accordée à la santé, à la sécurité, à l'organisation et aux horaires de travail, afin d'accroître la satisfaction des travailleurs et leur confiance en soi. Par ailleurs, l'égalité entre femmes et hommes est l'une des pierres angulaires des politiques destinées à améliorer la qualité du travail.

3.7.2 Les conséquences sociales et économiques du vieillissement de la population doivent faire l'objet d'une analyse approfondie afin de pouvoir anticiper les transformations de la société et adapter les politiques concernées. Des réformes ont été engagées ou sont en cours dans tous les États membres pour mettre en place des systèmes de retraite viables à long terme. En particulier, la tendance à la retraite anticipée (avant l'âge de 60 ans), observée dans plusieurs États, pèse lourdement sur les systèmes de retraite. La solidarité entre les générations doit être encouragée. Les politiques doivent avoir pour objectif d'assurer le bien-être des enfants et de leurs familles pour fonder les bases du bien-être des générations futures. Trop d'enfants vivent dans la pauvreté, quittent l'école trop tôt et n'ont aucune perspective d'avenir. Le Comité a l'intention d'élaborer un avis sur les relations entre les générations, dans lequel il examinera notamment le rôle que peut jouer la société civile organisée pour combler le fossé intergénérationnel.

3.7.3 La société doit prendre en compte tous les citoyens, leur octroyer des droits et la possibilité de les exercer. L'éradication de la pauvreté constitue un objectif-clé. Les sans-abri, les toxicomanes, les délinquants et autres groupes d'exclus doivent être réinsérés dans la société. Les mesures actives d'intégration sociale doivent viser en priorité les minorités ethniques, les

immigrants et autres personnes menacées d'exclusion. Des efforts et un travail de sensibilisation soutenus à l'appui de l'éducation et de la formation comptent parmi les instruments les plus importants à cet effet. Pour améliorer les perspectives d'une bonne qualité de vie, il est fondamental de prendre des mesures qui garantissent l'intégration de tous les citoyens.

3.7.4 La question des soins de santé et des nouvelles menaces sanitaires est devenue toujours plus pressante ces dernières années et les États membres ont pris un certain nombre d'initiatives pour répondre aux échos alarmants en matière de risques sanitaires dus à l'alimentation, à l'eau, aux produits chimiques, au tabac, etc. De son côté, l'UE a élaboré un programme-cadre en faveur de la santé et des soins de santé et plus particulièrement des programmes visant à lutter contre les maladies causées par des facteurs environnementaux et de mauvaises habitudes de vie. Toutefois, la coordination entre les différents programmes en faveur de la santé et de la lutte contre les risques sanitaires laisse à désirer, comme le Comité l'a souligné dans nombre d'avis. Le Comité considère que la sécurité sanitaire est une obligation collective et un droit fondamental des citoyens. Il a l'intention d'élaborer un avis sur ce thème dans lequel il tirera les conclusions des situations d'urgence et procédera à une analyse prospective qui servira de base aux futurs débats. Dans ce contexte, le Comité mettra en évidence le rapport coût/bénéfice des investissements consentis dans le secteur de la santé.

3.7.5 Une charte du développement social durable couvrant les domaines susmentionnés et contenant les droits fondamentaux des citoyens constitue un instrument à l'effet très stimulant. Cette charte devrait être assortie d'un programme d'action communautaire visant à coordonner les différentes mesures et à aider les États membres à définir des secteurs prioritaires. Le Comité souligne que cette approche pourrait comporter une valeur ajoutée spécifique dans la perspective de l'élargissement actuel et futur de l'Union européenne.

#### *La cohérence de la politique de l'UE*

3.8 La nouvelle stratégie devrait par ailleurs fournir des indications sur la manière dont les futures dépenses au titre des fonds structurels pourront, dans le cadre de la prochaine période de financement communautaire qui débutera en 2007, être conciliées avec le débat sur le développement durable. À cet égard, la Commission a suggéré de «faire du développement durable l'objectif premier de la cohésion»<sup>(1)</sup>, une idée qui mériterait d'être approfondie. Afin de garantir une meilleure cohérence en matière de fonds structurels, la Commission doit établir des instructions qualitatives claires à l'intention de leurs bénéficiaires. Le CESE attend avec intérêt le débat sur les nouvelles perspectives financières et l'inclusion d'outils et de mécanismes de contrôle en faveur de la durabilité. L'on ne peut admettre plus longtemps que la Commission critique par exemple l'orientation de la politique des transports (cf. paragraphe 2.1.4.2) tout en continuant occasionnellement à participer concrètement à son financement grâce aux fonds structurels. Il y a lieu de mettre fin à ce type de contradiction. Dans l'octroi de subventions, l'UE doit poser des conditions en matière de durabilité et veiller à ce qu'elles soient respectées.

<sup>(1)</sup> COM(2003) 745 final, p. 34.

3.9 Le développement régional général des États membres, qui est cofinancé par les Fonds structurels, doit lui aussi faire l'objet d'une évaluation en profondeur. Au cours des trois dernières années, la principale mesure financée par l'UE au titre des fonds structurels dans le secteur agricole a été l'octroi, à une importante laiterie du Land de Saxe (Allemagne), d'une subvention à l'investissement à hauteur de 40 millions d'euros pour des travaux d'extension. Cette laiterie est l'une des plus rentable et des plus productive d'Europe, grâce aux subventions de l'UE, mais aussi parce qu'elle transforme du lait importé à bas prix de la République tchèque. Dans le cadre de la stratégie en faveur du développement durable, la Commission devrait toutefois se demander si le financement d'une centralisation ultérieure des structures de traitement est toujours compatible avec les objectifs du développement durable. Les contribuables européens ont certainement le droit de savoir si les projets d'investissement cofinancés par l'UE sont conciliables avec la notion de développement durable. Par conséquent, il y a lieu de procéder à une sorte «d'évaluation de la compatibilité environnementale».

3.10 La cohérence politique implique également que l'on vérifie si la politique de recherche et de développement est en parfait accord avec le débat sur le développement durable.

3.11 Cette observation vaut également en ce qui concerne la politique budgétaire et fiscale, le Comité étant parfaitement conscient que, dans ce domaine, les États membres sont davantage mis à contribution que l'UE. Qu'en est-il du pacte de stabilité du point de vue du développement durable? Celui-ci peut-il être encouragé par de nouvelles initiatives fiscales <sup>(1)</sup>? Le CESE propose à la Commission que toute réforme du pacte de stabilité et de croissance intègre directement des critères environnementaux et sociaux. Que ceux-ci soient aussi contraignants que les critères économiques et financiers. S'agissant de l'évolution de l'utilisation d'instruments économiques, l'on a enregistré, ces dernières années, un recours accru aux taxes et droits environnementaux et l'on observe une avancée lente mais progressive en direction d'une réforme fiscale au fur et à mesure que certains pays modifient leur base fiscale, et réduisent l'impôt sur le travail pour augmenter les droits et les taxes sur la pollution, les ressources et les services environnementaux <sup>(2)</sup>.

3.11.1 Le fait d'élaborer et de mettre en œuvre des projets de marchés publics orientés vers le développement durable pourrait clairement faire évoluer la situation, dans la mesure où ces marchés représentent 16 % du PIB de l'UE, et constituerait un signal, par exemple pour l'économie ou les ménages.

3.12 Par ailleurs, il ne fait aucun doute pour le Comité que le rôle des entreprises est crucial pour progresser sur la voie du développement durable. Il est d'avis que l'UE devrait élaborer

<sup>(1)</sup> Il est par exemple frappant de constater que la main d'œuvre, bien qu'excédentaire, est soumise à une pression fiscale élevée partout en Europe, alors que le patrimoine «environnement» qui se réduit de plus en plus à une peau de chagrin échappe pratiquement à toute mesure fiscale.

<sup>(2)</sup> Cf. par exemple la dernière publication d'Eurostat: Environmental taxes in the European Union 1980-2001— First signs of a relative «green tax shift» — Eurostat 2003.

une politique de production et de consommation durables, et s'y engager, sur la base du dialogue et du partenariat entre les entreprises européennes et les pouvoirs publics, conformément aux conclusions du sommet mondial de Johannesburg. Cette politique encouragerait les mesures visant à promouvoir l'efficacité des produits et processus de production ainsi que des modèles de consommation durables afin d'optimiser l'utilisation des ressources et de minimiser la production de déchets. Les organisations d'entreprises au niveau européen devraient être encouragées à assumer un rôle de chef de file dans la promotion de modèles de consommation et de production durables qui répondent aux besoins de la société sans dépasser les limites posées par l'environnement <sup>(3)</sup>.

#### 4. Les répercussions de l'élargissement

4.1 Les négociations d'adhésion ont porté sur la reprise de l'acquis, non sur le développement durable. Il est indubitable que les problèmes que le développement durable est amené à résoudre sont apparus non pas en raison du non-respect de la législation existante mais bien dans le cadre de celle-ci.

4.2 En leur qualité de membres des Nations unies, pratiquement tous les nouveaux États membres ont élaboré une stratégie nationale en faveur du développement durable. Tout comme pour les États membres actuels, d'importantes contradictions existent entre ces stratégies et la politique réellement mise en œuvre (cf. paragraphe 5).

4.3 Dans de nombreux avis, le CESE s'est penché sur les problèmes économiques, sociaux et environnementaux des futurs États membres et des pays en voie d'adhésion. Il partage le point de vue de la Commission selon lequel des progrès technologiques, tels que le placement de filtres ou la construction de stations d'épuration, ont déjà considérablement amélioré la situation environnementale ou l'amélioreront à l'avenir. Par ailleurs, l'on observe des tendances manifestement non durables <sup>(4)</sup>.

4.4 L'exemple de l'efficacité énergétique, qui a parfois des effets catastrophiques, entre autres dans le secteur du bâtiment, montre que la préservation des ressources, la protection de l'environnement et la création d'emplois, plus particulièrement dans le secteur des petites et des moyennes entreprises, pourraient parfaitement aller de pair. Toutefois, les politiques des pays en voie d'adhésion ne sont absolument pas orientées dans cette direction.

4.5 D'une manière générale, ces pays ont plutôt tendance à adopter relativement vite les modèles de production et de consommation de l'UE et, partant, les problèmes de durabilité auxquels les États membres sont actuellement confrontés.

<sup>(3)</sup> Notamment sur la base de l'exemple donné au niveau mondial par le Conseil mondial des entreprises pour le développement durable.

<sup>(4)</sup> Notamment dans le secteur des transports mais aussi de l'agriculture: le plus gros producteur porcin des États-Unis (Smithfield) investit par exemple actuellement dans de gigantesques installations d'engraissement en Pologne, ce qui est incompatible avec une agriculture durable (ou multifonctionnelle).

4.6 Il sera particulièrement important de faire prendre conscience aux citoyens des nouveaux États membres et des pays en voie d'adhésion que le développement durable peut leur apporter quelque chose de positif et ne signifie pas qu'ils devront renoncer à la nouvelle «qualité de vie» fraîchement acquise. Si cela échoue, il est probable que la mise en oeuvre de la stratégie de l'UE en faveur du développement durable sera d'autant plus difficile que les initiatives de la Commission examinées au Conseil se heurteront à l'opposition des représentants des pays en question.

4.7 L'UE doit poser des conditions et veiller à ce que la durabilité constitue un critère pour l'octroi d'aides financières. Dans les nouveaux États membres, des efforts d'information doivent être consentis au niveau politique et dans les administrations publiques afin de fournir l'assistance pratique requise aux autorités compétentes lors de la prise de décision<sup>(1)</sup>.

## 5. Le lien entre la stratégie de l'UE et les stratégies nationales et locales

5.1 Le développement durable ne relève pas de la seule compétence de l'Union européenne. Si celle-ci joue indéniablement un rôle important, il n'en reste pas moins que les États membres, les régions, les villes, les entreprises et les citoyens ont également une part de responsabilité en la matière. À l'avenir, il faudra réaliser une connexion plus étroite entre toutes les activités: les différentes responsabilités, possibilités d'influence et compétences des instances politiques et administratives devront être clairement définies et mises en relations dans le cadre de stratégies coordonnées entre elles. Tous les États membres – y compris quatre des nouveaux États membres – ayant désormais dans une large mesure développé leur propre stratégie en matière de développement durable, cela vaudrait la peine de procéder à une évaluation de ces stratégies nationales et de leur efficacité afin d'examiner quel est leur degré de cohérence et leur lien avec la stratégie communautaire.

5.2 Sans préjuger des conclusions d'une analyse approfondie de la question, l'on constate que les stratégies nationales abordent le développement durable de manière très variable. Les unes mettent essentiellement l'accent sur la dimension environnementale, alors que d'autres examinent les trois dimensions de la durabilité et présentent des stratégies globales pour le futur développement social. Il ne fait aucun doute que la majorité des stratégies nationales n'ont pas été conçues comme un outil de mise en oeuvre de la stratégie de l'UE mais afin de satisfaire aux exigences de Rio relatives à l'élaboration de stratégies nationales en faveur du développement durable. Néanmoins, les éléments-clés de la stratégie de l'UE se retrouvent dans la plupart des stratégies nationales. Étant donné que celles-ci ont des priorités différentes, qu'elles ne se trouvent pas toutes au même stade de mise en oeuvre et qu'elles diffèrent également en termes de mécanismes de participation et de révision, le CESE attend d'une analyse approfondie qu'elle débouche sur des éléments de comparaison substantiels, une bonne base pour un

échange d'expériences et l'adoption des meilleures pratiques. Le Comité est disposé à coopérer avec les conseils nationaux pour le développement durable et l'EEAC (réseau des conseils européens de l'environnement), l'organisation qui les chapeaute, afin de stimuler ce type d'échanges ou de servir d'interface en vue de l'échange d'informations et des meilleures pratiques.

5.3 La politique énergétique et des transports, mais également d'importantes réformes menées par l'UE en 2003, montrent clairement à quel point une coopération harmonieuse entre l'UE et ses États membres est nécessaire. Dans le cadre de la réforme de la politique agricole, le commissaire FISCHLER avait proposé d'affecter 20 % des crédits du 1<sup>er</sup> pilier à des mesures de développement rural et agro-environnementales, proposition qui aurait certainement été dans le sens du développement durable. Les États membres ont toutefois opté pour une modulation sensiblement moins importante. Lors de la réforme agricole, l'UE a également donné la possibilité aux États membres d'affecter 10 % des paiements directs du secteur agricole à des mesures favorables au développement durable. Apparemment, aucun État membre n'aura recours à cette option dans le cadre de la mise en oeuvre de l'accord de Luxembourg. Dans le secteur de la pêche, où la politique non durable menée jusqu'ici met en péril non seulement les stocks de poissons mais aussi la survie des pêcheurs, il a fallu beaucoup de temps avant que l'on ne soit en mesure de se mettre d'accord sur des mesures de sauvegarde. Ces exemples illustrent la nécessité d'une coopération des plus étroites lors de l'élaboration et de la mise en oeuvre d'une politique en faveur du développement durable.

5.4 Alors que les conditions générales du développement durable doivent être mises en place par les stratégies nationales et européennes, une grande partie des mesures sera mise en oeuvre concrètement aux niveaux local et régional. Des objectifs et actions appropriés doivent être développés dans le cadre de «l'Agenda local 21», en étroite coopération avec les responsables politiques, mais aussi avec la société civile organisée. Si l'on ne suit pas cette approche du bas vers le haut, le développement durable ne pourra pas être réalisé.

5.5 Le CESE conçoit par conséquent le développement durable comme un domaine d'activité sociale et économique à tous les niveaux. Le développement durable établit un champ d'action très large qui suppose toutefois des connaissances et des aptitudes spécifiques. Il s'agit d'un champ d'action fortement fondé sur la connaissance et la conscience. Les systèmes européens d'éducation et l'éducation informelle n'ont jusqu'ici pas œuvré suffisamment à la transmission de l'information.

5.6 Aussi le développement durable, comme champ d'action mais aussi comme fin en soi, doit-il devenir un objet de formation et d'éducation et, partant, un aspect dont la réalisation et l'organisation doivent en principe être poursuivies dans l'environnement (géographique et social) immédiat de chaque citoyen.

<sup>(1)</sup> Dans les avis qu'il est en train d'élaborer sur le thème des technologies adaptées à l'environnement dans les nouveaux États membres, le CESE fournit des indications concrètes sur ce sujet.

5.7 Dans ce contexte, les politiques de l'Union visant à promouvoir le développement durable au sein de l'UE revêtent une importance toute particulière, parce qu'elles peuvent véritablement donner une impulsion aux tendances et actions développées au niveau local.

5.8 De l'avis du CESE, l'un des aspects à traiter en priorité serait la réorientation desdites politiques de l'UE de manière à ce qu'elles servent de moteur à la conception et à la promotion de programmes globaux en faveur du développement durable au niveau local. Aussi le CESE suggère-t-il de soutenir en particulier les programmes fondés sur la coopération entre la société civile organisée et les collectivités locales et qui poursuivent, dans des cas spécifiques, des objectifs concrets et quantifiables (sur le plan de la qualité et de la quantité), par le recours à un savoir authentique, à l'éducation et à la formation tout au long de la vie.

## 6. Les aspects extérieurs

6.1 L'un des problèmes décisifs qui se pose concerne bien entendu la compétitivité future des économies de marché. Appliquer de manière stricte une politique de développement durable qui se traduit par exemple par des technologies environnementales d'avant-garde, l'internalisation des coûts externes etc., ne peut que déboucher sur des handicaps concurrentiels si d'autres économies nationales n'adhèrent pas ou n'adhèrent que partiellement aux principes de durabilité et si les désavantages qui en découlent sur le plan commercial ne sont pas compensés.

6.2 L'UE se trouve exactement confrontée à la situation décrite ci-dessus. Le refus des États-Unis et de la Russie d'adhérer au protocole de Kyoto, mais aussi l'annonce par l'administration Bush de la suspension partielle de la législation sur l'environnement afin de donner un nouvel élan à l'économie montre clairement que l'une des principales puissances économiques de la planète privilégie un développement manifestement différent et non durable.

6.3 Il sera d'autant plus important d'accroître, dans le cadre des négociations internationales, la pression sur les pays qui rejettent plus ou moins clairement les principes de durabilité. Il faudrait en effet, dans la mesure où cela est possible, inciter ces pays à prendre leurs responsabilités et à adopter des mesures en vue du développement durable.

6.4 Toutefois, cela ne suffit pas. Le CESE aborde ce problème dans son avis intitulé «Le futur de la PAC»<sup>(1)</sup>. Aussi la Commission devra-t-elle s'engager davantage que par le passé pour que des critères de durabilité contraignants et des normes claires en matière sociale, de protection de l'environnement et des animaux soient par exemple pris en compte dans le cadre des négociations de l'OMC. La durabilité ne concerne pas uniquement la production et la consommation, mais aussi dans une très large mesure le commerce international. Toutefois, jusqu'à

(1) Avis du Comité économique et social européen sur «Le futur de la PAC», JO C 125, du 27.5.2002, pp. 87-99. «Par principe, le CES attend de la politique commerciale mondiale qu'elle permette aux sociétés et espaces économiques, à leurs producteurs et à leurs consommateurs de se protéger contre des produits qui n'auraient pas été produits selon les règles de production durable acceptées et appliquées dans cet espace ou ne respecteraient pas des normes fixées».

présent, les aspects de la durabilité ont beaucoup trop peu été pris en compte par l'OMC.

6.5 Tout comme nous devons accepter la volonté des pays en développement de ne plus subir les conséquences des subventions aux exportations agricoles, d'autres pays devront accepter que l'UE ne tolérera plus de devoir abandonner certaines productions nationales parce qu'elles ne sont pas rentables par rapport aux produits de pays concurrents obtenus par des méthodes qui rendent la concurrence déloyale et sont inacceptables du point de vue du développement durable. Le CESE se réfère à cet égard à l'exemple du sucre mentionné précédemment (cf. paragraphe 2.3.10.1).

6.6 La stratégie révisée de l'UE en faveur du développement durable devrait se pencher de manière approfondie sur ce thème et proposer des mesures appropriées<sup>(2)</sup>.

6.7 Une stratégie de ce type requiert également la formation de coalitions avec les pays qui sont disposés à prendre des mesures en faveur du développement durable. Cela pourrait plus particulièrement concerner les pays ACP, avec lesquels l'UE entretient des relations privilégiées.

6.8 Le débat sur le développement durable mené au niveau de l'UE trouve son origine dans les efforts accomplis précédemment dans ce domaine par les Nations unies et qui ont également inspiré les stratégies nationales. À terme, ces efforts devraient être mis en relation au lieu d'être accomplis séparément. La nouvelle stratégie de l'UE en faveur du développement durable devrait indiquer comment mettre en relation les différents niveaux (international, communautaire, national mais aussi régional et local) pour aboutir à une politique cohérente.

6.8.1 À Johannesburg, l'UE s'est engagée à mettre en œuvre les objectifs de développement internationaux existants, en particulier ceux de la Déclaration du millénaire, mais aussi différents objectifs nouveaux et quantifiables ainsi que le plan d'application de Johannesburg. Ces engagements doivent se refléter dans la stratégie de l'UE en faveur du développement durable.

## 7. Discuter du besoin de fixer des objectifs stratégiques et des indicateurs clairs

7.1 Le CESE se rallie à l'avis de la Commission selon lequel les chances de succès des stratégies ... augmenteront si elles comprennent:

- des objectifs quantifiés dans la mesure du possible et des mesures à mettre en œuvre;
- des éléments européens, nationaux, régionaux et locaux;
- des indicateurs permettant de surveiller les progrès accomplis et d'évaluer l'efficacité des actions<sup>(3)</sup>.

(2) Cf. paragraphe 2.2.5, qui explique qu'une stratégie doit être élaborée en prenant en compte d'entrée de jeu les difficultés prévisibles.

(3) COM(1999) 543 final, p. 25.

7.2 Une stratégie en faveur du développement durable plus approfondie devrait impérativement préciser qu'il y aura des changements structurels (et sous quelle forme ils se présenteront vraisemblablement) mais aussi qu'à long terme, ce nouveau contexte sera bénéfique en termes d'emplois, de justice sociale et de protection de l'environnement. Il y a lieu de définir, pour chaque secteur (économique, environnemental, social), un nombre suffisant d'indicateurs facilement compréhensibles et univoques permettant d'évaluer si les tendances en matière de développement vont dans la bonne direction. Le Comité a le sentiment que les travaux menés actuellement par EUROSTAT vont dans la bonne direction. Le Comité n'est pas favorable à certaines idées ébauchées dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, comme la réduction du nombre des indicateurs de contrôle (qui, dans le secteur de l'environnement, serait même limité à un seul: les émissions de CO<sub>2</sub>). Les indicateurs environnementaux clés définis par l'Agence européenne pour l'environnement peuvent être utilisés pour compléter les indicateurs structurels.

7.3 Outre l'identification des tendances au moyen d'indicateurs, il y a lieu d'élaborer des scénarios sur la base desquels des objectifs intermédiaires pourront être définis. Étant donné que le développement durable n'a pas d'objectif final, il convient de montrer clairement à tous les acteurs concernés où l'on veut aller et quel est en fin de compte l'impact des différentes tendances de développement par exemple sur un secteur économique spécifique ou la vie quotidienne du citoyen.

7.4 Le CESE recommande de procéder à un étalonnage des performances pointu et d'élaborer une liste de bons et de mauvais exemples de développement durable.

## 8. Comment améliorer la procédure de mise en œuvre?

8.1 Le CESE souligne que l'absence de progrès suffisants est notamment due au manque de compréhension du concept de développement durable, aux craintes et résistances des secteurs potentiellement concernés qui en découlent, à l'inexistence d'objectifs univoques à court, à moyen et à long terme et, partant, à l'intégration trop timide de la durabilité dans tous les secteurs de politique concernés. L'élimination de ces carences faciliterait la mise en œuvre.

8.2 Comme le Conseil européen de Bruxelles l'a constaté en 2003, «afin de mettre en œuvre l'ensemble des réformes envisagées à Göteborg, il est essentiel que les institutions et les États membres de l'UE prennent des mesures pour accroître l'efficacité et la cohérence des processus, stratégies et instruments existants»<sup>(1)</sup>. Dans ce contexte, le Conseil européen a plus particulièrement cité le processus de Cardiff, les objectifs de découplage, les indicateurs structurels, le suivi des progrès et l'identification des meilleures pratiques<sup>(2)</sup>.

8.3 Le Conseil européen de Göteborg avait déjà invité la Commission à améliorer la cohérence de ses propositions en procédant à une évaluation de leur impact sur le développement durable. L'année dernière, la Commission a introduit l'analyse d'impact détaillée, un outil qui a déjà été utilisé dans le secteur de la politique commerciale sous forme d'évaluation d'impact sur la durabilité. L'analyse d'impact détaillée est effectuée par les services de la Commission, dont elle sert à fonder et étayer les propositions. Les exemples présentés jusqu'ici ne donnent pas un aperçu suffisamment intégré des problèmes traités et mettent trop l'accent sur le bilan coûts-avantages. De son côté, l'étude d'impact sur la durabilité est élaborée avec les acteurs concernés dans le cadre d'une démarche participative.

8.4 Le CESE constate que la «feuille de route pour le suivi des conclusions du Conseil européen de Göteborg» n'a pas été mise à jour et, bien que son examen figure à l'ordre du jour du Conseil européen du printemps 2004<sup>(3)</sup>, le CESE n'a pas connaissance de travaux préparatoires en la matière. Cela n'est toutefois pas surprenant, dans la mesure où l'élaboration d'une feuille de route est impossible en l'absence d'objectifs clairs.

8.5 La présentation d'un bilan du processus de Cardiff est en outre prévue pour le Conseil européen de printemps de 2004<sup>(4)</sup>. Le CESE part du principe que ce rapport, qui ne sera malheureusement pas prêt à temps, constatera qu'à l'heure actuelle, les stratégies sectorielles des différentes formations du Conseil existent essentiellement sur le papier.

8.6 La nécessité d'un engagement politique plus important dans l'objectif à long terme du développement durable s'impose avec évidence. Au niveau communautaire, cela exige que la Commission européenne adopte une approche beaucoup plus claire et coordonnée dans l'élaboration des politiques de développement durable et qu'elle publie un rapport annuel sur le développement durable. Cela exige également que l'on s'engage davantage pour faire fonctionner le processus de Cardiff et que les formations spécifiques du Conseil (énergie, concurrence, économie, transport, agriculture, etc.) préparent des rapports annuels concernant les progrès réalisés sur la voie d'une approche plus durable dans leur propre secteur. Le Parlement européen devrait mettre en place une procédure lui permettant d'adopter une approche coordonnée des questions de développement durable. Le Comité devrait être encouragé à stimuler le débat sur le développement durable et à travailler en étroite coopération avec les organes consultatifs nationaux pour le développement durable afin de rehausser le niveau du débat public et accroître la participation en la matière.

## 9. Recommandations concernant la stratégie de consultation et de communication sur le développement durable

9.1 Dans tous ses documents, la Commission reconnaît l'importance que revêt la communication. Dans les conclusions de Göteborg, le Conseil européen «souligne l'importance d'une vaste consultation de tous les intéressés» (paragraphe 23).

<sup>(1)</sup> Conclusions de la Présidence, Conseil européen (Bruxelles), 20 et 21 mars 2003, point 57.

<sup>(2)</sup> Ibidem.

<sup>(3)</sup> Conclusions de la Présidence, Conseil européen (Bruxelles), 20 et 21 mars 2003, point 58.

<sup>(4)</sup> Ibidem.

9.2 Dans sa stratégie en faveur du développement durable, la Commission indique notamment <sup>(1)</sup> que «certains craignent que les mesures politiques prises aient été davantage guidées par des intérêts sectoriels étroits que par l'intérêt plus large de la société. Ce sentiment exprime un malaise plus vaste. Beaucoup pensent que la politique est devenue trop technocratique et trop lointaine et qu'elle se laisse trop souvent guider par les intérêts en place. Pour lutter contre cette désaffection à l'égard de la politique, il faut que le processus de décision politique s'ouvre davantage. Un processus décisionnel ouvert permet d'identifier clairement les compromis nécessaires entre les différents intérêts en présence et de garantir la transparence des décisions. L'ouverture précoce et systématique d'un dialogue, notamment avec les représentants des consommateurs, dont les intérêts sont trop souvent ignorés, si elle risque de rallonger le temps de préparation d'une proposition, devrait cependant permettre d'améliorer la qualité de la réglementation et en accélérer la mise en œuvre».

9.3 Communication et consultation sont deux choses différentes. Le CESE considère tout d'abord qu'il est vital d'élaborer la future stratégie révisée en faveur du développement durable en étroite coopération avec les parties concernées, c'est-à-dire les États membres (afin d'améliorer la mise en relation des stratégies) mais aussi la société civile. L'on ne peut pas se contenter d'imposer une stratégie élaborée au niveau interne. Celle-ci doit être le fruit d'un processus ouvert de consultation et d'approbation si l'on veut qu'elle fasse l'objet, puisqu'elle sera désormais très concrète, d'une large acceptation et d'un vaste soutien.

9.4 Le CESE estime qu'il est urgent de transformer la stratégie en faveur du développement durable en un processus nettement plus participatif. Il rappelle que deux mois à peine se sont écoulés entre la publication du document de consultation et celle de la proposition relative à la stratégie en faveur du développement durable, qui constituait la base des débats à Göteborg. Les discussions nécessaires pour parvenir à un vaste consensus social (cf. paragraphes 2.2 et 2.3) requièrent bien plus de temps que celui qui leur a été consacré jusqu'ici.

9.4.1 Cet avis exploratoire peut être considéré comme une première étape vers ce processus participatif. Le Comité part du principe que l'engagement pris de publier le projet en question en mai/juin 2004 sera respecté. Il faudrait ensuite donner à la société civile suffisamment de temps pour l'examiner. Le Comité considère qu'un délai de trois mois est un minimum.

9.4.2 L'élaboration ultérieure de la nouvelle stratégie devrait être suivie par un forum des acteurs concernés semblable à celui qui a été mis en place pour l'élaboration de la stratégie en faveur de l'utilisation durable des ressources naturelles.

9.4.3 Les conclusions du processus de consultation devraient ensuite être examinées avec les acteurs concernés, après quoi la nouvelle stratégie en faveur du développement durable pourra être adoptée par la nouvelle Commission. Celle-ci devrait ensuite élaborer son programme politique à la lumière de cette nouvelle stratégie.

9.4.4 C'est avec plaisir que le CESE offre son soutien et son assistance dans le cadre de ce processus et accepte la proposition de Mme Margot WALLSTRÖM <sup>(2)</sup>, Commissaire chargée de l'environnement, d'organiser le processus de consultation conjointement avec la Commission.

9.5 Comme le CESE l'a mentionné au paragraphe 2, il faudrait, dans les mois à venir, approfondir la stratégie en faveur du développement durable et la rendre plus concrète. Il est indispensable de donner corps à cette stratégie, dans la mesure où il est plus facile de mettre en œuvre des objectifs précis qu'une vision politique.

9.6 À l'avenir, il y a lieu également d'améliorer sensiblement l'information relative à la stratégie, notamment en résumant toutes les mesures dans un seul document.

9.7 Le Comité souhaite également que le débat sur le développement durable et la politique en matière de formation et de recherche fassent l'objet d'une meilleure coordination. Établir une coordination judicieuse entre la formation et le débat sur la durabilité signifie également, indirectement, donner à tout un chacun la possibilité de participer à ce processus.

9.7.1 S'agissant de la politique de formation, qui peut parfaitement être considérée comme un élément à part entière de la stratégie de communication, l'objectif consiste à développer, à long terme, une façon de penser en réseau dans le contexte social.

9.7.2 L'analyse des tendances non durables dans nos sociétés est la plupart du temps effectuée sur une période de cinq à dix ans, rarement sur une période plus longue, ce qui est compréhensible, compte tenu des difficultés qui se posent. Toutefois, dans le cas de mesures visant à instaurer un développement plus durable, il faudra souvent compter avec une période de quinze à vingt ans, voire plus (une génération). Cela illustre l'un des problèmes fondamentaux qui se pose dans le cadre de la lutte contre les tendances non durables et du développement des parades requises: l'absence de méthodes fiables sur le plan scientifique pour ébaucher des scénarios de remplacement. Il faudrait envisager la possibilité de créer, au niveau de l'UE, un groupe de réflexion sur la politique à long terme en matière de développement durable et de promotion de modes de vie durables. Le développement durable doit pouvoir compter sur des scénarios alternatifs qui couvrent différents thèmes et tendances ainsi que sur la capacité à développer une approche critique. Le Comité propose que dans le cadre de la révision de la stratégie en faveur du développement durable, des efforts de recherche soient plus particulièrement consentis en vue du développement de modèles globaux de simulation relatifs au développement durable. Ces modèles devront décrire non seulement les répercussions sociales et économiques d'une politique cohérente en faveur du développement durable, mais aussi les conséquences auxquelles il faut s'attendre sur les plans social et écologique si l'on ne supprime pas les tendances non durables.

<sup>(1)</sup> COM(2001) 264 final, p. 9 (sous: Améliorer la communication et mobiliser les citoyens et les entreprises).

<sup>(2)</sup> Cf. discours tenu au CESE le 17.3.2004.

9.7.3 La modernisation des emplois et l'introduction de technologies favorables à l'environnement auront un impact sur la formation et l'éducation des travailleurs. L'évolution des méthodes de production et la suppression des structures hiérarchiques augmentent les besoins en formation au sein des entreprises et en formation tout au long de la vie pour tous les travailleurs. Une société qui nourrit l'ambition de penser et d'agir en termes de développement durable doit aspirer à un niveau élevé d'éducation et de formation.

9.7.4 La création d'une société de la connaissance est d'une part nécessaire au développement durable, mais elle en est également d'autre part la conséquence. Cela signifie notamment que les systèmes d'éducation doivent intégrer davantage d'informations sur les questions liées aux tendances non durables. Comprendre les défis permettra de mieux identifier les mesures à prendre.

Bruxelles, le 28 avril 2004.

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

---

ANNEXE 1

à l'avis du Comité économique et social européen

Les amendements suivants, qui ont recueilli au moins un quart des suffrages exprimés, ont été rejetés au cours des débats de la section (article 39, paragraphe 2, du Règlement intérieur).

**Paragraphe 2.1.3:**

Ajouter:

«... et accorder moins d'importance aux aspects économiques et sociaux».

*Résultat du vote*

Voix pour: 37, voix contre: 51, abstentions: 8.

**Paragraphe 2.3.10.1:**

Supprimer la deuxième phrase.

*Résultat du vote*

Voix pour: 33, voix contre: 65, abstentions: 2.

**Paragraphe 2.3.10.2:**

Supprimer ce paragraphe.

*Résultat du vote*

Voix pour: 33, voix contre: 62, abstentions: 3.

**Paragraphe 3.6:**

Supprimer.

*Résultat du vote*

Voix pour: 32, voix contre: 53, abstentions: 6.

---

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen — Vers une stratégie thématique pour l'utilisation durable des ressources naturelles»**

(COM(2003) 572 final)

(2004/C 117/09)

Le 1<sup>er</sup> octobre 2003, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen — Vers une stratégie thématique pour l'utilisation durable des ressources naturelles» (COM(2003) 572 final).

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 5 avril 2004 (rapporteur: M. RIBBE).

Lors de sa 408<sup>ème</sup> session plénière des 28 et 29 avril 2004 (séance du 28 avril 2004), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 54 voix pour, 1 voix contre et 6 abstentions.

## 1. Observations préalables

1.1 La communication à l'examen doit être entendue comme une première étape préparatoire de la Commission vers une stratégie pour l'utilisation durable des ressources naturelles, qui doit être présentée en 2004, puis adoptée en 2005. Cette communication doit permettre d'entamer une discussion avec tous les acteurs concernés, y compris avec des parties de la société civile, pour aboutir à un document de stratégie qui sera le fruit d'un large consensus.

1.2 Pour faire progresser ce processus de concertation, les services de la Commission ont par exemple mis en place un forum des acteurs concernés qui a engagé des consultations intensives <sup>(1)</sup>.

1.3 L'objectif de la future stratégie doit être de développer et de définir des grands principes pour continuer à réduire les incidences de l'exploitation des ressources sur l'environnement, ce qui s'avère nécessaire. Il s'agit essentiellement de continuer à dissocier encore davantage la future croissance économique de l'utilisation des ressources.

1.4 La stratégie à développer doit par conséquent être envisagée comme une sorte de «sous-stratégie» visant à concrétiser la stratégie de l'UE en faveur du développement durable qui est actuellement en cours d'élaboration.

1.5 La stratégie comprendra trois modes d'action:

- l'acquisition de connaissances supplémentaires sur les multiples imbrications des incidences dans le cycle de vie des ressources naturelles (c'est-à-dire depuis leur extraction jusqu'à la phase des déchets, en passant par leur utilisation);
- une évaluation des politiques ayant entre autres pour objectif de montrer «qu'aucun mécanisme ne permet pour le moment de déterminer dans quelle mesure les choix politiques sont compatibles avec l'objectif global de la dissociation entre la croissance économique, d'une part, et l'impact de l'utilisation des ressources, d'autre part»; à l'avenir, la stratégie en matière de ressources le permettra;

— l'intégration politique, l'objectif étant de renforcer l'intégration des questions environnementales liées aux ressources dans les autres politiques.

1.6 Du point de vue du domaine de spécialité abordé, la communication doit être envisagée en lien étroit avec deux autres initiatives qui, tout comme cette stratégie, ont été lancées par la Commission dans le cadre du sixième programme d'action communautaire pour l'environnement, à savoir les propositions relatives à la préparation d'une «stratégie en matière de prévention et de recyclage des déchets» et de la «politique intégrée des produits». Le CESE a déjà pris position sur ces deux questions lors de sa session plénière de décembre 2003 <sup>(2)</sup>.

1.7 L'horizon temporel de la stratégie à développer s'étend sur 25 ans.

## 2. Observations générales

2.1 Dans sa communication, la Commission commence par définir le concept de «ressources naturelles». Selon cette définition, les ressources naturelles comprennent à la fois les matières premières nécessaires aux activités humaines (tant les matières premières renouvelables que les matières premières non renouvelables) et les différents milieux ambiants (tels que l'eau, le sol et l'air, mais aussi le paysage).

2.2 Le document de la Commission se réfère expressément au sommet mondial pour le développement durable qui s'est tenu à Johannesburg, et au cours duquel les participants se sont accordés sur le fait que «la protection et la gestion viable du stock de ressources naturelles nécessaires au développement économique et social sont des objectifs primordiaux du développement durable et en sont aussi les conditions préalables» <sup>(3)</sup>.

<sup>(2)</sup> Avis du Comité économique et social européen sur la Communication de la Commission «Vers une stratégie thématique pour la prévention et le recyclage des déchets» COM(2003) 301 final, et avis du Comité économique et social européen sur la Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen — «Politique intégrée des produits — Développement d'une réflexion environnementale axée sur le cycle de vie» COM(2003) 302 final, JO C80 du 30.03.2004, pages 39 à 44.

<sup>(3)</sup> Plan d'application du Sommet mondial sur le développement durable, introduction, paragraphe 2.

<sup>(1)</sup> Le CESE participe également à ce forum.

2.3 En d'autres termes: sans protection raisonnable ni utilisation compatible des ressources, il n'y a pas de développement durable. Par conséquent, la Commission envisage elle aussi la stratégie prévue expressément comme l'une des contributions de la protection de l'environnement au développement durable.

2.4 Dans l'analyse de la situation, la Commission aboutit à une évaluation susceptible de surprendre les nombreuses personnes qui s'intéressent à la protection de l'environnement et de donner lieu à plusieurs controverses dans le cadre du développement de la stratégie: alors que de graves problèmes apparaissent dans le cas des ressources renouvelables (par exemple les stocks halieutiques et l'eau douce), dans le cas des ressources non renouvelables, la situation est jugée bien moins tendue. Étant entendu que dans les années 70 et 80, de nombreuses actions du mouvement environnemental alors encore embryonnaire avaient justement pour objet le risque de raréfaction des ressources non renouvelables<sup>(1)</sup>, il ne fait aucun doute qu'il est non seulement nécessaire d'expliquer plus précisément des phrases comme: «En outre, cela montre que le fait qu'une ressource donnée soit limitée n'implique pas automatiquement qu'elle va se raréfier», mais ce type d'affirmation risque en outre de donner un signal politique erroné et d'être interprété, à tort, comme une fin d'alerte.

2.5 À cet égard, il est clair que sur le long terme, de telles déclarations sont bien évidemment dénuées de fondement. Même si ces dernières années, de nouveaux gisements de ressources non renouvelables ont été régulièrement découverts et que les prévisions faites par le passé en matière de raréfaction des ressources<sup>(2)</sup> ne se sont pas révélées entièrement exactes en termes de temps, il ne fait aucun doute que par exemple le pétrole, le charbon et d'autres matières premières renouvelables sont épuisables. À cela s'ajoute un facteur aggravant, le fait que les progrès déjà réalisés ces dernières années en matière de dissociation entre l'utilisation des ressources et la croissance n'ont pas encore été suffisants pour permettre de résoudre le problème dans son ensemble. Ils ont entre autres été plus qu'atténués par les taux de croissance mondiaux.

2.6 Par conséquent, ces déclarations de la Commission ne peuvent être considérées que dans le contexte de l'horizon temporel de la stratégie: en effet, au cours des 25 prochaines années, il se peut qu'il n'y ait pas encore de raréfaction déterminante des ressources non renouvelables. Cependant, de l'avis du Comité, un horizon temporel de 25 ans constitue une période beaucoup trop courte dans le contexte d'une stratégie en faveur du développement durable et de la mise en œuvre éventuelle du «concept du facteur dix»<sup>(3)</sup> que la Commission a commencé à examiner.

2.7 La stratégie doit donc aussi contenir des messages clairs sur les ressources non renouvelables, allant au-delà de cet horizon temporel. En effet, dans ce domaine également, c'est dès aujourd'hui qu'il convient de poser les jalons d'une politique durable appropriée.

(1) Cf. «Les limites de la croissance — rapport au club de Rome sur la situation de l'humanité», 1972.

(2) Par exemple celles du club de Rome (voir note de bas de page numéro 4) ou celles du Conseil américain pour la qualité de l'environnement «Global 2000 — Rapport au président», 1980.

(3) Cela consiste à réaliser la même performance économique en utilisant seulement un dixième des ressources utilisées jusqu'ici.

2.8 La Commission a certainement raison d'affirmer que le problème écologique essentiel (des ressources non renouvelables) n'est pas de savoir si celles-ci sont par exemple encore présentes dans le sol. Les exemples du charbon, du pétrole et du gaz montrent que le problème qui se pose en fait sur le plan écologique réside dans l'utilisation de ces matières premières (extraction et dans ce cas combustion entraînant l'émission de CO<sub>2</sub>) et non dans leur existence ou non-existence.

2.9 Du point de vue du développement durable — et il ne fait aucun doute que la Commission y prête attention — la question de la disponibilité est tout à fait pertinente. En effet, même si l'on parvenait à limiter les conséquences écologiques de l'utilisation des ressources, voire à les supprimer, notre responsabilité envers les générations futures nous impose de ne pas exploiter/utiliser l'intégralité des ressources sur une période courte de l'histoire de l'humanité.

2.10 A l'heure actuelle, l'UE prépare toute une série de nouvelles stratégies (absolument nécessaires) ou modifie des stratégies existantes. Il y a lieu de citer entre autres la stratégie générale en faveur du développement durable, les stratégies concernant la prévention et le recyclage des déchets, la politique intégrée des produits, la protection de l'environnement marin, l'aquaculture, la «santé et l'environnement» etc. Le CESE soutient toutes ces initiatives, mais attire l'attention de la Commission sur le fait que les participants qui ne sont pas directement associés risquent de ne plus véritablement s'y retrouver et éprouvent des difficultés à savoir quelle stratégie s'applique à quel domaine et quelle est sa place au sein de la «hiérarchie» des stratégies.

2.11 Pour cette raison, le Comité estime qu'il est judicieux de:

- décrire de manière très précise comment la stratégie concernée s'insère dans le contexte politique;
- faire apparaître les liens avec les autres stratégies et les autres champs politiques actuels au niveau de l'UE et dans les États membres, et
- voir où et comment les différentes stratégies se rejoignent; à cet égard, il est hors de question pour le CESE que la stratégie de durabilité soit considérée comme la stratégie principale dont il convient de déduire toutes les autres, notamment la stratégie relative aux ressources.

2.12 Le Comité estime qu'il est en outre essentiel de décrire de la manière la plus exhaustive possible les conséquences concrètes des stratégies prévues sur les personnes éventuellement concernées. Il s'agit également de présenter les responsabilités et de clarifier qui peut réglementer quoi, à quel niveau politique et avec quelle rapidité, ainsi que ce qui doit être réglementé. Le CESE attend donc de la stratégie qui doit être présentée qu'elle présente de manière détaillée les possibilités de l'UE dans le domaine de l'utilisation des ressources naturelles tout en décrivant la responsabilité au niveau des États membres (par exemple au niveau régional et local).

2.13 Le CESE estime que la diffusion des savoirs appropriés dans de larges couches de la population est une tâche importante.

2.14 Les conséquences éventuelles pour l'économie, le monde professionnel et les marchés du travail doivent prendre une large place dans la stratégie. À maintes reprises et dans de nombreux documents, la Commission a mis l'accent sur le fait que la création d'emplois et la protection de l'environnement n'étaient pas antinomiques, mais qu'elles pouvaient se compléter de manière positive. C'est ce qui doit être prouvé dans cette stratégie et par cette stratégie. Les entreprises souhaitent à juste titre une sécurité économique et juridique pour une période aussi longue que possible. La stratégie doit indiquer à quoi les entreprises devront s'adapter au cours des prochaines années.

Il conviendrait bien entendu de montrer également comment modifier les conditions générales pour arriver à ces synergies. Il y aurait lieu de déterminer si de nouvelles initiatives en matière de politique fiscale et de politique d'éco-taxes permettent de promouvoir l'utilisation durable des ressources naturelles. S'agissant de l'évolution de l'utilisation d'instruments économiques, l'on a enregistré, ces dernières années, un recours accru aux taxes et droits environnementaux et l'on observe une avancée lente mais progressive en direction d'une réforme fiscale au fur et à mesure que certains pays modifient leur base fiscale, et réduisent l'impôt sur le travail pour augmenter les droits et les taxes sur la pollution, les ressources et les services environnementaux<sup>(1)</sup>.

### 3. Observations spécifiques du CESE

3.1 Le Comité accueille très favorablement le document présenté. Une stratégie en matière de ressources est indispensable pour arriver, à une dissociation encore plus importante entre l'utilisation des ressources (qui s'accompagne de pressions sur l'environnement) et la croissance économique.

3.2 Le Comité estime que l'horizon temporel de 25 ans dans lequel s'inscrit la stratégie est sans nul doute trop court. Par contre, il soutient la Commission dans sa volonté de placer au cœur des préoccupations les problèmes qui se présenteront et qui pourront être résolus à court et à moyen terme. Cependant, cela ne doit pas impliquer pour autant la négligence des problèmes qui ont déjà été reconnus en tant que tels à long terme.

3.3 Il serait urgent d'ajouter un chapitre avec les problèmes à long terme qui pourraient toucher essentiellement les ressources non renouvelables, sous peine que l'ensemble de la stratégie soit mal interprétée. À cet égard, il conviendrait d'examiner la problématique environnementale, mais aussi la question de la disponibilité globale physique ou politique. Dans ce contexte, le CESE se félicite des passages de la Communication qui évoquent la disponibilité régionale et européenne. En ce qui concerne le pétrole par exemple, le problème n'est pas exclusivement la quantité: la disponibilité (et par conséquent la dépen-

dance) est un problème qu'il y a lieu de prendre bien plus au sérieux, comme l'ont montré clairement la crise pétrolière des années 70 et d'autres événements plus récents. Les grands blocs économiques de ce monde semblent toutefois suivre des stratégies complètement différentes dans le traitement de ce problème.

3.4 De l'avis du Comité, la stratégie est trop orientée vers l'utilisation matérielle des ressources aux dépens de l'idée de protection, c'est-à-dire aux dépens de l'aspect immatériel qui est lié aux ressources. Le Comité recommande non seulement d'insérer dans le titre de la stratégie le concept de protection et d'accorder ainsi plus d'importance à l'idée de protection. Cela permettrait également de faire le lien avec les discussions qui ont été menées à Johannesburg (voir également le paragraphe 2.2).

3.5 Il est évident que les paysages représentent eux aussi des ressources importantes: citons par exemple les Alpes qui constituent un écosystème sensible, mais aussi un pôle d'attraction touristique<sup>(2)</sup>. La surexploitation de la ressource «paysage» (par la circulation trop importante par exemple) doit également être intégrée dans la stratégie. De tels exemples concrets permettraient de bien fixer les liens avec d'autres domaines politiques, tels que la politique agricole, et de bien déterminer les responsabilités mentionnées. La diversité des paysages européens, due notamment à des modes d'exploitation agricole très différents, est un élément important de la culture et de l'identité européennes, qui doit être préservé.

3.6 La Commission mentionne à juste titre la menace que représente la surexploitation des ressources renouvelables. En ce qui concerne la ressource «bois» par exemple, la Commission explique que seule une partie de l'accroissement annuel est véritablement utilisée; il en résulte ainsi un potentiel considérable pour l'utilisation future (et respectueuse de l'environnement) du bois en tant que matière première. Cette théorie est certes entièrement vraie, mais il y a lieu de tenir compte de deux aspects: comme tous les écosystèmes, la forêt n'a pas uniquement une fonction matérielle, mais elle a aussi une signification immatérielle extrêmement importante, par exemple en tant qu'écosystème ou en tant qu'espace de repos. Cette fonction, mais aussi sa fonction de protection (par exemple contre les inondations et les avalanches), peuvent être en contradiction totale avec une exploitation forestière maximale. D'un autre côté, les ressources forestières sont réparties de manière extrêmement inégale et les effets de la pollution sur les forêts dans certaines parties des pays candidats (par exemple dans les monts Métallifères, les monts des Géants et les monts de Jizera) ont entraîné non seulement la destruction d'une ressource potentielle utilisable au niveau local, mais ils ont aussi eu une part de responsabilité dans les graves inondations de l'Oder (en 1997) et de l'Elbe (en 2002).

Bruxelles, le 28 avril 2004.

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

<sup>(1)</sup> Cf. par exemple la dernière publication d'Eurostat: Environmental taxes in the European Union 1980-2001 — First signs of a relative «green tax shift» — Eurostat 2003.

<sup>(2)</sup> Voir avis du Comité économique et social sur «L'avenir des territoires de montagne dans l'Union européenne», JO C061 du 14.03.2003, pages 113 à 122.

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social européen — Un marché intérieur sans obstacles liés à la fiscalité des entreprises: réalisations, initiatives en cours et défis restants»**

(COM(2003) 726 final)

(2004/C 117/10)

Le 24 novembre 2003, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social européen - Un marché intérieur sans obstacles liés à la fiscalité des entreprises: réalisations, initiatives en cours et défis restants» (COM(2003) 726 final).

La section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 14 avril 2004 (rapporteur: M. CASSIDY).

Lors de sa 408<sup>ème</sup> session plénière des 28 et 29 avril 2004 (séance du 28 avril 2004), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 56 voix pour, 14 voix contre et 3 abstentions.

## 1. Introduction

1.1 La communication à l'examen dresse un aperçu des efforts déployés par la Commission européenne en vue de lever les obstacles fiscaux qui pèsent sur les entreprises menant des activités transfrontalières au sein du marché intérieur. Cette communication ne propose pas d'harmoniser la fiscalité. Elle vise uniquement à supprimer certaines obstacles fiscaux aux activités économiques transfrontalières et à lever ainsi une entrave au bon fonctionnement du marché intérieur et à mettre un terme à l'inefficacité liée à la fiscalité qui découle de l'existence de quinze bases de calcul différentes.

1.2 Le Comité économique et social européen (CESE) a été consulté sur d'autres communications de la Commission traitant des questions de fiscalité. En 2001, il a été consulté sur la communication de la Commission sur «La politique fiscale de l'Union européenne — Priorités pour les prochaines années» (COM(2001) 260 final). Cet avis du CESE, dont le rapporteur était M. MORGAN, soutenait dans l'ensemble les objectifs de la Commission en matière de politique fiscale, notamment la nécessité de coordonner la fiscalité des entreprises afin de supprimer les difficultés, en particulier celles que rencontrent les PME en raison des disparités nationales.

1.3 En 2002, le CESE a émis un autre avis, dont M. MORGAN était à nouveau le rapporteur, sur les propositions de la Commission concernant la concurrence fiscale et la compétitivité des entreprises. L'avis du CESE soulignait notamment la nécessité de donner la priorité à la TVA, aux retraites personnelles et aux prix de transfert<sup>(1)</sup>. La divergence des réglementations nationales empêche la création de conditions équitables en matière de fiscalité entre les entreprises établies dans les différents États membres.

1.4 En 2002 également, un avis d'initiative (rapporteur: M. MALOSSE, corapporteuse: Mme SÁNCHEZ MIGUÉL) invitait instamment à accélérer les mesures visant à éviter la double imposition, notamment la proposition qui prévoyait la mise en place d'un Forum conjoint de l'UE sur les prix de transfert. Cet avis approuvait en outre l'objectif d'un marché intérieur sans entraves fiscales tout en soulignant l'importance d'adopter des principes communs afin de promouvoir le marché intérieur. L'objectif visant à instaurer une base d'imposition harmonisée

pour toutes les entreprises de l'Union européenne est compatible avec la souveraineté fiscale des États membres et des régions de l'Union européenne dans la mesure où il ne remet pas en cause leur compétence en matière de fixation du niveau de la fiscalité.

1.5 En 2003, le Comité a émis un avis sur la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 90/435/CEE du Conseil concernant le régime fiscal commun applicable aux sociétés mères et filiales d'États membres différents présentée par la Commission (COM(2003) 462 final). La rapporteuse générale était Mme POLVERINI. Cet avis soutenait les propositions de la Commission dont l'objet était de supprimer ou du moins de réduire la double ou multiple imposition fiscale des bénéfices distribués par une filiale dans l'État de résidence d'une société mère ou d'un établissement stable.

1.6 En 2003, le Comité a adopté un autre avis d'initiative sur des principes communs, la convergence des règles fiscales et la possibilité de vote à la majorité qualifiée dont le rapporteur était M. NYBERG. Cet avis concluait qu'il convient d'approfondir les trois questions suivantes:

- le recours à la méthode ouverte de coordination afin de déterminer les systèmes fiscaux les plus efficaces;
- l'introduction d'une base commune pour l'imposition des entreprises;
- la fixation à la majorité qualifiée des niveaux minimums des taux d'imposition des sociétés.

## 2. Communication à l'examen

2.1 La communication met en lumière les obstacles fiscaux pesant sur les entreprises, notamment les PME, menant des activités transfrontalières au sein du marché intérieur. En dépit de sa précédente communication de 2001, les obstacles recensés à l'époque par la Commission existent pour l'essentiel toujours. La Commission rappelle dans la communication à l'examen qu'elle a présenté un certain nombre de propositions et d'initiatives ciblées visant à lever des obstacles spécifiques liés à la fiscalité.

<sup>(1)</sup> Les prix demandés pour les biens et services fournis aux entreprises appartiennent à ce même groupe.

2.2 La Commission continue d'œuvrer en faveur d'une solution plus globale et de long terme permettant aux entreprises de recourir à une base d'imposition unique (bénéfices imposables) pour l'ensemble de leurs activités au niveau de l'Union européenne. La Commission estime qu'il s'agit là du seul moyen de surmonter de manière systématique les problèmes liés à la fiscalité dans le marché intérieur.

2.3 Le CESE salue les mesures adoptées par la Commission notamment en vue de la révision des directives «fusions» 90/434/CE et «mères/filiales» 90/435/CE.

### 3. Propositions

3.1 Le Comité a appuyé les efforts déployés par la Commission afin de remédier aux dysfonctionnements du marché intérieur nés des règles et réglementations disparates en matière de fiscalité des entreprises dans les différents États membres. Ce problème ne pourra que s'aggraver après l'élargissement de l'Union à dix nouveaux États membres le 1<sup>er</sup> mai 2004.

3.2 Il est par conséquent nécessaire de donner un nouvel élan en vue de la consolidation des conventions sur la fiscalité des entreprises, notamment par le biais d'un accord entre les États membres prévoyant ce qui est autorisé ou non par rapport à la fiscalité nationale. La nécessité d'instaurer une base d'imposition commune est une priorité.

3.3 Le CESE espère que les États membres reconnaîtront les difficultés que rencontrent les entreprises, en particulier les PME. En effet, elles ne disposent pas des ressources nécessaires pour se conformer à 15, bientôt 25, réglementations différentes. Le Comité considère comme pertinente la possibilité de recourir à une imposition selon les règles de l'État de résidence<sup>(1)</sup> pour les PME, éventuellement en assortissant d'un plafond de chiffre d'affaires.

3.3.1 Le projet pilote de la Commission en matière d'imposition selon les règles de l'État de résidence apporte une solution aux problèmes liés aux activités transfrontalières des PME en allégeant la charge administrative afférant à leurs obligations fiscales. Un système d'imposition selon les règles de l'État de résidence pourrait être expérimenté dans un premier temps sur une base bilatérale puis, après une évaluation positive, éventuellement être étendu à l'ensemble de l'Union européenne.

3.4 Une assiette fiscale commune à l'ensemble de l'Union européenne constitue une première étape importante. Le CESE estime que le respect des normes internationales d'information financière (IFRS) est trop lourd et ne devrait pas être imposé aux PME dans la mesure où ces normes sont essentiellement destinées aux entreprises cotées (les normes IFRS pourraient constituer le point de départ permettant de déboucher sur une base d'imposition commune). La proposition de la Commission doit être adaptée afin de pouvoir s'appliquer aux PME. Il convient de mettre au point un ensemble adapté de normes IAS/IFRS qui prenne en compte les besoins spécifiques des PME en matière de charges administratives et de fiscalité. Une base d'imposition harmonisée et de nouvelles normes comptables

pourraient déboucher sur un alourdissement de la fiscalité. Il devrait être possible pour les pays qui le souhaitent de contre-carrer ce changement en modifiant leurs taux d'imposition. Les besoins de la future «société européenne» (*societas europea*) ne doivent pas non plus être ignorés.

3.5 Le Comité estime par ailleurs que la multitude de conventions sur la double imposition conclues entre des États membres eux-mêmes et entre des États membres et des pays tiers, par exemple les États-Unis, est incohérente et ne permet pas de s'y retrouver, faute d'uniformité. Le CESE invite par conséquent la Commission européenne à analyser les conventions sur la double imposition dans l'ensemble des secteurs afin de fournir un guide des meilleures pratiques et de dégager une solution acceptable pour toutes les parties.

3.6 La communication de la Commission formule une proposition intéressante, à savoir qu'il pourrait être nécessaire de recourir à l'avenir au principe de la «nation la plus favorisée» entre les États membres et précise qu'une première série de débats sera prochainement organisée avec les États membres sur cette question.

3.7 Le CESE insiste une fois encore fortement auprès des États membres, acteurs les plus influents en la matière, sur la nécessité de parvenir à un accord permettant notamment aux PME d'étendre leurs activités au-delà de leurs frontières nationales afin de créer des emplois, et les encourage à le faire, dans la mesure où ce sont elles qui créent effectivement l'essentiel des nouveaux emplois. Le CESE soutient sans réserve l'ambition de la Commission de voir les États membres s'accorder sur la base d'imposition des entreprises.

3.8 L'absence de progrès réels du processus décisionnel de l'UE en matière d'imposition des entreprises fait que l'on assiste à un glissement en conséquence duquel les décisions politiques ne sont pas prises par le Conseil ou le Parlement européen, mais par la CJCE. De même, vu l'absence de décisions politiques, il est nécessaire que des décisions judiciaires soient prises concernant les différents systèmes d'imposition. La jurisprudence de la CJCE<sup>(2)</sup> commence à avoir des effets considérables sur les régimes fiscaux des États membres, notamment leurs systèmes d'imposition des dividendes. En l'absence de progrès au Conseil sur les questions fiscales, le CESE espère que la Commission apportera très bientôt son éclairage quant à l'interprétation des décisions de la CJCE sur la fiscalité.

3.9 Le CESE accepterait un renforcement de la coopération entre des sous-groupes d'États membres désireux d'avancer sur les questions de fiscalité en tant que moyen de contourner l'exigence d'un vote unanime au Conseil.

3.10 Enfin, le CESE reconnaît les difficultés des États membres à réformer leurs régimes actuels. Ils doivent être en mesure de comparer leur prélèvement actuel avec leur part probable dans le cadre de tout nouveau système. Pour ce faire, une coordination ouverte entre eux et une confiance mutuelle seront nécessaires.

Bruxelles, le 28 avril 2004.

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

<sup>(1)</sup> Dans ce système, les règles fiscales de l'État de résidence de l'entreprise sont utilisées pour tous les paiements d'impôts d'une entreprise, mais en appliquant les taux d'imposition de chaque pays où elle exerce ses activités.

<sup>(2)</sup> Parmi les exemples récents: C-446/03 Marks & Spencer plc contre David Halsey (contrôleur fiscal) (Royaume-Uni) — compensation transfrontalière des pertes

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur les fusions transfrontalières des sociétés de capitaux»**

(COM(2003) 703 final — 2003/0277 COD)

(2004/C 117/11)

Le 3 décembre 2003, conformément à l'article 95 du Traité instituant la Communauté européenne, le Conseil a décidé de consulter le Comité économique et social européen sur la « Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur les fusions transfrontalières des sociétés de capitaux » (COM(2003) 703 final — 2003/0277 COD).

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation» chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 10 mars 2004 (rapporteuse: Mme SÁNCHEZ MIGUEL).

Lors de sa 408ème session plénière des 28 et 29 avril 2004 (session du 28 avril 2004), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 56 voix pour, 11 voix contre et 4 abstentions.

## 1. Introduction

1.1 La proposition de directive relative aux fusions transfrontalières présentée par la Commission a fait l'objet d'un large blocage qui peut s'inscrire dans un contexte plus vaste d'interruption du processus législatif lié aux propositions des directives sur le droit des sociétés. En effet, parallèlement au blocage de cette proposition de dixième directive sur les sociétés, les propositions relatives à la cinquième directive sur les organes de gestion et de représentation de sociétés anonymes ainsi que la quatorzième relative au transfert du siège social ont été suspendues et n'ont toujours pas vu le jour. Les raisons de ce blocage du processus législatif sont variées même si, dans tous les cas, l'une des plus importantes a été la difficulté de parvenir à un consensus sur la reconnaissance du droit des travailleurs à l'information et à la participation à ces processus économiques, qui exigeait de procéder aux modifications juridiques pertinentes nécessaires.

1.2 Compte tenu de ce qui précède, l'approbation du statut de la société européenne (SSE) et de la directive qui le complète relative à l'implication des travailleurs <sup>(1)</sup>, ainsi que d'autres directives régulant les droits en matière d'information et de consultation des travailleurs et leur protection en cas de transfert d'entreprises, qui se réfèrent également aux sociétés résultant de fusions transfrontalières <sup>(2)</sup>, a largement facilité la réactivation du processus de présentation des règles d'harmonisation du droit des sociétés européennes pendantes, dont la proposition de directive sur les fusions transfrontalières à l'examen est un bon exemple. En ce sens, le CESE estime que ce nouvel effort d'harmonisation communautaire du droit des sociétés dans la perspective de l'élargissement de l'Europe, à laquelle vont s'incorporer des pays qui ont des modèles d'organisation d'entreprises différents de ceux qui prévalent dans les États membres et qui de plus, sont différents les uns des autres, est important.

<sup>(1)</sup> Règlement CE n° 2157/2001 et directive 2001/86/CE, JO L 294 du 10.11.2001.

<sup>(2)</sup> Directive 97/74/CE sur les comités d'entreprises européens, Directive 2001/23/CE sur les droits de travailleurs en cas de transfert d'entreprises, Directive 2002/14/CE sur l'information et la consultation des travailleurs.

1.3 La proposition présentée en 2003 présente d'importantes différences avec celle de 1985 <sup>(3)</sup>.

1.3.1 Tout d'abord parce que tandis que la proposition de 1985 faisait exclusivement référence aux fusions transfrontalières des sociétés anonymes, la proposition de 2003 concerne celles des sociétés de capitaux, ce qui signifie un élargissement des possibilités de coopération et de regroupement entre sociétés d'États membres différents à d'autres types de sociétés qui s'adaptent mieux au tissu entrepreneurial européen, à savoir les PME.

1.3.2 Ensuite, elles diffèrent également pour ce qui est des règles de renvoi utilisées car tandis que la proposition de 1985 renvoyait constamment à la troisième directive sur les fusions nationales <sup>(4)</sup>, celle de 2003 renvoie en général aux législations nationales sur les fusions, à l'exception des aspects spécifiquement transfrontaliers des fusions qu'elle régit elle-même. Ce renvoi est faisable dans une large mesure parce que les législations nationales ont été préalablement harmonisées, conformément au mandat de la troisième directive, et il a des effets positifs dès lors qu'il simplifie les formes et les procédures de fusion, qui deviennent familières pour les acteurs sociaux, juridiques et économiques qui participent à ces opérations, en permettant de réduire l'incertitude et le coût économique élevé qu'elles représentent.

1.3.3 Enfin, tandis que la proposition de 2003 inclut dans son article 14 la participation des travailleurs au processus de fusion transfrontalière, ces derniers étaient exclus expressément dans les considérants de la proposition de 1985. Les raisons de cette inclusion sont évidentes dès lors que, dans la majorité des cas, les fusions ont des répercussions sur les travailleurs des entreprises concernées. La reconnaissance des droits des travailleurs relativement à la gestion des sociétés, non seulement aux travers de dispositions légales communautaires mais également de multiples accords volontaires, rend nécessaire leur inclusion

<sup>(3)</sup> Proposition de Dixième directive correspondant à la fusion transfrontalière des sociétés anonymes (COM(84) 727 final, JO C 23/11).

<sup>(4)</sup> Directive 78/855/CEE du 8 octobre.

dans le cas de fusions transfrontalières. En ce sens, il nous semble que le renvoi au statut sur la société européenne et à la directive qui le complète, concernant l'implication des travailleurs dans les cas où la législation nationale applicable à la société issue de la fusion n'impose pas la participation de ceux-ci, facilite l'adoption de la disposition proposée en évitant de reprendre le débat au sein des institutions communautaires.

1.4 Il faut savoir que cette proposition de directive s'inscrit dans le cadre du programme de modernisation du droit des sociétés et d'amélioration de la gestion des entreprises dans l'Union européenne <sup>(5)</sup>, dans lequel était prévu un plan d'action envisageant à court, moyen et long terme, une modification législative en profondeur, qui va bien au-delà du parachèvement des propositions de directive sur le droit des sociétés pendantes en vue d'englober des initiatives législatives (directives) et non législatives (recommandations et autres) relatives aux obligations d'information sur la gestion d'entreprises, au renforcement du rôle des administrateurs non exécutifs, à la démocratie des actionnaires (une action/un vote), etc. Concrètement, la présentation de cette proposition de dixième directive relative aux fusions transfrontalières faisait partie d'une liste d'actions à court terme (2033-2005) en matière de restructuration et de mobilité des entreprises.

1.5 Il faut également rappeler que cette directive s'inscrit dans le cadre de l'éventuel développement de la «société privée européenne» (SE) en tant que forme juridique valable pour toute l'UE, qui a été tout particulièrement envisagée pour répondre aux besoins des PME, et qui a fait l'objet d'un large soutien au sein de ce CESE. Rappelons à cet égard que la communication de la Commission du 21 mai 2003 a retenu la recommandation du groupe de haut niveau d'anticiper l'approbation de la dixième directive sur les fusions transfrontalières pour qu'elle intervienne avant la présentation de la proposition relative au statut de SE, pendant en l'attente d'une étude préalable de viabilité.

1.6 L'autre point dont il faut tenir compte, même s'il ne fait pas l'objet de la proposition de directive, c'est la réforme entreprise dans les dénommées directives sur la fiscalité des sociétés <sup>(6)</sup>, dès lors qu'il a été explicitement démontré <sup>(7)</sup> que le retard dans la constitution de la SE est dû au problème non résolu de la complexité fiscale découlant de l'existence de normes communautaires y relatives et surtout de la double imposition qu'entraînent les opérations de fusion. L'on peut considérer que les fusions transfrontalières régulées dans cette proposition à l'examen sont concernées et, compte tenu du fait que ses dispositions sont essentiellement destinées aux PME, il faudrait réduire les coûts pour rendre ces fusions plus attractives.

<sup>(5)</sup> Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen (COM(2003) 284 final du 21.05.2003).

<sup>(6)</sup> Directive du Conseil modifiant la directive 90/435/CEE concernant le régime fiscal commun applicable aux sociétés mères et filiales d'États membres différents; directive du Conseil modifiant la directive 90/434/CEE concernant le régime fiscal commun applicable aux fusions, scissions, apports d'actifs et échanges d'actions intéressant des sociétés d'États membres différents. Avis CESE 312/2004 du 25 février 2004.

<sup>(7)</sup> Référence aux conclusions de la task-force fiscale SE.

1.7 Enfin, il y a lieu de rappeler que cette dixième directive s'avère nécessaire car, à l'heure actuelle, il existe dans certains États communautaires des législations nationales permettant les fusions transfrontalières entre leurs sociétés de capitaux (et en effet des fusions ont été réalisées dans la pratique entre des sociétés espagnoles et des sociétés italiennes, par exemple), tandis que dans d'autres, la loi l'empêche <sup>(8)</sup>.

## 2. Contenu de la proposition de directive

2.1 La proposition de directive régit les fusions transfrontalières, celles-ci étant entendues comme des fusions entre des sociétés de capitaux qui ont au moins leur siège dans deux pays de l'UE et qui sont soumises à la législation d'au moins deux États membres différents (article 1).

2.2 Les modalités de réalisation de la fusion sont celles qui sont reconnues par le statut de la société européenne à savoir: par absorption, par création d'une nouvelle société ou par transfert de tout le patrimoine d'une société à sa société holding (article 1).

2.3 Les législations nationales des pays où sont situés les sièges statutaires des sociétés participant à l'opération de fusion s'appliquent aux procédures de fusion, même si la procédure établie pour mener à bien la fusion transfrontalière, quelle que soit la forme adoptée, doit remplir des conditions minimales spécifiques établies dans la proposition de directive (article 2). Les conditions à remplir sont les suivantes:

2.3.1 En premier lieu, le contenu du projet de fusion de chacune des sociétés devra comporter les mentions indiquées à l'article 3 de la proposition, en tant que projet commun de fusion, et qui font référence à l'identification des sociétés participantes, au rapport d'échange des titres ou parts représentatifs du capital social de chacune des sociétés, aux droits y afférents ainsi qu'aux droits spéciaux. Il faut également souligner l'exigence selon laquelle doit figurer dans ce projet une information sur le système de participation des travailleurs à la société issue de la fusion, comme étant l'une des conditions préalables pour pouvoir donner suite à la procédure de fusion.

2.3.2 Ensuite, la proposition traite de la publicité préalable à donner à la fusion, une fois le projet réalisé. Il s'agit d'une question particulièrement importante car dans un délai d'un mois minimum avant la réunion de l'assemblée générale, les créanciers et les associés minoritaires pourront exercer leurs droits. En ce sens, l'article 4 de la proposition renvoie à l'article 3 de la première directive sur les sociétés, la directive 68/151/CEE <sup>(9)</sup> qui établit la procédure de publicité légale. L'on entend ainsi garantir la sécurité juridique de tous les acteurs concernés par la fusion transfrontalière.

<sup>(8)</sup> Dans les textes nationaux qui ont transposé la directive 78/855/CEE, l'on peut distinguer deux modèles en ce qui concerne la compatibilité d'autorisations de fusions transfrontalières: un premier bloc qui les autorise formé de l'Italie, du Luxembourg, du Portugal, de l'Espagne, du Royaume-Uni, et un second qui ne les autorise pas, constitué des Pays-Bas, de la Suède, de l'Irlande, de la Grèce, de l'Allemagne, de la Finlande, du Danemark, et de l'Autriche. Dans une zone intermédiaire, on trouve la Belgique qui n'autorise les fusions que par absorption.

<sup>(9)</sup> Modifiée par la directive 2003/58/CEE, JO L 221 du 04.09.2003.

2.3.3 Ensuite, la proposition traite de l'intervention des experts qui devront produire un rapport d'expertise destiné aux associés (article 5), avant la tenue de l'assemblée générale qui approuvera, au sein de chaque société, le projet commun de fusion (article 6). Il y a lieu de souligner, en raison de son intérêt pratique en termes de réduction des coûts de fusion (aspect auquel les PME sont particulièrement sensibles), la possibilité de ne désigner qu'un expert ou des experts indépendants pour toutes les sociétés, en en faisant la demande à l'autorité compétente, solution analogue à celle qui est prévue par le statut de la société européenne pour la constitution d'une SE par fusion.

2.3.4 Après approbation par l'assemblée générale des projets de fusion, l'autorité compétente procédera à un contrôle de la légalité de la fusion (articles 7 et 8), dont le résultat sera publié au registre public correspondant (article 10), afin de déterminer la date à partir de laquelle la fusion transfrontalière prend effet (article 9) et par conséquent, à partir de laquelle elle entraîne les effets prévus par chaque forme de fusion: absorption (article 11.1), création d'une nouvelle société (article 12.2) ou transfert du patrimoine à la société holding (article 13). La sécurité juridique de la fusion est garantie, dès lors que la déclaration de nullité de la procédure une fois celle-ci achevée (article 12) est impossible.

2.4 Concernant le système de participation des travailleurs dans la société issue de la fusion, l'on se conformera à celui qui serait en vigueur dans la société issue de la fusion, conformément à la législation nationale. Si celle-ci ne devait être soumise à aucun régime de participation en vertu de la législation du pays dans lequel elle se serait établie et si l'une des sociétés participantes devait être gérée selon le régime de participation des travailleurs, les normes prévues tant dans le statut de la société européenne que dans la directive sur la participation des travailleurs, qui impose un modèle légal en l'absence d'accord entre les représentants des travailleurs et la direction de la société (article 14), seraient d'application.

### 3. Observations générales

3.1 Le CESE accueille très positivement la proposition de directive sur les fusions transfrontalières tant du point de vue de la politique législative poursuivie que de la technique juridique employée.

3.2 Pour ce qui est du premier aspect, la proposition de directive élargit les possibilités de concentration des sociétés dans l'UE, et tout particulièrement pour les PME:

3.2.1 Ainsi, rappelons que l'approbation du SSE permettra à partir de son entrée en vigueur le 8 octobre 2004 (article 70) aux sociétés anonymes implantées dans des États membres différents de constituer une SE en fusionnant (article 2 et 17 et suivants). Ce premier instrument de concentration sera complété, après l'entrée en vigueur de la future directive sur les fusions transfrontalières, par un autre qui permettra aux sociétés de capitaux situés dans des États membres différents,

qu'il s'agisse de sociétés anonymes ou de sociétés en commandite par actions, à responsabilité limitée ou autres, telles que les sociétés coopératives, qui satisfont aux exigences de la première directive sur les sociétés<sup>(10)</sup> de concentrer leur patrimoine en procédant à une fusion transfrontalière, la société issue de la fusion demeurant régie par la législation d'un État membre.

3.2.2 L'élargissement des formes de société qui pourront être couvertes par ce nouvel instrument de concentration qu'est la fusion transfrontalière s'avère particulièrement pertinent pour les PME, dès lors que ces entreprises ont l'habitude d'adopter la formule de la société à responsabilité limitée. Si l'on considère de plus le constat selon lequel l'économie réelle de l'UE est basée sur un système dans le cadre duquel coexistent grandes entreprises et PME et que ces dernières constituent un facteur de développement économique important et sont en particulier la plus grande source d'emplois en Europe, car elles disposent d'une grande capacité d'adaptation à l'évolution de la conjoncture, aux crises cycliques et à l'innovation, nous pouvons conclure que le renforcement de la compétitivité des PME est un objectif souhaitable de la politique législative communautaire. L'un des instruments les plus appropriés pour y parvenir est précisément la concentration économique selon de nouvelles formes juridiques à même d'assurer leur activité transfrontalière, tout en facilitant l'obtention de ressources productives et financières sur le marché bancaire et celui des capitaux.

3.3 Concernant le deuxième aspect, la proposition est valable compte tenu de la technique juridique employée qui simplifie le modèle législatif utilisé en ce qui concerne les deux aspects les plus importants de la nouvelle proposition: l'aspect relatif au type de société et celui de la participation des travailleurs:

3.3.1 Concernant l'aspect relatif au type de société, la proposition ne s'occupe que des aspects transfrontaliers de la fusion, qui sont en règle générale également régis par les règles sur les fusions consacrées dans chaque législation nationale, qui, à leur tour, ont déjà été harmonisées grâce à la transposition de la troisième directive sur les fusions, en dépit de quelques différences substantielles qui existent entre des États membres dont il faudra tenir compte, après approbation de cette proposition. Ce système est un facteur de valeur ajoutée en termes de sécurité juridique pour toutes les parties concernées, dès lors que le modèle légal est validé par les pratiques nationales. En ce sens, il conviendrait d'envisager l'inclusion dans le projet commun de fusion transfrontalière de l'information relative aux répercussions prévues de la fusion sur l'emploi ainsi qu'une évaluation de leurs conséquences.

3.3.2 Concernant la participation des travailleurs des sociétés ayant fusionné, le système de renvoi au Statut de la société européenne et à la directive sur la participation, évite de réouvrir un débat qui a tant retardé l'adaptation de ces dispositions et que l'on est parvenu à conclure avec un niveau élevé de consensus entre toutes les parties intéressées. À cet égard, s'agissant de la participation, l'article 14 de la proposition de directive à l'examen devrait au moins garantir le niveau de protection assuré par la directive 2001/86/CE dans le cas des sociétés européennes créées par voie de fusion.

<sup>(10)</sup> Directive 68/151/CEE.

Le Comité demande que le texte de la directive soit modifié dans ce sens afin de limiter le risque d'affaiblissement de la participation dans les sociétés et les entreprises concernées que comporte la version actuelle. En ce sens, il estime que les systèmes nationaux applicables doivent prévoir que l'ensemble des travailleurs de l'entreprise issue de la fusion, c'est-à-dire même ceux qui travaillent en dehors du pays où le siège de celle-ci a été fixé, aient tous les mêmes droits, en tenant compte des systèmes de participation mis en place pour chaque type de société.

3.4 Sans préjudice du jugement positif porté sur la proposition de directive à l'examen, le CESE estime que certains aspects importants doivent être pris en considération par la Commission.

3.4.1 La base juridique utilisée, se référant aux droits des sociétés (article 44 du TCE), devait être élargie afin d'inclure l'article 308 du TCE, dès lors qu'il ne s'agit pas uniquement de la survie des entreprises ayant fusionné mais également de l'emploi des travailleurs. L'article 308 a également été choisi comme base juridique de la directive 2001/86 complétant le statut de la Société européenne pour ce qui concerne l'implication des travailleurs, à laquelle renvoie l'article 14 de la proposition de directive à l'examen.

3.4.2 Un aspect qui peut être source de confusion à l'occasion de la transposition de la future directive est le système de contrôle de la légalité de la fusion, prévu aux articles 7 et 8, selon lequel chaque État membre désignera les autorités compétentes pour procéder à celui-ci pour la partie de la procédure relative à chaque société qui fusionne et la partie relative à la réalisation de la fusion. L'article 10 de la proposition de directive de 1985 établissait également un contrôle préventif de la légalité, avec toutefois diverses exclusions dans le cadre desquelles il était renvoyé à la procédure prévue à l'article 16 de la troisième directive sur les sociétés. Nous sommes d'avis que l'harmonisation du système de registre européen permet d'affirmer que la légitimation qui ressort du contenu du registre, à savoir la présomption d'exactitude et de validité, conjointement au principe de légalité, selon lequel l'entité qui enregistre prend sous sa responsabilité la légalité des actes et documents inscrits au registre, pourrait simplifier le système de contrôle de la légalité des fusions transfrontalières au moyen du renvoi.

3.4.3 Un autre aspect qui doit être examiné par la Commission est celui de la protection des droits des tiers, y compris les crédits salariaux, car une interprétation combinée de la lettre c) de l'article 4 et du paragraphe 3 de l'article 11 peut conduire dans la pratique à léser ces derniers. La raison en est que tandis que la lettre c) de l'article 4 oblige chacune des sociétés fusionnant à publier les conditions d'exercice des droits des créanciers et des associés minoritaires (lesquels, le cas échéant, auront un droit de séparation, même si ce n'est pas prévu dans ces dispositions, si la législation nationale le prévoit), le paragraphe 3 de l'article 11 renvoie expressément, en ce qui concerne l'opposabilité à des tiers des démarches spéciales pour la transmission

de certains biens, droits et obligations apportées par les sociétés fusionnant, à la société issue de la fusion. Pour éviter une interprétation qui pourrait porter préjudice aux droits des tiers, il conviendrait de mentionner, dans une disposition, le droit d'opposition des tiers à la fusion tant que leurs droits n'ont pas été garantis, ce qui semble être la fonction de ce paragraphe 3 de l'article 11.

3.4.4 Un troisième aspect qu'il conviendrait de clarifier est la délimitation du champ d'application et les effets de la directive en ce qui a trait aux droits de participation des travailleurs.

3.4.4.1 Tout d'abord, il faut savoir que l'information prévue doit contenir au moins celle qui est exigée dans les directives 2001/23/CE, relative à la protection des travailleurs en cas de transfert d'entreprise et 2002/14/CE, relative à l'information et à la consultation des travailleurs, et il faut mentionner cette nécessité dans le texte. Le Comité estime que des règles purement nationales en matière d'information et de consultation ne suffisent pas, étant donné qu'elles ne prennent pas en compte les questions de nature transfrontalière. Les règles relatives aux comités d'entreprise européens ne sont pas toujours applicables puisqu'elles ne concernent que les entreprises qui emploient au moins 1.000 salariés, dont 150 au moins dans deux pays différents. C'est pourquoi le Comité renouvelle sa demande d'introduire dans la proposition des règles garantissant aux travailleurs le droit à l'information et à la consultation dans les mêmes conditions que dans une Société européenne.

3.4.4.2 Ensuite, la non-observation dans la pratique de l'obligation légale d'informer et de consulter les travailleurs peut produire un effet négatif sur l'emploi, sans que soient prévues des mesures spécifiques pour le protéger.

3.4.4.3 Enfin, il conviendrait de clarifier le contenu de l'article 14 pour éviter de trop recourir au renvoi à des normes de nature transnationale, telles que le règlement sur le SSE, et à d'autres de caractère national, comme la directive sur la participation des travailleurs dans la SE, afin qu'il n'y ait pas de doute quant au fait que les systèmes applicables sont les suivants:

- le système national de participation des travailleurs en vigueur dans l'état dont dépend l'entreprise née de la fusion;
- si le droit national ne prévoit pas la participation des travailleurs, il y a lieu de recourir au modèle négocié, conformément à ce qui est prévu dans la directive sur la participation;
- en cas de non-accord entre les parties, le modèle obligatoire conformément à la partie 3 de l'annexe à la directive sur la participation serait applicable.

## 4. Conclusions

4.1 Le CESE rappelle qu'il juge les dispositions proposées positives et pratiques.

4.2 Cependant, il tient à signaler à la Commission des aspects omis dans la proposition:

4.2.1 En premier lieu, l'absence de régulation de la responsabilité des administrateurs et des experts qui interviennent dans la procédure de fusion. Il faut rappeler que l'article 15 de la proposition de 1985 établissait un régime général de responsabilité par renvoi aux articles 20 et 21 de la troisième directive sur les sociétés. L'introduction, dans la proposition de 2003, d'un article établissant la responsabilité des administrateurs et des experts serait justifiée, de manière générale, non seulement en raison de l'existence d'une large convergence de toutes les législations nationales en la matière, mais également parce qu'elle fait partie de nombre de codes de conduite des sociétés et de rapports publiés sous l'égide de la Commission <sup>(1)</sup>.

Bruxelles, le 28 avril 2004.

4.2.2 En deuxième lieu, il conviendrait de coordonner cette proposition avec les directives en vigueur et les nouvelles propositions de réforme fiscale des fusions et autres opérations <sup>(12)</sup> car la viabilité en pratique des fusions transfrontalières dans l'UE dépendra non seulement de la facilité et de la sécurité juridique apportée par une réglementation des sociétés efficace, objectif de cette proposition de dixième directive, mais également d'un bon rapport coût/bénéfice fiscal de ces opérations de concentration. Aussi, est-il nécessaire d'assurer une coordination entre la DG marché intérieur et la DG ECOFIN.

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

---

<sup>(1)</sup> Directive 78/855/CEE.

---

<sup>(12)</sup> Rapports du groupe au niveau d'experts en droit des sociétés du 4 novembre 2000.

## ANNEXE

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

Les amendements suivants ont été mis au vote et rejetés au cours des débats (article 54, paragraphe 3 du Règlement intérieur) bien qu'ayant réuni un quart au moins de votes exprimés:

**Modifier comme suit le paragraphe 3.4.4.3**

«... afin qu'il n'y ait pas de doute quant au fait que les systèmes applicables sont les suivants s'appliquent si au moins une des sociétés participant à la fusion était gérée en participation:».

*Exposé des motifs*

Cet ajout rend le texte plus précis. Les représentants des travailleurs doivent avoir réellement bénéficié du système de participation pour que celui-ci puisse être «introduit» dans la nouvelle société.

*Résultat du vote*

Votes pour: 29, votes contre: 41, abstentions: 4.

**Nouveau paragraphe 3.4.4.4**

«Le Comité est sceptique quant à l'application du modèle obligatoire prévu par la partie 3 de l'annexe de la directive sur la participation des travailleurs, dans la mesure où elle peut impliquer l'exportation d'un système de participation dans d'autres États membres qui ont une tradition juridique complètement différente».

*Exposé des motifs*

Si cette disposition obligatoire est appliquée, une société de l'État A (dans laquelle la participation n'est pas prévue) qui fusionne avec une société de l'État B (dans laquelle la participation est prévue) et choisit d'implanter le siège de la nouvelle société dans l'État A pourrait, par exemple, être tenue d'appliquer la législation de l'État B, même si cela est tout à fait incompatible avec la forme de société prévue par l'État A (système unitaire/système dual).

*Résultat du vote*

Votes pour: 25, votes contre: 40, abstentions: 4.

---

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant un programme communautaire pluriannuel visant à rendre le contenu numérique européen plus accessible, plus utilisable et plus exploitable»**

(COM(2004) 96 final — 2004/0025 (COD))

(2004/C 117/12)

Le 25 février 2004, le Conseil a décidé, conformément à l'article 157, paragraphe 1, du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant un programme communautaire pluriannuel visant à rendre le contenu numérique européen plus accessible, plus utilisable et plus exploitable» (COM(2004) 96 final — 2004/0025 (COD))

Le 24 février 2004 le Bureau du Comité a chargé la section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information» de préparer les travaux du Comité en la matière

Lors de sa 408<sup>ème</sup> session plénière des 28 et 29 avril 2004 (séance du 29 avril 2004), étant donné l'urgence, le Comité économique et social européen a décidé de désigner Jorge PEGADO LIZ comme rapporteur général; il a adopté l'avis suivant par 56 voix pour, 1 voix contre et 4 abstentions.

## 1. Introduction

1.1 Cette proposition de création d'un programme communautaire pluriannuel destiné à rendre le contenu numérique en Europe plus accessible, utilisable et exploitable, désigné par l'intitulé abrégé eContentplus (2005-2008) <sup>(1)</sup>, prend en considération l'objectif stratégique de la communication eEurope 2005 <sup>(2)</sup>, et tient compte des réalisations du programme eContent (2001-2004) en cours <sup>(3)</sup>, de l'évaluation à mi-parcours dont ce même programme a fait l'objet <sup>(4)</sup>, et de l'évolution constatée entre-temps aux plans technologique, réglementaire <sup>(5)</sup> et du marché, évoquée à bon escient dans l'exposé des motifs de la proposition à l'examen.

## 2. Le programme eContent (2001-2004)

2.1 Les objectifs du programme eContent (2001-2004), dont la proposition a fait l'objet d'un avis favorable du Comité

<sup>(1)</sup> Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant un programme communautaire pluriannuel visant à rendre le contenu numérique européen plus accessible, plus utilisable et plus exploitable COM(2004) 96 final — 2004/0025 (COD).

<sup>(2)</sup> Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions «eEurope 2005: une société de l'information pour tous» COM(2002) 263 final.

<sup>(3)</sup> Décision 2001/48/CE du Conseil, du 22 décembre 2000.

<sup>(4)</sup> Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions concernant l'évaluation à mi-parcours du programme communautaire pluriannuel visant à encourager le développement et l'utilisation du contenu numérique européen sur les réseaux mondiaux ainsi qu'à promouvoir la diversité linguistique dans la société de l'information (eContent) (eContent), COM(2003) 591 final.

<sup>(5)</sup> Notamment la directive relative à la réutilisation de l'information du secteur public (directive 2003/98/CE du 17 novembre 2003), la directive du Parlement européen et du Conseil sur l'harmonisation de certains aspects du droit d'auteur et des droits voisins dans la société de l'information (directive 2001/29/CE, du 22 mai 2001), la directive relative à la protection juridique des bases de données (directive 96/9/CE, du 11 mars de 1996) et tout un ensemble de directives favorisant le commerce et les services en ligne dans le marché intérieur: directive relative au commerce électronique (22 mai 2001), facturation électronique (20 décembre 2001) encore la directive et les règlements (7 mai 2002) relatifs à la TVA sur les produits numériques.

économique et social européen (ci-après désigné sous forme abrégée par le sigle CESE <sup>(6)</sup>), ont été définis comme suit:

- a. créer les conditions favorables au développement de l'industrie européenne des contenus multimédias;
- b. stimuler la recherche et l'utilisation de contenus multimédias;
- c. contribuer au développement professionnel, social et culturel des citoyens;
- d. promouvoir l'échange de connaissances entre les utilisateurs et les fournisseurs.

2.2 Le programme eContent couvre une période de quatre ans comprise entre janvier 2001 et janvier 2005 et il est mis en oeuvre au travers de trois lignes d'action:

- a. améliorer l'accès aux informations du secteur public et élargir leur utilisation;
- b. développer la production des contenus numériques dans un contexte multilingue et multiculturel;
- c. dynamiser le marché des contenus numériques.

## 3. Évaluation à mi-parcours du programme eContent

3.1 Dans le cadre de l'évaluation à mi-parcours du programme eContent <sup>(7)</sup>, l'impact positif de celui-ci a été reconnu et il a été recommandé de maintenir l'aide apportée aux contenus numériques au travers de politiques et de programmes communautaires.

3.2 Le rapport d'évaluation contient également des recommandations sur l'exécution du programme actuel eContent destinées à la Commission ainsi qu'aux États membres, allant notamment dans le sens d'une accentuation de la dimension commerciale des projets. La Commission y est également invitée à encourager la collaboration et la communication en réseaux entre les points de contacts nationaux qui diffusent les informations sur le programme, de manière à améliorer la qualité du service fourni. Le rapport conclut à la nécessité d'un programme subséquent et par un appel à la Commission à optimiser l'impact du programme en restreignant le groupe cible potentiel.

<sup>(6)</sup> Avis du Comité économique et social sur la proposition de décision du Conseil portant adoption d'un programme communautaire pluriannuel visant à encourager le développement et l'utilisation de contenu numérique européen sur les réseaux mondiaux ainsi qu'à promouvoir la diversité linguistique dans la société de l'information, COM(2000) 323 final — 2000/0128 (CNS).

<sup>(7)</sup> Voir note antérieure, COM(2003) 591 final.

3.3 La Commission a admis que l'impact devait être optimisé et qu'une certaine rationalisation des activités s'imposait, partageant également le point de vue selon lequel les éléments multilingues et multiculturels devaient être placés au centre de tous les projets financés.

#### 4. La proposition de création du programme eContent-plus (2005-2008)

4.1 Le programme d'appui financier eContentplus poursuit l'objectif de rendre les contenus numériques en Europe plus accessibles, plus utilisables et plus exploitables, en facilitant la création et la diffusion d'informations et de connaissances, dans des secteurs d'intérêt public, dans l'Union. Le programme pourra ainsi contribuer à la réalisation des objectifs de eEurope 2005.

4.2 Le programme, dont la dotation financière proposée est de 163 millions d'euros, pour une période de quatre ans (2005-2008), est essentiellement centré sur la qualité des contenus permettant de diffuser des informations et des connaissances et pas seulement sur la production d'un volume plus important de contenus. Il mise sur la création de cadres paneuropéens (services, infrastructures d'information, etc.) qui facilitent la découverte et l'utilisation de contenus numériques de qualité, qui soient réutilisables et interopérables pour la création de nouveaux services de contenus. Les domaines couverts sont l'information du secteur public, les données spatiales ainsi que les contenus didactiques et culturels.

4.3 En résumé, le programme poursuit trois objectifs opérationnels:

- a. faciliter l'accès au contenu numérique européen;
- b. améliorer la qualité en permettant la mise en œuvre des meilleures pratiques dans le domaine du contenu numérique;
- c. renforcer la coopération et la sensibilisation entre les parties prenantes du secteur du contenu numérique (notamment les scientifiques, les étudiants, les chercheurs, les professionnels, les «réutilisateurs», les services publics, etc).

#### 5. Base juridique

5.1 Le CESE souscrit à la base juridique suggérée par la Commission pour cette initiative (article 157, n°3, du Traité instituant la Communauté européenne), qui est d'ailleurs la même que la base juridique utilisée dans la décision du Conseil du 22 décembre portant adoption du programme communautaire eContent.

5.2 Le CESE approuve également l'instrument juridique utilisé, à savoir la décision, qu'il juge approprié.

#### 6. Observations générales

6.1 Le CESE accueille favorablement la proposition de la Commission d'adopter un programme communautaire pluriannuel destiné à rendre les contenus numériques en Europe plus

accessibles, plus utilisables et plus exploitables, dénommé eContentPlus (2005-2008), donnant ainsi une continuité au programme eContent.

6.2 Dans des avis antérieurs, le CESE avait marqué son soutien et son encouragement à toutes les initiatives allant dans le sens de la promotion de la société de l'information, notamment au programme eEurope, au programme pluriannuel (2003-2005) MODINIS <sup>(1)</sup>, à la politique de sécurité des réseaux et de l'information <sup>(2)</sup>, à la lutte contre la cybercriminalité <sup>(3)</sup>, au développement d'une société de la connaissance sans discrimination <sup>(4)</sup>, au droit d'accès à Internet dans des conditions de sécurité en termes de protection des données à caractère personnel dans les transactions commerciales et des services informatiques <sup>(5)</sup>, à la promotion d'une utilisation plus sûre d'Internet en luttant contre les contenus illicites et préjudiciables, ainsi qu'à la réutilisation des informations du secteur public <sup>(6)</sup>.

6.3 Le CESE partage totalement l'objectif de la Commission consistant à assurer la diversité culturelle et linguistique de l'Europe, qui doit être partie intégrante du développement de la société de l'information <sup>(7)</sup>, et il a récemment adopté un avis exploratoire sur les industries culturelles en Europe <sup>(8)</sup>, dans lequel il fait explicitement valoir que les pouvoirs publics de l'Union européenne, des États membres et des régions doivent contribuer au renforcement de la diversité.

<sup>(1)</sup> Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Conseil relative à l'adoption d'un programme pluriannuel (2003-2005) portant sur le suivi du plan d'action eEurope, la diffusion des bonnes pratiques et l'amélioration de la sécurité des réseaux et de l'information» (MODINIS) COM(2002) 425 final — 2002/0187 (CNS), du 25 octobre 2002.

<sup>(2)</sup> Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions — Sécurité des réseaux et de l'information: Proposition pour une approche politique européenne» — JO C 48 du 21.02.2002.

<sup>(3)</sup> Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions — Créer une société de l'information plus sûre en renforçant la sécurité des infrastructures de l'information et en luttant contre la cybercriminalité: eEurope 2002» — JO C 311 du 7.11.2001.

<sup>(4)</sup> Avis du Comité économique et social sur «L'information émanant du secteur public: une ressource clé pour l'Europe — Livre vert sur l'information émanant du secteur public dans la société de l'information» JO C 169 du 16.06.1999.

<sup>(5)</sup> Avis du Comité économique et social sur la «proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications» — JO C123 du 25.04.2001.

<sup>(6)</sup> Avis du Comité économique et social sur «La Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant la réutilisation et l'exploitation commerciale des documents du secteur public» COM(2002) 207 final — 2002/0123 (COD), du 11 décembre 2002.

<sup>(7)</sup> Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions — principes et lignes directrices de la politique audiovisuelle de la Communauté à l'ère numérique» (COM(1999) 657 final), du 19 octobre 2000.

<sup>(8)</sup> Avis exploratoire du Comité économique social et sur les industries culturelles en Europe, du 28 janvier 2004.

6.4 Aussi, le CESE ne peut-il manquer de saluer cette proposition d'intervention communautaire qui a pour objectif de créer les conditions permettant de surmonter les barrières techniques et économiques que la diversité suppose sur des marchés nationaux trop restreints. L'orientation du programme est valable en ce qu'elle met l'accent sur les méthodes, les outils, les processus et les services liés à la conception, au développement, à l'accès et à la distribution de contenus numériques de qualité élevée, tout en laissant la production de contenu proprement dite aux forces du marché et, le cas échéant, à d'autres initiatives communautaires spécifiques.

6.5 Le CESE tient compte du fait que l'une des conclusions du rapport d'évaluation à mi-parcours du programme eContent met en évidence la nécessité de clarifier ce sur quoi l'action du programme doit se focaliser, pour éviter une dispersion au niveau des groupes d'utilisateurs et la fragmentation de marchés cibles, qui empêcheraient d'atteindre la masse critique indispensable au succès de l'initiative.

6.5.1 En conséquence, le CESE comprend et accepte que le principe directeur du programme eContentplus soit d'optimiser l'impact au niveau d'un groupe d'intervenants, et pour ce faire, il faut définir de manière plus restrictive la sphère des participants et le cadre des objectifs à poursuivre.

6.5.2 Toutefois, et afin d'éviter l'accentuation d'éventuelles asymétries régionales entre les bénéficiaires du programme eContent, le CESE invite la Commission à approfondir le champ d'action de la mesure «renforcer la coopération et la sensibilisation», et dans le cadre de celle-ci la «mesure d'accompagnement».

## 7. Observations particulières

7.1 Dans la fiche d'incidence financière du programme, le CESE souhaiterait voir clarifiée la raison de la réduction de la dotation prévue pour l'action «Faciliter l'accès au contenu numérique, son utilisation et son exploitation» en 2006 (voir paragraphe 6.1.1 intervention financière (crédits d'engagement)), dès lors qu'il s'agit d'une situation exceptionnelle relativement à la totalité de la période de programmation de l'initiative.

7.2 Toujours dans la fiche d'incidence financière, et en accord avec les observations précédentes, le CESE juge insuffisante la dotation globale prévue pour la mesure «renforcer la coopération et la sensibilisation» (entre 6 % et 10 %) et en particulier, le budget prévu pour les actions d'évaluation du programme.

7.2.1 Aussi, le CESE invite-il la Commission à renforcer la dotation à l'examen en accordant une attention accrue à l'évaluation à mi-parcours du programme.

7.3 Compte tenu également des recommandations du rapport d'évaluation à mi-parcours concernant le profil du

programme assurant la continuité du programme eContent<sup>(1)</sup>, notamment celles selon lesquelles les deux exigences principales à respecter, pour tous les projets à soutenir, devront être la commercialisation, en favorisant les projets à fort potentiel de marché et qui présentent un intérêt démontrable pour de futurs groupes d'utilisateurs, et l'européanisation, à savoir que les projets devront intéresser un groupe élargi d'entreprises et d'utilisateurs privés européens, tout en renforçant la diversité culturelle européenne, le CESE estime que les actions d'évaluation programmées ainsi que le rapport d'évaluation auxquels se réfère l'article 5, paragraphe 3, de la proposition de décision, devront comporter, dans la mesure du possible, un étalonnage du degré de satisfaction des utilisateurs des projets ayant fait l'objet d'un soutien.

7.4 Il conviendrait en outre de soutenir et de promouvoir l'élaboration de contenus éducatifs et de bases d'information scientifiques et techniques accessibles gratuitement et librement, préparés par des institutions, des universités ou des associations, ce qui constituera une contribution importante à la stratégie de Lisbonne et à la libre circulation des connaissances en Europe.

## 8. Synthèse et considérations finales

8.1 Reconnaissant le rôle que les contenus numériques jouent dans l'amélioration de l'accès des citoyens aux informations et dans la stimulation du développement économique et social des entreprises européennes, le CESE soutient la création du programme eContentPlus en tant qu'instrument d'incitation à la réutilisation des informations émanant du secteur public et à la création de contenus européens multilingues et multiculturels.

8.2 Le CESE souscrit à l'objectif de ce programme d'assurer la diversité culturelle et linguistique de l'Europe, laquelle doit être partie intégrante du développement de la société de l'information, raison pour laquelle il juge valable l'orientation donnée au programme qui porte sur les domaines de la conception, du développement, de l'accès et de la distribution de contenus numériques de qualité élevée.

8.3 Tout en comprenant et en acceptant que le principe directeur du programme eContentPlus soit d'optimiser l'impact sur un groupe restreint d'intervenants, le CESE attire l'attention sur la nécessité d'approfondir la question du champ d'action, et de l'incidence financière correspondante, de la mesure «renforcer la coopération et la sensibilisation», comme moyen d'atténuer les éventuelles aggravations d'asymétries régionales entre les bénéficiaires de cette initiative communautaire.

8.4 Compte tenu également des recommandations du rapport d'évaluation à mi-parcours concernant le profil du programme donnant suite à eContentPlus, le CESE recommande que les actions et les rapports d'évaluation programmés comportent, dans la mesure du possible, un étalonnage du degré de satisfaction des utilisateurs des services faisant l'objet d'un soutien dans le cadre du programme.

Bruxelles, le 29 avril 2004.

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

<sup>(1)</sup> Paragraphe 3.2.3 le profil éventuel du programme «eContent II», COM(2003) 591 final.

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur l'application aux institutions et organes de la CE des dispositions de la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice dans le domaine de l'environnement»**

(COM(2003) 622 final — 2003/0242 COD)

(2004/C 117/13)

Le 7 novembre 2003, le Conseil a, conformément à l'article 175, paragraphe 1, du traité instituant la Communauté européenne, décidé de consulter le Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur l'application aux institutions et organes de la CE des dispositions de la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice dans le domaine de l'environnement» (COM(2003) 622 final — 2003/0242 COD).

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 4 mars 2004 (rapporteuse: Mme SÁNCHEZ MIGUEL).

Lors de sa 408<sup>ème</sup> session plénière des 28 et 29 avril 2004 (séance du 29 avril 2004), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 68 voix pour, 6 voix contre et 7 abstentions.

## 1. Introduction

1.1 La politique environnementale de l'UE, telle que visée à l'article 6 du traité CE, et, en particulier, l'objectif communautaire de promotion du développement durable, rendent indispensable que les citoyens européens se sentent impliqués dans toutes les activités destinées à les faire connaître et à les mettre en oeuvre. Pour cette raison, la DG Environnement a — par divers instruments, dispositions réglementaires, communications, conférences, etc. — renforcé l'information des parties intéressées ainsi que leur participation à cette politique.

1.2 Les instruments utilisés jusqu'à présent consistaient essentiellement à instaurer des règles pour l'information et la participation des citoyens et, dans une moindre mesure, pour l'accès à la justice concernant les normes applicables aux différents domaines que couvre la politique environnementale.

1.3 Aux termes de l'article 175, paragraphe 1, du traité CE, l'adoption de mesures permettant de garantir les objectifs de la politique environnementale relève de la compétence de la Commission. Il s'agit donc d'orienter la participation des citoyens de manière à ce qu'elle favorise et améliore la protection de l'environnement. Il convient de noter que cet instrument d'information et de consultation s'applique déjà à d'autres politiques communautaires, notamment la PAC et la politique industrielle. Compte tenu de l'impact de ces politiques sur le développement durable, il est primordial que la connaissance et la mise en oeuvre transparente de ces politiques dépassent le cercle des parties intéressées, grâce à une diffusion de l'information à l'ensemble des citoyens.

1.4 Les instruments normatifs ayant contribué à ce jour au développement de l'information et de la participation des citoyens à la problématique de l'environnement sont les suivants:

- Règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil, du 30 mai 2001, relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission <sup>(1)</sup>;
- Directive 2003/4/CE concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement <sup>(2)</sup>;
- Directive 2003/35/CE prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement <sup>(3)</sup>.

1.5 La signature, en 1998, par la Communauté européenne, de la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (convention d'Aarhus) réaffirme l'objectif visant à accroître l'implication des citoyens européens dans les questions environnementales dans le but de renforcer leur participation à la conservation et à la protection de l'environnement et, partant, d'influencer le développement durable de l'espace européen.

1.6 La situation juridique actuelle, qui résulte de l'absence de ratification de la convention d'Aarhus par tous les États membres <sup>(4)</sup>, impose une double intervention. Premièrement, il y a lieu de créer un instrument législatif (règlement) qui permet l'application totale aux institutions et organes de la CE des dispositions de la convention relatives à l'accès à l'information, à la participation du public au processus décisionnel et à l'accès à la justice. Deuxièmement, il y a lieu de compléter les dispositions destinées aux États membres par le biais d'une proposition de directive qui doit intégrer uniquement la partie concernant l'accès à la justice.

<sup>(1)</sup> JO L 145 du 31.5.2001, p. 43. La communication de la Commission intitulée «Vers une culture renforcée de consultation et de dialogue — Principes généraux et normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission avec les parties intéressées» (COM(2002) 704 final du 11.12.2002), a également été approuvée.

<sup>(2)</sup> JO L 41 du 14.2.2003, p. 26.

<sup>(3)</sup> JO L 156 du 25.6.2003, p. 17.

<sup>(4)</sup> Elle a été ratifiée par les pays suivants: Portugal, Belgique, France, Danemark et Italie.

## 2. Contenu de la proposition de règlement

2.1 La proposition de règlement à l'examen a pour objet l'application du contenu de la convention d'Aarhus aux organes compétents de l'UE grâce à l'introduction des dispositions nécessaires relatives à l'accès à l'information, à la participation et à l'accès à la justice dans le domaine de l'environnement. À cette fin, il définit les concepts servant à délimiter son champ d'application ainsi que les organes de référence soumis aux obligations précisées ci-après. Il importe de distinguer parmi les définitions celle relative au droit environnemental.

2.2 L'accès à l'information sur l'environnement, traité dans les articles 3 à 7, intègre le contenu du règlement n° 1049/2001, qui s'applique désormais aux autres organes de l'UE investis de compétences en matière d'environnement, et n'est donc plus limité au Parlement européen, au Conseil et à la Commission. L'information sur l'environnement se présente comme une obligation imposée aux différents organes assumant des responsabilités en la matière, qui sont tenus de se doter des moyens les plus appropriés pour assurer l'information du public et veiller à sa mise à jour permanente par quelque mode de communication disponible que ce soit, mais de préférence par le biais des réseaux de télécommunications publics. Les parties intéressées pourront ainsi disposer à temps d'une information suffisante. Les critères suivants doivent être observés:

- qualité et actualisation de l'information;
- accessibilité des parties intéressées à l'information, de sorte que les demandes d'information soient rapidement satisfaites;
- coopération entre toutes les autorités compétentes en matière d'information face à des situations d'urgence sur le plan environnemental.

2.3 L'article 8 porte sur la participation du public et définit les conditions selon lesquelles les citoyens ont le droit de participer à l'élaboration des plans et programmes relatifs à l'environnement, qui est réalisée par une institution ou un organe communautaire et est requise par une disposition juridique. Cet article permet d'associer le public susceptible de participer ainsi que les organisations environnementales aux phases initiales précédant l'adoption des plans et programmes.

2.4 L'accès à la justice sera possible pour toute personne qui possède le droit d'ester en justice. En d'autres termes, seules les organisations reconnues au sens des articles 12 et 13 seront habilitées à engager des poursuites judiciaires devant la Cour de justice des CE. Toutefois, aux termes de l'article 9 concernant la légitimation des personnes qualifiées, une demande de réexamen des actes administratifs émanant des institutions communautaires peut être introduite, qui, si elle est justifiée, peut suspendre tous les actes contrevenant au droit de l'environnement et ce, avant une éventuelle action en justice.

## 3. Observations générales

3.1 Le CESE a affirmé à plusieurs reprises que l'instrument le plus approprié dont dispose l'UE pour l'application de la législation environnementale est l'implication des citoyens dans la politique de développement durable, qui doit reposer sur la transparence et le contrôle du respect, par tous, des normes établies à cet effet, tout en garantissant la protection des informations confidentielles. L'accès à l'information, la participation à l'élaboration des plans et programmes relatifs à l'environnement et l'accès ultérieur à la justice sont les instruments qui

permettront non seulement une meilleure application des dispositions juridiques, mais également une plus grande sensibilisation et une meilleure éducation des citoyens en ce qui concerne la conservation et l'utilisation des ressources naturelles existantes.

3.2 Si, à l'aube de cette étape nouvelle marquée par l'adhésion prochaine de dix nouveaux pays, les nouvelles dispositions d'harmonisation proposées par la Commission sont les bienvenues, il convient néanmoins d'insister auprès des pays européens signataires de la convention d'Aarhus pour qu'ils procèdent à sa ratification. Cette convention devrait également être ratifiée par la Communauté européenne, ce qui augmenterait le nombre d'instruments en faveur de la protection de l'environnement à l'échelle mondiale, en particulier les conventions internationales.

3.3 Ce nouvel instrument juridique complète l'application de la convention d'Aarhus, créant ainsi un instrument juridique à l'intention des autorités communautaires. La nécessité de cet instrument découle des conséquences transfrontalières de nombreuses dispositions environnementales. Dans de nombreux cas, c'est à l'autorité communautaire qu'il incombera en effet de régler les questions d'application. Dans l'accomplissement de cette tâche, il est fondamental de souligner le rôle de l'Agence européenne pour l'environnement, qui fonctionne comme une base centrale d'information et de contrôle du respect de la législation environnementale dans l'ensemble de l'UE.

3.4 Tout en accueillant favorablement les dispositions proposées, le Comité juge utile de souligner et de clarifier certains points essentiels dans la perspective de la pleine réalisation de l'objectif poursuivi.

3.4.1 Les définitions énoncées dans la proposition à l'examen, qui sont extraites de la convention d'Aarhus, varient quelque peu par rapport à celles contenues dans cette convention. Signalons notamment:

3.4.1.1 Le concept d'entité qualifiée, introduit dans les deux propositions, ne figure pas dans la convention d'Aarhus, qui parle uniquement de «public concerné» et reconnaît sous cette expression toutes les organisations qui oeuvrent en faveur de la protection de l'environnement, sans que celle-ci soit nécessairement leur «objectif unique». Il est seulement demandé à ces organisations qu'elles respectent le cadre légal en matière d'association de chaque État membre. Il est évident que d'autres organisations sans but lucratif, telles que des syndicats, des organisations socioéconomiques et socioprofessionnelles, des organisations de consommateurs, etc., réalisent un important travail environnemental au niveau local, régional, national et européen.

3.4.1.2 La proposition de règlement, se référant au règlement (CE) n° 1049/2001, parle d'institutions et d'organes communautaires au sens large. Le CESE en fait donc partie.

3.4.1.3 Un aspect important à souligner est l'existence de différences, du fait d'un problème linguistique, en ce qui concerne les domaines couverts par le droit de l'environnement. Le CESE recommande de vérifier d'un point de vue linguistique certains alinéas très importants, en particulier le point v). Il serait opportun de prendre en compte la nécessité d'un libellé identique pour tous les alinéas qui, en tant qu'exigences minimales, permettent d'harmoniser la protection de l'environnement.

3.4.2 Procédures en matière d'environnement. Il faudrait tenir compte de ce que l'article 9, paragraphe 5, de la convention d'Aarhus, énonce clairement que chaque partie, en l'occurrence les organes communautaires, doit veiller à ce que le public «soit informé» de la possibilité d'engager des procédures de recours, et «envisager la mise en place de mécanismes appropriés d'assistance» visant à éliminer ou à réduire les obstacles financiers ou autres qui entravent l'accès à la justice dans le domaine de l'environnement.

#### 4. Observations particulières

##### 4.1 Règlement sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement

4.1.1 Le CESE estime que la proposition de règlement renforce les mesures de large portée que la Commission a prises pour la réalisation effective des objectifs environnementaux et, il est tout particulièrement d'avis que c'est l'instrument approprié pour faciliter l'information, la participation et l'accès à la justice des citoyens européens, à travers leurs organisations sociales, économiques et environnementales vis-à-vis des institutions et des organes communautaires, y compris les agences ou offices publics créés en vertu ou sur la base du traité CE, sauf s'ils agissent dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs, afin que non seulement la Commission mais également toutes les institutions au sens le plus large du terme soient responsables devant les citoyens en la matière, comme prévu dans le règlement CE n° 1049/2001.

4.1.2 L'intégration de l'instance «entités qualifiées» en ce qui concerne l'accès à la justice, tandis que pour l'information et la participation il est toujours renvoyé à celle du «public», comme dans la convention d'Aarhus, est d'importance cruciale. L'intégration de cette nouvelle instance nous semble en principe appropriée en ce qu'elle facilite l'accès à la justice, dès lors que ces entités n'ont pas à faire valoir un intérêt suffisant ni à alléguer une atteinte à un droit pour pouvoir y accéder. Le CESE souhaite néanmoins mettre en évidence un problème, à savoir le caractère restrictif des critères qui excluent l'habilitation des entités n'ayant pas pour objectif unique la protection de l'environnement. En ce sens, il serait plus adapté à la situation européenne de pouvoir qualifier d'autres organisations qui, parmi d'autres objectifs socio-économiques, ont également une compétence dans le domaine de la protection de l'environnement.

4.1.3 En ce qui a trait à la participation du public à la préparation des plans et programmes, comme prévu à l'article 8, le

CESE rappelle tout d'abord la restriction que peut supposer la référence aux ONG qui défendent l'environnement, référence qui bien que n'étant pas limitative comme dans le cas de la définition de l'entité qualifiée, pourrait néanmoins aboutir au même résultat, ne serait-ce que par inertie procédurale. Le CESE rappelle également sa demande de voir élargir le concept à toutes les organisations qui comptent parmi leurs finalités la défense de l'environnement. Par ailleurs, il y a lieu d'inclure à l'article 8, l'obligation pour les institutions communautaires de rendre publics les résultats de la participation. Le CESE souscrit à l'extension de l'accès aux informations environnementales et de la participation du public à l'élaboration de plans et de programmes en matière environnementale par les institutions et les organes communautaires, comme prévu par la convention d'Aarhus. Afin que ces organes puissent opérer en garantissant une participation effective et que les résultats de celle-ci soit dûment pris en considération, il recommande de faire connaître de manière transparente et complète les critères de financement des activités énumérées dans l'annexe de la convention ainsi que les délibérations relatives aux OGM et aux substances chimiques, eu égard à la sensibilité particulière des citoyens sur la sécurité environnementale et sur la protection de la santé liée à ces questions.

4.1.4 Le Titre IV qui régit l'accès à la justice en matière d'environnement, peut, du point de vue de la Convention d'Aarhus, avoir un effet de distorsion de l'objectif poursuivi, dès lors qu'il le limite aux seules entités qualifiées, tant pour ce qui est du réexamen interne des actions administratives que des actions en justice. Tout en comprenant que cette limitation est inspirée par un souci de simplification procédurale, il nous semble qu'il devrait suffire, qu'il s'agisse du réexamen ou des actions en justice, dans la sphère communautaire, de démontrer l'intérêt et la compétence dans la réclamation.

4.1.5 Le CESE n'est pas d'avis que les entités qualifiées doivent exercer leurs activités dans plusieurs États membres.

4.1.6 L'article 12 d) du règlement prévoit qu'une entité qualifiée doit faire certifier ses comptes annuels par un expert-comptable agréé. En vertu du principe de subsidiarité, il conviendrait de laisser aux États membres le contrôle du respect des règles de comptabilité nationale correspondant à ces organisations.

4.1.7 Le CESE estime qu'afin de réduire les coûts des actions intentées par un demandeur pour faire respecter ses droits par l'État, ces coûts devraient être fixés en fonction des intérêts en litige et des aides financières, comme le prévoit la convention d'Aarhus.

Bruxelles, le 29 avril 2004.

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

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'accès à la justice en matière d'environnement»**

(COM(2003) 624 final — 2003/0246 COD)

(2004/C 117/14)

Le 7 novembre 2003, le Conseil a, conformément à l'article 175, paragraphe 1, du traité instituant la Communauté européenne, décidé de consulter le Comité économique et social européen sur la: «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'accès à la justice en matière d'environnement» (COM(2003) 624 final — 2003/0246 COD).

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 4 mars 2004 (rapporteuse: Mme SÁNCHEZ MIGUEL).

Lors de sa 408<sup>ème</sup> session plénière des 28 et 29 avril 2004 (séance du 29 avril 2004), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 76 voix pour, 5 voix contre et 8 abstentions.

## 1. Introduction

1.1 La politique environnementale de l'UE, telle que visée à l'article 6 du traité CE, et, en particulier, l'objectif communautaire de promotion du développement durable, rendent indispensable que les citoyens européens se sentent impliqués dans toutes les activités destinées à les faire connaître et à les mettre en oeuvre. Pour cette raison, la DG Environnement a — par divers instruments, dispositions réglementaires, communications, conférences, etc. — renforcé l'information des parties intéressées ainsi que leur participation à cette politique.

1.2 Les instruments utilisés jusqu'à présent consistaient essentiellement à instaurer des règles pour l'information et la participation des citoyens et, dans une moindre mesure, pour l'accès à la justice concernant les normes applicables aux différents domaines que couvre la politique environnementale.

1.3 Aux termes de l'article 175, paragraphe 1, du traité CE, l'adoption de mesures permettant de garantir les objectifs de la politique environnementale relève de la compétence de la Commission. Il s'agit donc d'orienter la participation des citoyens de manière à ce qu'elle favorise et améliore la protection de l'environnement. Il convient de noter que cet instrument d'information et de consultation s'applique déjà à d'autres politiques communautaires, notamment la PAC et la politique industrielle. Compte tenu de l'impact de ces politiques sur le développement durable, il est primordial que la connaissance et la mise en oeuvre transparente de ces politiques dépassent le cercle des parties intéressées, grâce à une diffusion de l'information à l'ensemble des citoyens.

1.4 Les instruments normatifs ayant contribué à ce jour au développement de l'information et de la participation des citoyens à la problématique de l'environnement sont les suivants:

- Règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil, du 30 mai 2001, relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission <sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> JO L 145 du 31.5.2001, p. 43. La communication de la Commission intitulée «Vers une culture renforcée de consultation et de dialogue - Principes généraux et normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission avec les parties intéressées» (COM(2002) 704 final du 11.12.2002), a également été approuvée.

- Directive 2003/4/CE concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement <sup>(2)</sup>.

- Directive 2003/35/CE prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement <sup>(3)</sup>.

1.5 La signature, en 1998, par la Communauté européenne, de la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention d'Aarhus) réaffirme l'objectif visant à accroître l'implication des citoyens européens dans les questions environnementales dans le but de renforcer leur participation à la conservation et à la protection de l'environnement et, partant, d'influencer le développement durable de l'espace européen.

1.6 La situation juridique actuelle, qui résulte de l'absence de ratification de la Convention d'Aarhus par tous les États membres <sup>(4)</sup>, impose une double intervention. Premièrement, il y a lieu de créer un instrument législatif (règlement) qui permet l'application totale aux institutions et organes de la CE des dispositions de la convention relatives à l'accès à l'information, à la participation du public au processus décisionnel et à l'accès à la justice. Deuxièmement, il y a lieu de compléter les dispositions destinées aux États membres par le biais d'une proposition de directive qui doit intégrer uniquement la partie concernant l'accès à la justice.

## 2. Contenu de la proposition de directive

2.1 La proposition de directive à l'examen définit les exigences minimales concernant l'accès aux procédures judiciaires et administratives en matière d'environnement, afin de garantir une meilleure application de la législation communautaire en la matière. Ces exigences minimales visent, d'une part, à mettre en oeuvre les dispositions pertinentes de la convention d'Aarhus et, d'autre part, à harmoniser la législation dans tous les États membres de l'UE, afin d'éviter des situations d'inégalité entre les opérateurs économiques et les autorités administratives.

<sup>(2)</sup> JO L 41 du 14.2.2003, p. 26.

<sup>(3)</sup> JO L 156 du 25.6.2003, p. 17.

<sup>(4)</sup> Elle a été ratifiée par les pays suivants: Portugal, Belgique, France, Danemark et Italie.

2.2 Cette proposition s'articule autour des définitions des parties intéressées, des procédures et des actes ou omissions à l'origine de ces dernières.

2.3 Le point le plus remarquable est celui qui concerne le droit d'ester en justice — ou légitimation active —, en vertu duquel des procédures judiciaires ou administratives peuvent être engagées. À cet égard, une distinction est faite entre les citoyens en général et les entités qualifiées: les premiers devront démontrer un intérêt suffisant ou une atteinte à un droit ou à des dispositions de procédure, alors que les secondes, par le fait d'être qualifiées, seront exemptées de l'obligation de démontrer un intérêt suffisant.

2.4 Le statut d'entité qualifiée est accordé selon les critères énoncés aux articles 8 et 9: les instances qui répondront à ces critères seront qualifiées pour engager une action en justice sans devoir satisfaire à d'autres exigences.

2.5 L'article 6 mérite une attention particulière: il autorise l'introduction d'une demande de réexamen interne pour un acte ou une omission de nature administrative qui contrevient au droit de l'environnement. Il vise à uniformiser le délai dans lequel et la forme sous laquelle ce type d'intervention s'effectue dans les États membres.

### 3. Observations générales

3.1 Le CESE a affirmé à plusieurs reprises que l'instrument le plus approprié dont dispose l'UE pour l'application de la législation environnementale est l'implication des citoyens dans la politique de développement durable, qui doit reposer sur la transparence et le contrôle du respect, par tous, des normes établies à cet effet. L'accès à l'information, la participation à l'élaboration des plans et programmes relatifs à l'environnement et l'accès ultérieur à la justice sont les instruments qui permettront non seulement une meilleure application des dispositions juridiques, mais également une plus grande sensibilisation et une meilleure éducation des citoyens en ce qui concerne la conservation et l'utilisation des ressources naturelles existantes.

3.2 Si, à l'aube de cette étape nouvelle marquée par l'adhésion prochaine de dix nouveaux pays, les nouvelles dispositions d'harmonisation proposées par la Commission sont les bienvenues, il convient néanmoins d'insister auprès des pays européens signataires de la convention d'Aarhus pour qu'ils procèdent à sa ratification. Cette convention devrait également être ratifiée par la Communauté européenne, ce qui augmenterait le nombre d'instruments en faveur de la protection de l'environnement à l'échelle mondiale, en particulier les conventions internationales.

3.3 Tout en accueillant favorablement les dispositions proposées, le Comité juge utile de souligner et de clarifier certains points essentiels dans la perspective de la pleine réalisation de l'objectif poursuivi.

3.3.1 Les définitions énoncées dans la proposition à l'examen, qui sont extraites de la convention d'Aarhus, varient quelque peu par rapport à celles contenues dans cette convention. Signalons notamment:

3.3.1.1 Le concept d'«entité qualifiée», introduit dans les deux propositions, ne figure pas dans la convention d'Aarhus, qui parle uniquement de «public concerné» et reconnaît sous cette expression toutes les organisations qui oeuvrent en faveur de la protection de l'environnement, sans que celle-ci soit nécessairement leur «objectif unique». Il est seulement demandé à ces

organisations qu'elles respectent le cadre légal en matière d'association de chaque État membre. Il semble évident que d'autres organisations sans but lucratif, telles que des syndicats, des organisations socioprofessionnelles, de l'économie sociale, de consommateurs, etc., réalisent un important travail environnemental au niveau local, régional, national et européen.

3.3.1.2 La proposition de directive, en parlant de l'autorité publique, fait référence à l'administration publique sous toutes ses formes, à l'exclusion toutefois des institutions exerçant des compétences juridiques ou législatives.

3.3.1.3 Un aspect important à souligner est l'existence de différences, du fait d'un problème linguistique, en ce qui concerne les domaines couverts par le droit de l'environnement. Le CESE recommande de vérifier d'un point de vue linguistique certains alinéas très importants, par exemple l'article 2, lettre g, point v). Il serait opportun de prendre en compte la nécessité d'un libellé identique pour tous les alinéas qui, en tant qu'exigences minimales, permettent d'harmoniser la protection de l'environnement.

3.3.2 Poursuites. Les procédures en matière d'environnement sont limitées aux actes administratifs et civils dans le cadre de l'UE, à l'exclusion expresse des poursuites pénales<sup>(1)</sup>. Cette situation réduit les possibilités de procédure dans la majorité des États membres, dans la mesure où il existe des normes pénales applicables aux infractions environnementales. Par ailleurs, l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus, qui régit les contestations d'actes et d'omissions de particuliers ou d'autorités allant à l'encontre des dispositions du droit de l'environnement, ne fait référence qu'aux limites établies dans les dispositions qui ont été enfreintes. Il adapte ainsi les poursuites aux matières faisant l'objet de la procédure, en cherchant une adéquation entre le non-respect et la sanction. Le CESE estime que la proposition de directive, dans sa version actuelle, pourrait limiter les poursuites en matière d'environnement par rapport à celles prévues dans les législations nationales.

3.3.3 Procédures en matière d'environnement. Les propositions à l'examen contiennent une formule générale selon laquelle il incombe aux États membres de prévoir des procédures «adéquates et efficaces, qui soient objectives, équitables et rapides sans coûter excessivement cher». Pour le CESE, même si en vertu du principe de subsidiarité les procédures judiciaires doivent être régies par les législations nationales, il serait opportun d'insérer la formule contenue dans l'article 9, paragraphe 5, de la convention d'Aarhus, qui énonce clairement que chaque partie doit veiller à ce que le public «soit informé» de la possibilité d'engager des procédures de recours et «enviesager la mise en place de mécanismes appropriés d'assistance» visant à éliminer ou à réduire les obstacles financiers ou autres qui entravent l'accès à la justice dans le domaine de l'environnement.

### 4. Observations particulières

4.1 La proposition de directive examen parachève l'adaptation de la convention d'Aarhus en ce qui concerne la législation des États membres. Un cadre commun de règles de procédure applicables à tous les États membres est établi et dans le même temps, une application uniforme du droit environnemental est garantie car, dans la mesure où nombre des problèmes ont un caractère transfrontalier, des mesures au niveau communautaire s'imposent.

<sup>(1)</sup> Art. 2, point 1 f) de la proposition de directive.

4.2 Le contenu de cette proposition est compatible avec les règles communautaires en matière d'accès à la justice prévues dans d'autres dispositions communautaires. Toutefois, il conviendrait d'introduire à l'article premier, une référence à leur caractère minimal, de manière à éviter qu'elles gênent les états membres disposant d'une législation environnementale plus étoffée, reconnaissant l'action publique et prévoyant le délit pénal.

4.3 À l'article 2 relatif aux définitions, il conviendrait de modifier certains alinéas:

- c) il faudrait stipuler que l'«entité qualifiée» sera celle qui compte «parmi» ces objectifs la protection de l'environnement;
- f) il faudrait inclure dans «les procédures en matière d'environnement» les procédures pénales;
- g) il conviendrait d'harmoniser les concepts visés dans le contenu du droit environnemental pour les mettre en conformité avec ceux du règlement par exemple, la lettre v);
- 2. il est estimé qu'il faut rédiger ce paragraphe de manière à ce qu'il constitue une énonciation de dispositions de minimis et qu'en aucun cas, celles ci puissent être inférieures dans la transposition dans les législations nationales.

4.4 Les articles 5 et 6 établissant le droit des entités qualifiées d'ester en justice et d'introduire une demande de réexamen interne, soulèvent deux questions importantes: d'une part, la limitation géographique de ce droit d'ester en justice dans les procédures judiciaires en matière d'environnement et, d'autre part, l'élargissement aux frontières de la possibilité de demander un réexamen interne dans un autre État lorsque les exigences définies au paragraphe 1 de l'article 5 sont satisfaites. Il y a là une contradiction dès lors que s'il y a une limitation des actions en justice, relativement à la zone géographique dans laquelle

des entités sont qualifiées, il apparaît plus approprié de maintenir également cette limitation pour les réexamens internes. Dans les deux cas, le CESE estime qu'il est plus juste, à la lumière de la convention d'Aarhus, de ne pas limiter l'accès à la justice, quelles que soient les instances, et de maintenir les conditions procédurales nationales établies.

4.4.1 Concernant les délais fixés à l'article 6, il conviendrait de faire le calcul à partir de la publication et non de l'adoption de l'acte administratif, la publication étant nécessaire pour en prendre connaissance.

4.5 Concernant les critères de reconnaissance des entités qualifiées, le CESE rappelle l'élargissement de l'exigence formulée à l'article 8, lettre a) aux personnes morales qui comptent «parmi» leurs objectifs la protection et l'amélioration de l'environnement.

4.6 Enfin, et concernant les critères régissant la procédure en matière d'environnement visés à l'article 10, le CESE estime que la rédaction de l'article 9, paragraphe 4, de la convention d'Aarhus, est plus complète. Ainsi, il est estimé que l'absence de référence à la limitation des obstacles financiers, aux limitations de l'accès à un avis juridique, peut limiter de fait l'accès à la justice des organisations disposant de ressources limitées.

4.7 L'article 8d de la directive prévoit qu'une entité qualifiée doit faire certifier ses comptes annuels par un expert comptable. En vertu du principe de subsidiarité, il conviendrait de laisser aux États membres le contrôle du respect des règles de la comptabilité nationale correspondant à ces organisations.

4.8 Le CESE estime qu'afin de réduire les coûts des actions intentées par un demandeur pour faire respecter ses droits par l'État, ces coûts devraient être fixés en fonction des intérêts en litige et des aides financières, comme le prévoit la Convention d'Aarhus.

Bruxelles, le 29 avril 2004.

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

**Avis du Comité économique et social européen sur «Les répercussions de la politique commerciale sur les mutations industrielles, en particulier dans le secteur de l'acier»**

(2004/C 117/15)

Le 17 juillet 2003, le Comité économique et social européen a décidé, en vertu de l'article 29, paragraphe 2 de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur «Les répercussions de la politique commerciale sur les mutations industrielles, en particulier dans le secteur de l'acier».

La commission consultative des mutations industrielles a été chargée de préparer les travaux du Comité en la matière.

Lors de sa 408<sup>ème</sup> session plénière des 28 et 29 avril 2004 (séance du 29 avril 2004), le Comité économique et social européen a décidé de nommer M. LAGERHOLM rapporteur général et a adopté le présent avis par 46 voix pour, 16 voix contre et 8 abstentions.

**1. Introduction — Objectif et portée de l'avis — Définitions**

1.1 L'évolution permanente du secteur de l'acier et l'impact de la politique commerciale sur cette évolution constituent une étude de cas précieuse pour le suivi des autres secteurs industriels.

1.2 Aux fins du présent avis d'initiative, le «secteur de l'acier» est défini comme l'ensemble des activités industrielles se rapportant à la production et à la distribution d'acier, en tenant compte de leurs fonctions majeures pour les secteurs européens utilisateurs d'acier. La portée du présent avis et des recommandations qu'il contient va donc bien au-delà de l'industrie sidérurgique.

1.3 Dans le cadre du présent document, les «mutations industrielles» désignent le processus d'évolution normal et continu d'un secteur industriel qui souhaite répondre de manière proactive aux mouvements dynamiques de son environnement économique en vue de rester compétitif et d'ouvrir des perspectives de croissance. Plutôt que de constituer un objectif de ce processus, les changements structurels affectant ce secteur sont considérés comme un résultat de la réponse apportée à ces mouvements. La restructuration se réfère à une forme particulière de mutation industrielle et constitue normalement une procédure ad hoc extraordinaire d'adaptation (souvent forcée) aux conditions économiques particulières en vue de relancer la compétitivité, ce qui entraîne une discontinuité de l'activité professionnelle. La restructuration vise essentiellement à modifier profondément les structures au sein de ce secteur industriel.

1.4 Il est évident que les mutations industrielles sont induites essentiellement par l'évolution structurelle survenant dans l'environnement économique général, et en particulier l'évolution dynamique des besoins du marché. Les politiques intérieures (nationales et/ou communautaires) à caractère très variable — juridique, monétaire, environnemental, énergétique et enfin et surtout, social — ont également des répercussions majeures, voire décisives, sur les mutations industrielles. C'est ce que permet d'observer très clairement l'étude des mutations industrielles dans le secteur de l'acier de l'UE au cours de ces 20 dernières années. Le présent avis ne traite toutefois que de la politique commerciale de l'UE qui, par définition, constitue un élément extérieur et définit le cadre politique des échanges commerciaux entre l'UE et d'autres pays ou régions économiques du monde.

1.5 Il convient donc de garder à l'esprit que l'objectif du présent avis n'est pas de décrire les mutations industrielles dans le secteur européen de l'acier, et notamment l'ensemble des politiques (intérieures) susmentionnées, mais uniquement les interdépendances entre le secteur de l'acier et la politique commerciale (extérieure).

1.6 Dans ce contexte, il faut également souligner que le processus d'élargissement de l'UE n'est plus une question de politique commerciale européenne comme il l'a très largement été au cours des phases préliminaires des négociations d'adhésion avec les pays qui étaient alors candidats. En mai prochain, le marché unique sera élargi. Par conséquent, toute nouvelle politique communautaire destinée à accompagner les mutations industrielles et en particulier la restructuration du secteur de l'acier dans les pays en voie d'adhésion, toujours nécessaire, s'inscrit dans le cadre de la politique intérieure de l'UE.

**2. Importance de la politique commerciale dans le secteur de l'acier**

2.1 Les entreprises européennes évoluent dans une économie de plus en plus mondialisée, et les conditions économiques qu'elles rencontrent sur le marché mondial sont les facteurs essentiels de leur compétitivité et de leurs possibilités de croissance. Dans une large mesure, ces conditions dépendent du cadre du marché instauré par les décideurs politiques: règles relatives à la concurrence et au marché intérieur, règles du commerce international, règles et accords spécifiques sur les procédures commerciales, etc. Ce cadre résulte de politiques commerciales au niveau tant national qu'international. Idéalement, il devrait stimuler et faciliter un processus permanent d'évolution industrielle reflétant la dynamique de l'économie mondiale. En tout cas, il ne doit pas influencer négativement les mutations industrielles ni entraver la concurrence internationale libre et loyale. En effet, la politique commerciale doit viser principalement à garantir l'ouverture du système commercial mondial et l'application du principe de loyauté.

2.2 Dans ce contexte, il convient de souligner que la politique commerciale constitue un aspect extrêmement important du cadre politique de l'Union européenne, étant donné que l'UE est une économie orientée vers les exportations qui enregistre des excédents commerciaux considérables. Par conséquent, la politique commerciale est un moteur important de la croissance économique. L'existence de la Direction générale du Commerce et d'un Commissaire chargé de cette matière au sein de la Commission européenne révèle pleinement l'intérêt crucial de la Communauté pour la gestion de la politique commerciale. La

stratégie de Lisbonne destinée à soutenir la compétitivité de l'économie européenne se penche avant tout sur le renforcement des paramètres intérieurs, mais la réussite de ces efforts se fera sentir essentiellement sur les marchés mondiaux, ce qui nécessite évidemment un développement pertinent et concluant de la politique commerciale.

2.3 Dans le secteur de l'acier, la politique commerciale revêt une importance capitale. Avec le pétrole, l'acier est le produit industriel qui fait l'objet du plus grand nombre d'échanges commerciaux internationaux. Aujourd'hui, environ un tiers de la production mondiale d'acier est vendue à l'étranger, ce qui représente près de deux fois plus qu'il y a trente ans. Les conditions régissant le commerce international de l'acier constituent dès lors un des principaux facteurs de compétitivité de ce secteur. Il en va de même pour l'éventail quasi illimité d'industries consommant de l'acier et leurs produits, à savoir l'industrie automobile, la construction navale et les équipements mécaniques. La politique commerciale a une influence directe sur la capacité de réaction du secteur de l'acier et de ses différents segments face à la concurrence sur leurs propres marchés nationaux et sur leur capacité à accéder aux marchés de pays tiers. Elle est l'instrument de création du système réglementé au sein duquel le commerce mondial fonctionne et c'est elle qui définit la mesure dans laquelle il peut répondre à l'évolution structurelle des entreprises.

2.4 Le fait que plus de 40 % des différends actuels au sein de l'OMC concernent l'acier révèle l'importance du commerce international de l'acier. Ce chiffre reflète le défi permanent que constitue pour ce secteur l'existence de capacités inefficaces, souvent financées par des aides d'État qui faussent les courants d'échanges et il fait apparaître des défaillances majeures dans l'application des accords sur la réglementation du commerce international conclus par les membres de l'OMC.

2.5 Enfin, il convient de rappeler que le secteur de l'acier de l'UE constitue un élément essentiel de l'économie européenne et contribue de manière significative au développement économique. L'acier est le matériau industriel fondamental qui reste le plus important, avec un volume d'échanges dans le monde estimé à plus de 350 milliards d'euros, soit plus de dix fois le volume d'échanges de n'importe quel autre matériau industriel. Par ailleurs, il est essentiel au développement des infrastructures, ainsi qu'à la plupart des différents secteurs de production. Une production d'acier européenne très efficace permet de répondre à tous les besoins du marché que peuvent développer les grands secteurs consommateurs d'acier, aidée largement en cela par des systèmes de distribution tout aussi efficaces qui organisent environ deux tiers de l'approvisionnement du marché et favorisent de plus en plus la consommation d'acier. En l'absence d'une production d'acier compétitive propre, la Communauté ne pourrait pas compter sur ses ressources et son savoir-faire pour développer encore la compétitivité des industries européennes utilisatrices d'acier et les maintenir parmi les leaders mondiaux. Le maintien d'un secteur de l'acier dynamique devrait dès lors constituer une priorité politique pour l'UE.

### 3. Les mutations industrielles dans la production d'acier et la politique commerciale de l'UE

3.1 Dès le début des années 80, l'industrie de l'acier dans l'UE des 15 a consenti des efforts de restructuration considérables: diminution de la capacité de production d'acier de 50 millions de tonnes, fermeture de plus de 50 % des sites de production et réduction du nombre de travailleurs de l'industrie sidérurgique (de 900.000 à 250.000 travailleurs). Avec une production d'acier brut d'environ 160 millions de tonnes par an, c'est-à-dire quelque 20 % de la production mondiale, l'UE des 15 est le deuxième plus grand producteur d'acier dans le monde après la Chine. Son chiffre d'affaires est estimé à quelque 80 milliards d'euros.

3.2 Aujourd'hui, la production européenne d'acier (UE-15) est l'une des meilleures du monde en termes de compétences de fabrication, de performances des équipements, de qualité des produits, d'activités de distribution et de service et de capacité d'innovation. Elle se caractérise par la coexistence de quelques géants présents sur le marché mondial, d'un certain nombre de producteurs plus petits et spécialisés et de nombreux distributeurs et centres de services hautement efficaces. Le pénible processus de restructuration des années 80 et de la première moitié des années 90, suivi d'un processus de privatisation et de consolidation, a donné naissance à un secteur moderne et compétitif qui a toutes les raisons d'être optimiste et de ne pas douter de sa capacité de relever le défi de l'évolution permanente dans le cadre d'un commerce libre et loyal.

3.3 En effet, sur un marché réellement soumis à une concurrence libre et loyale, la production d'acier de l'UE des 15 serait encore plus compétitive qu'aujourd'hui. Cependant, la compétitivité internationale de la production européenne d'acier est gravement menacée par les mesures protectionnistes et les pratiques génératrices de distorsions du marché appliquées par les pays tiers, telles que les mesures de protection S.201 prises par le gouvernement américain, que des groupes spéciaux de l'OMC ont déclarées non conformes aux règles de l'OMC. Par ailleurs, les surcapacités non viables de par le monde continuent de déstabiliser l'équilibre entre l'offre et la demande et donc les prix de l'acier – surtout lorsque la situation des marchés mondiaux est médiocre.

3.4 Lors de l'importante restructuration de la production européenne de l'acier dans les années 1980 et 1990, la politique commerciale a joué un rôle-clé. Face à l'augmentation des importations de pays tiers et conformément au traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), la Commission européenne a mis en œuvre un «volet externe»: une série de mesures de protection périphérique consistant essentiellement en des accords bilatéraux avec les principaux pays exportateurs d'acier afin qu'ils limitent volontairement leurs exportations vers la Communauté et complétant les mesures intérieures visant à contrôler les aides d'État, accompagner la restructuration et réguler le marché pendant un certain temps. Les mesures sont restées en vigueur tout au long de la période de crise et ont maintenu les importations à environ 10 % de la consommation apparente.

3.5 La production d'acier des pays qui adhéreront à l'UE en mai 2004 subit actuellement une réforme structurelle dont les principaux éléments sont la suppression des surcapacités non viables, la modernisation des technologies de fabrication de l'acier, le renforcement des synergies économiques et de marché par la consolidation des efforts et l'évolution d'une approche basée sur la production vers un esprit d'entreprise axé sur le marché et le client. L'UE des 15 a soutenu ce processus par une série d'accords bilatéraux avec les pays candidats au cours des années qui ont précédé l'adhésion, en appliquant la réglementation de l'UE fondée sur des instruments de la CECA. Cette réglementation allait jusqu'à donner à la Commission européenne le droit de contrôler et d'approuver les plans nationaux de restructuration.

3.6 Par conséquent, la production européenne d'acier au sein de l'Union élargie se présentera sous une autre forme sur le marché mondial. D'un côté, sa position sera renforcée par l'adhésion des nouveaux États membres et le fait que l'UE redeviendra exportatrice nette d'acier, mais de l'autre, les structures de la production d'acier de l'UE seront affaiblies du simple fait que les industries sidérurgiques de ces pays sont en pleine restructuration. Les politiques commerciales devront tenir compte de ces circonstances tout en restant dans le cadre de la réglementation.

#### 4. Défis futurs de la politique commerciale et des mutations industrielles

Aujourd'hui, la production européenne d'acier semble extrêmement vulnérable face aux politiques et pratiques qui ne respectent pas les règles du commerce. Le marché européen de l'acier est le plus ouvert du monde. À la suite de l'accord «zéro pour zéro» sur l'acier conclu lors du cycle d'Uruguay, les tarifs appliqués aux importations d'acier dans l'UE sont supprimés en 2004. Les importations d'acier ont augmenté rapidement au cours de ces dernières années, passant de 14,5 millions de tonnes en 1997 à 24,6 millions de tonnes en 2002, soit une hausse de 70 %, et transformant l'UE, exportatrice nette depuis des décennies, en importatrice nette d'acier en 1998. (En 2003, les exportations étaient à nouveau légèrement supérieures aux importations.)

À partir de là, nous pouvons identifier un certain nombre de défis futurs qui définiront le contexte de la politique commerciale de ces prochaines années dans la perspective de l'évolution constante du secteur de l'acier.

- Les anciennes républiques soviétiques de Russie, d'Ukraine et du Kazakhstan – qui ne sont pas membres de l'OMC – forment une région dans laquelle la politique commerciale de l'UE est toujours spécifiquement axée sur l'acier étant donné l'existence d'accords bilatéraux réglementant le commerce de l'acier avec ces pays. Ces accords répondent avec maturité et pragmatisme aux défis posés par ces économies en transition: ils permettent en effet un développement contrôlé du commerce en évitant l'explosion des échanges et une réaction antidumping pendant une période au cours de laquelle les industries de ces pays ajustent leurs capacités et développent leur consommation interne. L'adhésion éventuelle de la Russie à l'OMC est un autre élément très important pour l'industrie de l'acier de l'UE.
- Par rapport à d'autres secteurs industriels, celui de l'acier est encore très fragmenté à l'échelle mondiale; le processus de

consolidation n'a touché que quelques régions, comme l'UE. Au cours des prochaines années, à la suite du processus de mondialisation et de consolidation de leurs marchés industriels, les entreprises sidérurgiques devraient toutefois s'intéresser de plus en plus aux fusions et alliances interrégionales. Les accords commerciaux multilatéraux doivent tenir compte de cette évolution dynamique et supprimer les entraves aux investissements étrangers, ainsi qu'aux échanges au sein des entreprises.

- Dans une économie mondiale, le concept de «marché national» n'existe plus. Un grand nombre d'entreprises de production et de distribution d'acier opèrent déjà dans d'autres régions et approchent les clients de ces régions comme des fournisseurs locaux. Les futures politiques commerciales devront intégrer non seulement cette tendance à l'internationalisation, mais également d'autres dynamiques – les nouvelles régions productrices d'acier cherchant à se positionner sur le marché mondial de l'acier. Bon nombre d'entreprises sidérurgiques situées dans les pays en voie de développement sont déjà modernes et compétitives et le traitement préférentiel qui leur est accordé dans le cadre du commerce mondial n'est donc pas justifié.

#### 5. Observations du CESE sur les principales questions de politique commerciale dans le secteur de l'acier

Afin de pouvoir réagir efficacement à l'évolution dynamique de son environnement économique et compte tenu de sa position actuelle et des défis futurs auxquels il devra faire face, le secteur européen de l'acier souhaite que les marchés de l'acier du monde entier fassent montre de la même ouverture et loyauté que les pays tiers dans le cadre de leurs importations vers l'UE. Malgré les résultats négatifs du sommet de l'OMC à Cancun en septembre 2003, le cycle de Doha fournit une nouvelle occasion d'enregistrer des progrès majeurs concernant l'accès non restrictif au marché, entre membres de l'OMC. Il permet également de discuter des améliorations à apporter aux règles existantes, de la précision et du renforcement des procédures actuelles, notamment les mesures antidumping. Dans une perspective plus large, le début effectif des négociations sur les questions de Singapour, telles que la facilitation des échanges et le commerce et la concurrence, présenterait de véritables avantages pour le secteur de l'acier européen et mondial.

Sans exclure totalement la possibilité d'améliorer l'accès au marché par le biais d'une approche bilatérale ou régionale avec les régions ou pays avec lesquels l'UE a le plus grand intérêt économique sur le plan commercial, le cadre permettant de servir au mieux les intérêts du secteur européen de l'acier est un système commercial multilatéral (OMC). Celui-ci devrait être fondé sur des règles transposées de manière cohérente dans le droit national de tous les pays et fournir des instruments appliqués objectivement, sans interférence du monde politique, et mis en œuvre de la même manière par tous les pays. Étant donné les pratiques et politiques commerciales relatives à l'acier menées ces dernières années par certains pays, les efforts de l'UE devraient essentiellement se concentrer sur les points suivants:

- priorité accordée à l'amélioration de l'accès au marché et à la suppression des entraves au commerce;

- renforcement des règles relatives au commerce équitable: antidumping, subventions, protections;
- utilisation ciblée et responsable des instruments de l'OMC: réparation rapide, mesurée et proportionnée uniquement pour lutter contre les importations déloyales;
- avant tout, répression de l'utilisation abusive des instruments commerciaux à des fins nationalistes et protectionnistes en jugeant les cas commerciaux selon des critères économiques/techniques plutôt que politiques;
- des normes sociales et environnementales très différentes dans diverses parties du monde affectent les flux commerciaux, non seulement dans le domaine de l'acier, mais également dans d'autres secteurs; les différences entre les régions économiques en ce qui concerne les conditions de garantie des droits sociaux fondamentaux et de la protection de l'environnement donnent lieu à des distorsions économiques au sein de la concurrence mondiale, et doivent être considérées comme un problème, non seulement pour les secteurs industriels concernés, mais dans le cadre de l'élaboration de toutes les politiques, y compris la politique commerciale. L'évaluation des principaux éléments de ces énoncés de base peut être approfondie en fonction des aspects suivants.

#### 5.1 Accès au marché

5.1.1 Comme nous l'avons souligné plus haut, le marché européen de l'acier est le plus ouvert du monde et la production européenne d'acier est extrêmement vulnérable face aux politiques et pratiques qui ne respectent pas les règles du commerce. Par conséquent, il est important pour le secteur européen de l'acier que tous les marchés du monde présentent la même ouverture. Les instruments de la politique commerciale tant européens que multilatéraux doivent donc rester mobilisés afin de supprimer les entraves à l'accès au marché dans les pays tiers tout en fournissant des remèdes efficaces aux pratiques commerciales déloyales par les pays tiers ayant accès au marché européen de l'acier. L'utilisation effective des instruments de la politique commerciale constitue un intérêt légitime de l'industrie de l'acier.

5.1.2 La priorité de l'UE est de retirer du cycle de Doha des avantages réels en termes d'accès au marché et ce, sous la forme de réductions tarifaires accompagnées de la suppression simultanée des obstacles non tarifaires. En ce qui concerne le traitement spécial et différencié en faveur des pays en voie de développement, il conviendrait de ne l'appliquer que sur une base individuelle et d'établir une distinction entre les pays et les secteurs, en fonction de leur niveau de compétitivité. Ce traitement ne devrait pas empêcher la suppression des tarifs par les pays en voie de développement possédant des industries de l'acier très compétitives.

5.1.3 Les bénéfices enregistrés en termes d'accès au marché ne seront réels que si les réductions tarifaires vont de pair avec la suppression des obstacles non tarifaires. De plus, l'application des règles actuelles de l'OMC peut constituer une entrave à l'accès au marché. Le cycle de Doha fournit aux gouvernements l'occasion de clarifier les règles existantes et d'harmoniser leur application sur la base des bonnes pratiques.

#### 5.2 Antidumping

5.2.1 Les mesures antidumping sont encore nécessaires pour défendre l'industrie européenne contre les pratiques commerciales déloyales, mais la mise en œuvre d'instruments d'antidumping doit être impartiale et non discriminatoire, les règles étant appliquées à tous de manière équitable et sans exception, sauf si des règles spécifiques sont prévues par l'OMC. A cet effet, il convient de poursuivre les discussions afin de parvenir à une plus grande harmonisation lors de la mise en œuvre de l'accord existant de l'OMC sur les mesures antidumping, de préférence dans le sens des normes européennes antidumping.

5.2.2 Les objectifs majeurs en vue d'une application harmonisée et d'un renforcement de l'accord antidumping devraient surtout se concentrer sur l'efficacité de l'instrument: des calendriers équitables et expéditifs, la définition provisoire précoce de l'infraction, l'adoption obligatoire de la «règle du moins droit», pour ne citer que les plus importants.

5.2.3 Si le principal objectif d'adaptation des normes internationales à celles de l'UE en matière de procédures antidumping ne peut être réalisé, l'UE doit optimiser ses propres mesures antidumping en renforçant leur efficacité, leur transparence et leur objectivité. Le secteur européen de l'acier doit disposer des moyens nécessaires pour pouvoir lutter efficacement contre les importations de pays tiers qui font l'objet d'un dumping ou d'une subvention. La législation communautaire sur les procédures antidumping et antisubventions est organisée de manière beaucoup plus libérale par rapport aux termes de l'OMC ou à la situation d'autres pays tiers, comme les USA. Cela s'applique par exemple à la clause de l'intérêt communautaire et à la règle du «droit moindre». La mise en pratique au sein de l'UE révèle également des faiblesses par rapport à d'autres pays, la Commission européenne refusant d'entamer des poursuites en réaction à une menace d'infraction et exigeant la preuve des infractions commises. Par ailleurs, la Commission utilise pour ses enquêtes la durée maximale autorisée par la réglementation européenne, ce qui allonge encore les délais. Enfin, l'UE a besoin d'un contrôle plus rapide et plus efficace des courants d'échanges. Il convient de corriger ces problèmes parmi d'autres.

#### 5.3 Subventions

5.3.1 La question des subventions est abordée dans le cadre du cycle de Doha ainsi qu'au sein de l'OCDE, où l'objectif principal est de parvenir à la conclusion d'un accord spécifique sur les subventions dans le secteur de l'acier. Les discussions en cours au sein de l'OCDE revêtent une importance cruciale. Un accord international prévoyant l'interdiction générale de tout type d'aide d'État (directe ou indirecte) en faveur des entreprises sidérurgiques, à quelques très rares exceptions près (les subventions «feu vert»), aurait un impact très positif sur les relations commerciales entre les pays. En effet, l'accord sur les subventions doit avant tout s'attaquer aux causes des différends dans le domaine du commerce de l'acier: des surcapacités de production inefficaces subventionnées. Ces capacités inefficaces intensifient les problèmes commerciaux de l'industrie car elles produisent plus de matériaux que ce qui peut être écoulé sur les marchés internationaux, a fortiori sur les marchés les plus ouverts, tels que l'UE.

5.3.2 Tout nouvel accord international devrait se fonder sur l'interdiction des subventions spécifiques, à quelques rares exceptions près, prévues par le Code des aides à la sidérurgie, la principale étant les aides octroyées en cas de fermeture définitive, y compris les aides d'État à caractère social. Toutes les subventions générales devraient être autorisées, hormis celles qui contribuent à la création de nouvelles capacités ou au maintien en activité de capacités non rentables. Un traitement spécial et différencié peut être envisagé pour les pays en voie de développement et les secteurs de l'acier confrontés à la nécessité de se restructurer. L'octroi de dérogations temporaires à ces pays devrait dépendre de la viabilité à long terme des bénéficiaires et d'une réduction de capacité proportionnelle au montant accordé.

5.3.3 Les négociations devraient également viser à établir des règles de notification (préalable) plus efficaces afin de développer l'approche préventive et à instaurer un système de sanctions dissuasif, notamment en prévoyant des sanctions automatiques en cas de violation de l'obligation de notification préalable.

5.3.4 Cependant, compte tenu du nombre de participants et de leurs positions jusqu'ici très divergentes, les négociations de l'OCDE risquent fort de déboucher sur un compromis qui constituerait un accord de façade et qui n'améliorera pas réellement les procédures actuelles. L'UE ne devrait pas souscrire à un tel accord.

#### 5.4 *Politique commerciale, mutations industrielles et dimension sociale*

5.4.1 La restructuration du secteur européen de l'acier dans les années 80 et au début des années 90 a eu des retombées dramatiques sur l'emploi. Les instruments de la politique commerciale qui ont été utilisés par la Commission européenne au cours de cette période ont servi à soutenir le processus de restructuration. Les politiques sociale et de l'emploi ont toujours un rôle à jouer pour s'assurer que la promotion de la compétitivité et de la croissance fait partie de la mise en œuvre équilibrée des politiques commerciales dans le contexte des processus de mutations industrielles. En améliorant constamment les compétences des travailleurs et la qualité du travail, elles contribuent grandement à la régularité et à la réussite du processus de mutations industrielles, ce qui est profitable pour chacun.

5.4.2 En outre, la demande croissante de responsabilité sociale des entreprises peut en fin de compte contribuer positivement à la compétitivité du secteur européen de l'acier dans le contexte du modèle économique et social européen.

5.4.3 L'industrie qui défend au mieux les intérêts des travailleurs est celle qui peut s'assumer seule et ne doit pas faire intervenir les autorités nationales pour se mettre à l'abri d'une concurrence féroce mais équitable. Un emploi stable, de bonnes conditions de travail, des perspectives positives: seul un commerce libre et équitable contribuera à atteindre ces objectifs. Enfin, le secteur de l'acier d'aujourd'hui comprend qu'il doit gérer les mutations industrielles de manière à anticiper l'évolu-

tion et à éviter une détérioration abrupte et des dommages structurels assortis de conséquences sociales inacceptables.

## 6. Conclusions du CESE

Compte tenu des constatations du présent avis d'initiative relatif aux répercussions de la politique commerciale sur les mutations industrielles, en particulier dans le secteur de l'acier, le CESE tire les conclusions suivantes.

6.1 Le secteur européen de l'acier revêt une importance cruciale et stratégique pour l'Union européenne, étant donné le savoir technologique compétitif sur lequel il repose et son importance stratégique pour le développement d'infrastructures dans l'UE et pour la plupart des secteurs manufacturiers.

6.2 Les mutations industrielles du secteur européen de l'acier ont été renforcées efficacement grâce à l'utilisation des instruments de la CECA lors du processus de restructuration, de même que le dialogue social qui fait partie intégrante de ce processus. Cela n'a toutefois pas permis d'éviter que le processus de restructuration n'entraîne de sérieuses conséquences sur l'emploi, même si ces dernières ont été atténuées considérablement, en comparaison d'autres secteurs, par diverses mesures sociales. La politique commerciale, qui fait l'objet du présent avis, a joué un rôle-clé lors du processus de restructuration, des mesures commerciales ayant été prises pour soutenir d'autres instruments. Le secteur de l'acier de l'UE peut dès lors servir d'exemple pour illustrer les implications des mutations industrielles ainsi que les répercussions de la politique commerciale sur la réussite possible de la gestion des mutations. Des leçons peuvent en être tirées pour d'autres secteurs industriels.

6.3 La politique commerciale constitue un élément essentiel du cadre du marché mis en place par les responsables politiques et elle doit garantir des conditions équitables, ainsi que l'application de ces conditions. De cela dépendront largement la compétitivité et les possibilités de croissance future du secteur.

6.4 Il existe au sein du secteur européen de l'acier des interdépendances considérables entre, d'une part, les mutations industrielles, qui visent à maintenir la compétitivité existante, pallier le manque de compétitivité ou regagner la compétitivité perdue, et d'autre part, les stratégies visant à garantir l'indispensable réussite de la gestion des mutations, tant sur les marchés intérieurs que sur le marché international. En conséquence, les recommandations du CESE relatives à la politique commerciale dans la perspective des prochaines mutations industrielles sont les suivantes:

- L'Union européenne étant une économie orientée vers les exportations, elle devrait poursuivre une politique générale de libre accès au marché, à condition que les règles communes du commerce équitable soient respectées;
- L'Union européenne devrait lancer et améliorer l'élaboration d'une réglementation commerciale multilatérale, telle que l'accord prévu sur les subventions du secteur de l'acier, sans pour autant porter atteinte aux normes européennes élevées qui existent déjà;

- 
- L'Union européenne devrait continuer à conclure des accords bilatéraux avec des partenaires commerciaux importants pour autant que les réglementations multilatérales ne couvrent pas encore les intérêts de la Communauté;
  - Dans tous les cas de pratiques commerciales déloyales, l'Union européenne devrait utiliser effectivement les instruments de défense commerciale existants et appuyer le recours aux règles de l'OMC en matière de règlement des différends.

Bruxelles, le 29 avril 2004.

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

---