

Journal officiel

de l'Union européenne

C 302

47^e annéeÉdition
de langue française

Communications et informations

7 décembre 2004

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire	Page
	I <i>Communications</i>	
	
<hr/>		
	II <i>Actes préparatoires</i>	
	Comité économique et social européen	
	410^{ème} session plénière des 30 juin et 1^{er} juillet 2004	
2004/C 302/01	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions — LeaderSHIP 2015 — Définir l'avenir de l'industrie européenne de la construction et de la réparation navales — La compétitivité par l'excellence» (COM(2003) 717 final)	1
2004/C 302/02	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la décision 2000/819/CE relative à un programme pluriannuel pour les entreprises et l'esprit d'entreprise, en particulier pour les petites et moyennes entreprises (PME)» (2001-2005) (COM(2003) 758 final — 2003/0292 COD)	8
2004/C 302/03	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant un nouveau cadre juridique pour les paiements dans le marché intérieur» (COM(2003) 718 final)	12
2004/C 302/04	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Conseil relative aux procédures de consultation et d'information dans les domaines de l'assurance-crédit, des garanties et des crédits financiers» (version codifiée) (COM(2004) 159 final — 2004/0056 (CNS))	19
2004/C 302/05	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'application du code international de gestion de la sécurité dans la Communauté» (COM(2003) 767 final — 2003/0291 COD)	20



Prix: 22 EUR

(Suite au verso)

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire (<i>suite</i>)	<i>Page</i>
2004/C 302/06	Avis du Comité économique et social européen sur la «Directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'amélioration de la sûreté portuaire» (COM(2004) 76 final — 2004/0031 (COD))	23
2004/C 302/07	Avis du Comité économique et social européen sur «La fusion nucléaire»	27
2004/C 302/08	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil — État d'avancement du programme de recherche GALILEO au début de l'année 2004» (COM(2004) 112 final)	35
2004/C 302/09	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant les licences des entreprises ferroviaires» (version codifiée) (COM(2004) 232 final — 2004/0074 (COD))	38
2004/C 302/10	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1228/2003 en ce qui concerne la date d'application de certaines dispositions à la Slovénie» (COM(2004) 309 final — 2004/0109 COD)	39
2004/C 302/11	Avis du Comité économique et social européen sur les «Mutations industrielles et la cohésion économique, sociale et territoriale»	41
2004/C 302/12	Avis du Comité économique et social européen sur «La Convention internationale pour les travailleurs migrants»	49
2004/C 302/13	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «2ème pilier de la PAC: les perspectives d'adaptation de la politique de développement des territoires ruraux (Les suites de la conférence de Salzbourg)»	53
2004/C 302/14	Avis du Comité économique et social européen sur le «Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale — Un nouveau partenariat pour la cohésion: convergence, compétitivité et coopération» (COM(2004) 107 final)	60
2004/C 302/15	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: Imposition des dividendes au niveau des personnes physiques dans le marché intérieur» (COM(2003) 810 final)	70
2004/C 302/16	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions et aux partenaires sociaux au niveau communautaire concernant le réexamen de la directive 93/104/CE sur certains aspects de l'aménagement du temps de travail» (COM(2003) 843 final)	74
2004/C 302/17	Avis du Comité économique et social européen sur «Les relations UE-Turquie dans la perspective du Conseil européen de décembre 2004»	80
2004/C 302/18	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Moderniser la protection sociale pour des emplois plus nombreux et de meilleure qualité, une approche globale pour rendre le travail rémunérateur» (COM(2003) 842 final)	86
2004/C 302/19	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — L'avenir du secteur du textile et de l'habillement dans l'Union européenne élargie» (COM(2003) 649 final)	90
2004/C 302/20	Avis du Comité économique et social européen sur «Les aires métropolitaines: implications socio-économiques pour l'avenir de l'Europe»	101

II

(Actes préparatoires)

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

410^{ème} SESSION PLÉNIÈRE DES 30 JUIN ET 1^{er} JUILLET 2004

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions — LeaderSHIP 2015 — Définir l'avenir de l'industrie européenne de la construction et de la réparation navales — La compétitivité par l'excellence»

(COM(2003) 717 final)

(2004/C 302/01)

Le 21 novembre 2003, la Commission européenne, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 9 juin 2004 (rapporteur: M. VAN IERSEL).

Lors de sa 410^{ème} session plénière des 30 juin et 1^{er} juillet 2004 (séance du 30 juin 2004), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 109 voix pour, 3 voix contre et 1 abstention.

1. Résumé

La Commission a élaboré une nouvelle approche de politique industrielle pour le secteur européen de la construction et de la réparation navales, en étroite collaboration avec ce dernier. Il est surprenant que les parties aient si rapidement réussi à préparer un vaste train de mesures visant à garantir la production et la compétitivité de ce secteur. Le CESE approuve la méthode utilisée et le contenu de LeaderSHIP 2015. Toutes les parties concernées reconnaissent qu'une approche nationale n'a plus d'avenir et que seule une approche européenne offrira une solution durable. Les concepteurs de cette nouvelle approche ont opté à juste titre pour un train de mesures cohérent et le respect de la conformité au marché. Le CESE souligne que la crédibilité des propositions dépend entièrement de leur mise en oeuvre. Le suivi est donc crucial. Il y a lieu de garantir la participation, la transparence et un contrôle minutieux des divers processus. Le CESE est totalement favorable à l'objectif des mesures prévues, dont la mise en oeuvre devrait garantir la compétitivité et l'équité des règles du jeu au niveau européen, ce qui devrait à son tour permettre la mise en place de conditions équitables au niveau mondial.

2. Contexte

2.1 *Le marché de la construction navale*

2.1.1 Depuis plus de deux décennies, le secteur de la production de navires enregistre une forte croissance continue.

Des progrès technologiques rapides ont permis une réduction considérable des coûts du transport par voie navigable, ce qui stimule efficacement le commerce mondial et fait de la marine marchande internationale le principal moteur de la mondialisation.

2.1.2 Les navires, d'un point de vue économique, sont des biens meubles d'investissement, qui ne sont pas importés mais enregistrés sous un pavillon, choisi par le propriétaire du bateau. En tant que tel, ce produit ne nécessite pas d'importants efforts de commercialisation, ni de réseaux étendus de revendeurs ou de maintenance. Les coûts de transport des navires sont évidemment très bas. Eu égard aux coûts de transaction généralement faibles et à l'absence de règles antidumping, le marché de la construction navale est fortement déterminé par les prix de vente.

2.1.3 En raison de son rôle crucial dans la fourniture d'un mode de transport essentiel pour le commerce mondial, de la construction d'équipements modernes pour répondre aux besoins en matière de sécurité et de défense, et du développement de technologies avancées avec de nombreuses retombées dans d'autres secteurs, la construction navale est considérée comme une industrie stratégiquement importante pour la plupart des pays industrialisés et en voie d'industrialisation.

2.1.4 En Europe, un réseau diversifié comprenant les chantiers navals, les fabricants d'équipements marins et plusieurs fournisseurs de services spécialisés s'est développé en relation avec la production de navires; il offre plus de 350.000 emplois à une main-d'œuvre hautement qualifiée. Dans l'UE, le chiffre d'affaires de ce secteur s'élève à environ 34 milliards d'euros ⁽¹⁾.

2.1.5 Le secteur européen de la construction navale marchande a toutefois perdu d'importantes parts de marché en raison des pratiques commerciales préjudiciables qui sont principalement le fait de la Corée du Sud, et est confronté à de graves difficultés. Depuis 2000, la part de marché pour les nouvelles commandes (en tonnes brutes compensées – tbc) a baissé de deux tiers, en passant de 19 % en 2000 à 6,5 % en 2003 ⁽²⁾. La situation s'est aggravée à la mi-2003, avec des prix à leur niveau le plus bas depuis 13 ans et une nouvelle hausse du taux de change de l'euro par rapport à la devise de référence dans le secteur, le dollar américain, et par rapport aux monnaies des principaux concurrents asiatiques. En particulier, le commerce international a enregistré une forte augmentation l'année dernière, en raison d'une croissance sensible de la demande chinoise d'énergie et de matières premières ainsi que de l'importation et l'exportation de produits finis. Cette demande a donné lieu à un nombre record de nouvelles commandes dans le segment des pétroliers, des vraquiers et des navires porte-conteneurs. Les constructeurs navals européens bénéficient de cet afflux de la demande et ont pu enregistrer en 2003 presque deux fois plus de commandes qu'en 2002. Malgré cela, leur part du marché mondial de la construction navale continue à diminuer.

2.1.6 La tendance dramatique observée jusqu'en 2003 s'est stabilisée dans une certaine mesure dans plusieurs États membres. Il se peut toutefois que la situation actuelle ne dure pas et l'Europe doit chercher rapidement des solutions durables pour l'industrie de la construction navale. Si elle ne le fait pas, l'Europe court le risque grave de perdre ce secteur vital de haute technologie. L'expérience montre que les capacités de construction navale, une fois perdues, sont difficiles à récupérer.

2.2 Évolution de la politique en matière de construction navale

2.2.1 En tant que secteur industriel essentiel d'un point de vue stratégique, la construction navale fait traditionnellement l'objet d'une importante intervention de l'État. Dans la Communauté européenne également, la politique en matière de construction navale a, depuis les années 70, mis l'accent sur la définition de conditions applicables aux systèmes d'aides d'État. Le plafond autorisé d'aide au fonctionnement a progressivement été réduit et est passé de 28 % du montant du contrat en 1987 à 9 % en 1992, et cette aide a fini par être complètement supprimée à partir de 2000.

⁽¹⁾ Ces données proviennent de l'étude sur l'impact économique des industries maritimes (Economic Impact of Maritime Industries in Europe) commandée par la Commission européenne à la Policy Research Corporation N.V. et l'ISL.

⁽²⁾ Source: registre de la Lloyd's.

2.2.2 En 1989, à l'initiative des États-Unis, des négociations ont été entamées dans le contexte de l'OCDE, dans le but de mettre en place une nouvelle discipline internationale s'appliquant à toutes les aides d'État à la construction navale. Ces négociations furent clôturées avec succès en 1994 et l'acte final de l'«Accord sur les conditions normales de concurrence dans l'industrie de la construction et de la réparation navales marchandes» fut signé par les Communautés européennes, la Finlande, le Japon, la République de Corée, la Norvège, la Suède et les États-Unis. Cependant, cet accord n'est jamais entré en vigueur car les États-Unis n'ont pas achevé leurs procédures de ratification nationales.

2.2.3 En l'absence d'un accord international, le Conseil a adopté en 1998 un nouveau règlement concernant la construction navale (CE 1540/98), établissant un nouvel ensemble de règles applicables aux aides d'État et prévoyant, unilatéralement, la suppression des aides au fonctionnement pour la fin 2000. Le règlement invitait également la Commission à suivre de près la situation du marché mondial de la construction navale et à évaluer si les chantiers européens sont touchés par des pratiques anticoncurrentielles.

2.2.4 Dans son premier rapport de suivi au Conseil, publié en 1999, la Commission apportait déjà des preuves indéniables de l'existence de pratiques commerciales préjudiciables, en particulier dans les chantiers sud-coréens, qui proposaient des prix inférieurs aux coûts. Tous les rapports de suivi (sept au total jusqu'en 2003) présentés ultérieurement ont confirmé les premières conclusions, en apportant de plus en plus de preuves détaillées.

2.2.5 Sur la base de faits aussi convaincants, le Conseil a exprimé à plusieurs reprises de vives préoccupations et a entamé des consultations bilatérales avec la Corée du Sud. Après plusieurs séries de consultations, les parties ont signé en juin 2000 le protocole d'accord sur la situation du marché mondial dans le domaine de la construction navale («Agreed Minutes relating to the World Shipbuilding Market»). Toutefois, lors des négociations ultérieures, le gouvernement coréen s'est avéré incapable de mettre en œuvre les principes définis dans l'accord.

2.2.6 Eu égard à l'échec des négociations bilatérales avec la Corée, l'industrie de la construction navale a déposé une plainte en vertu du règlement sur les obstacles au commerce (ROC — CE 3286/94) en octobre 2000.

2.2.7 La Commission est restée fermement opposée à une prolongation de l'aide au fonctionnement fin 2000. Toutefois, elle a accepté de porter l'affaire devant l'OMC afin de trouver une solution aux pratiques coréennes déloyales si une solution satisfaisante pour l'UE n'était pas négociée avec la Corée fin mai 2001. En outre, la Commission a proposé parallèlement un mécanisme défensif de soutien temporaire, conçu spécialement pour contrer les pratiques coréennes déloyales pendant la période nécessaire à l'achèvement de la procédure devant l'OMC.

2.2.8 La Communauté a finalement mis en œuvre cette double politique à l'été 2002, en introduisant une demande d'établissement de groupe spécial à l'OMC et en adoptant une décision relative à un mécanisme de défense temporaire (MDT — CE 1177/02).

2.2.9 De nouvelles tentatives d'instauration de conditions équitables au niveau mondial dans le secteur de la construction navale ont été faites en 2002, notamment dans le cadre de l'OCDE, cette fois sans la participation des États-Unis. Le Conseil de l'OCDE a institué un Groupe spécial de négociation, chargé de trouver une solution nouvelle et praticable au problème existant. Les progrès accomplis à ce jour sont jugés assez lents et il reste à voir dans quelle mesure cette approche sera réalisable.

3. Une nouvelle approche

3.1 Le lecteur trouvera ci-après un aperçu chronologique des étapes ayant abouti à LeaderSHIP 2015.

Février 2002:	L'industrie de la construction et de la réparation navales présente au commissaire LIIKANEN l'idée d'une initiative intitulée LeaderSHIP 2015.
Mai 2002:	Le Président de la Commission européenne, Romano PRODI, approuve l'initiative et invite le commissaire LIIKANEN à en coordonner le suivi.
Octobre 2002:	L'industrie remet une feuille de route au commissaire LIIKANEN.
Janvier 2003:	Le commissaire LIIKANEN préside la réunion inaugurale du groupe consultatif de haut niveau LeaderSHIP 2015.
Octobre 2003:	Le groupe consultatif de haut niveau remet son rapport à la Commission européenne.
Novembre 2003:	La Commission européenne publie la communication LeaderSHIP 2015.
Novembre 2003:	Le Conseil «Compétitivité» examine LeaderSHIP 2015 dans le contexte de la politique industrielle.
Janvier 2004	Le nouveau cadre relatif aux aides d'État à la construction navale entre en vigueur; il tient déjà compte de certains points essentiels de LeaderSHIP 2015, mettant ainsi en oeuvre les premières recommandations du groupe consultatif de haut niveau.

3.2 Feuille de route de l'industrie

3.2.1 Tandis que l'approche communautaire en matière de construction navale a surtout mis l'accent sur la politique de la concurrence et la politique commerciale, l'industrie estimait qu'il manquait une troisième pierre angulaire — la politique de compétitivité, et en particulier une coordination sérieuse entre ces trois politiques. Elle a également reconnu sa propre incapacité à apporter une réponse concertée aux défis qui se posaient à elle en matière de compétitivité.

3.2.2 Avec la fin des aides au fonctionnement, l'industrie a admis qu'elle ne progresserait pas grâce à des subventions, ni en recourant à un protectionnisme semblable à celui ayant engendré des industries non compétitives dans de grandes nations de la construction navale hors de l'Union européenne. Cependant, la politique industrielle agressive de la Corée du Sud devait être contrée d'urgence. Une nouvelle approche était donc nécessaire.

3.2.3 Lorsqu'au printemps 2002, le Comité de liaison des constructeurs de navires de l'UE (CESA) a présenté à la Commission européenne une première ébauche de sa proposition dans le cadre de l'initiative «LeaderSHIP 2015», la valeur du projet en tant que réponse spécifique du secteur à la stratégie à long terme de l'UE, telle que définie par le Conseil de Lisbonne, a immédiatement été reconnue. LeaderSHIP 2015 abordait en effet les principaux éléments de la stratégie de Lisbonne.

3.2.4 Il convenait d'élaborer une stratégie globale, sur la base de l'approche existante, mais en tenant compte d'un nouvel élément, le fait que la Commission ait invité l'industrie à formuler un plan intégré. En octobre 2002, le CESA a présenté LeaderSHIP 2015, la feuille de route pour l'avenir de l'industrie européenne de construction et de réparation navales.

3.2.5 Pour les constructeurs navals européens, l'objectif est de renforcer la position de pointe de ce secteur dans des segments de marché sélectionnés, en augmentant la compétitivité par l'innovation et une R&D sélective, en mettant davantage l'accent sur le client, en optimisant la production et en améliorant la structure de l'industrie. Selon l'industrie, l'UE devrait être directement impliquée dans la réalisation de certains objectifs, tels que la promotion de régimes de financement et de garantie avancés, la définition de normes environnementales et de sécurité plus élevées pour les commandes de navires de haute qualité, ainsi que le maintien et l'amélioration de la protection du droit européen de propriété intellectuelle.

3.2.6 Une approche européenne en ce qui concerne les besoins en matière de défense navale implique une politique commune pour l'acquisition de matériel de défense.

3.2.7 Les grandes tendances qui marqueront ce secteur jusqu'en 2015 impliquent en particulier une évolution du transport multimodal, de la navigation intérieure et du transport maritime à courte distance, un renforcement de l'innovation et de la R&D, l'élargissement de l'UE, des réglementations en matière d'environnement et de santé ainsi que des avancées vers une politique commune de défense. En raison de l'impact des politiques nationales et européennes dans tous ces domaines, l'industrie estime que la Commission devrait participer activement au développement d'idées en vue de l'élaboration des politiques futures.

3.2.8 Le secteur de la construction navale accepte quant à lui la grande responsabilité de mettre de l'ordre dans ses propres affaires. La feuille de route plaide donc pour le développement de nouveaux types de navires et de nouvelles générations d'équipements marins, alliant efficacité, sécurité, confort, respect de l'environnement et spécialisation.

3.2.9 En ce qui concerne la structure de l'industrie, deux approches complémentaires associant les entreprises sont prévues:

- restructuration de l'industrie pour obtenir un nombre limité de grandes entreprises;
- mise en réseau de petites entreprises très souples pour répondre aux besoins de créneaux moins importants du marché.

3.3 *Le groupe consultatif de haut niveau*

3.3.1 Début 2003, un groupe consultatif de haut niveau, présidé par M. Liikanen, membre de la Commission, a entamé des discussions sur le programme LeaderSHIP 2015, sur la base de la feuille de route du CESA. Ce groupe se composait de sept membres de la Commission européenne, de deux membres éminents du Parlement européen, des PDG de 10 grands chantiers navals, du président de l'Association des industries de l'équipement marin et du secrétaire général de la Fédération européenne des métallurgistes.

3.3.2 Le groupe consultatif a publié son rapport «LeaderSHIP 2015» en octobre 2003⁽¹⁾. Celui-ci contient huit chapitres traitant toutes les questions couvertes par la feuille de route de l'industrie, ainsi qu'un chapitre final sur la nécessité de consolider l'industrie européenne de la construction navale. La conclusion générale du groupe est que «LeaderSHIP constitue (...) un bon exemple de politique industrielle européenne efficace au niveau sectoriel».

3.3.3 Dans ces huit chapitres, le groupe définit des objectifs pour le secteur de la construction navale et pour l'UE en tant que telle. Premièrement, il propose l'établissement de conditions équitables dans la construction navale mondiale grâce à la politique commerciale de l'UE, une mise en œuvre des règles de l'OMC applicables à la construction navale et le développement de disciplines contraignantes au niveau de l'OCDE.

3.3.4 En ce qui concerne la question centrale de la R&D et de l'innovation, une étroite coopération entre l'UE et le secteur de la construction navale est nécessaire. Le règlement européen en la matière ne prenait pas pleinement en considération les besoins spécifiques de la construction navale et de sa technologie.

3.3.5 Cela s'applique également au développement de régimes de financement et de garantie avancés. Les outils actuels ne sont pas compétitifs sur le marché mondial. La possibilité d'établir un fonds de garantie au niveau de l'UE pour le financement pré- et post-livraison devrait être explorée, ainsi qu'une coopération accrue avec des sociétés d'assurance-crédit à l'exportation, couvertes par une réassurance appropriée.

(1) «LeaderSHIP 2015 — Définir l'avenir de l'industrie européenne de la construction et de la réparation navales»; publié par la Commission européenne, Bruxelles, 2003.

3.3.6 La protection de l'environnement marin est rationalisée par l'Agence européenne de la sécurité maritime. Un comité d'experts commun, composé d'acteurs pertinents du secteur maritime possédant les connaissances techniques nécessaires, devrait être mis en place dans le but d'apporter des conseils techniques à l'Agence et à la Commission. Il conviendrait d'améliorer encore l'évaluation de la qualité, la sécurité et les contrôles dans les secteurs de la construction et de la réparation navales afin de garantir l'application, dans le monde entier, de normes de qualité appropriées.

3.3.7 L'appel de l'industrie en faveur d'une coopération accrue dans le secteur de la défense peut, selon le groupe, être soutenu au niveau de l'UE par la promotion de la coopération industrielle entre les chantiers ainsi qu'entre les chantiers et leurs fournisseurs, par l'amélioration de l'accès aux marchés d'exportation, et par la consolidation de l'industrie. Il y a lieu de définir, par le biais de la future Agence européenne de défense, des exigences opérationnelles communes pour les marines nationales ainsi que des règles communes pour le matériel de défense.

3.3.8 Étant donné que les constructeurs de navires dépendent fortement de leur leadership technologique, il convient d'exploiter pleinement les instruments existants de protection des droits de propriété intellectuelle. Des bases de données de connaissances sont nécessaires et les règles internationales de protection des brevets doivent être améliorées.

3.3.9 Le secteur de la construction navale a institué officiellement un comité pour le dialogue social au niveau sectoriel (le premier de ce type dans le secteur des industries de la métallurgie), au sein duquel des programmes pour les nouveaux besoins de qualifications doivent être analysés et abordés.

3.3.10 Une structure industrielle optimale est indispensable pour obtenir les résultats souhaités. Un processus de développement dynamique donne lieu à de nouvelles relations et à des partenariats autour de projets entre les chantiers navals et leurs fournisseurs, étant donné qu'actuellement, les fournisseurs représentent 70 à 80 % de la production d'un chantier naval. Il conviendrait de faciliter le processus de consolidation au moyen de mesures d'incitation spéciales, en se fondant sur le concept «d'aide à la consolidation».

3.4 *La communication de la Commission*

3.4.1 Par sa communication relative à LeaderSHIP 2015⁽²⁾, la Commission transpose les travaux du groupe consultatif de haut niveau en une politique communautaire formelle. Elle souligne une nouvelle fois qu'une politique horizontale doit être complétée par des approches sectorielles spécifiques. La Commission procède à l'évaluation de chacun des chapitres et approuve les recommandations du rapport «LeaderSHIP 2015».

(2) COM(2003) 717 final.

3.4.2 La Commission, dans sa communication, reconnaît la dimension stratégique de la construction et de la réparation navales, et à l'instar du rapport «LeaderSHIP 2015», confirme sa responsabilité et sa coresponsabilité dans les domaines suivants couverts par les huit chapitres du rapport du groupe consultatif:

- en ce qui concerne l'OCDE, l'accord existant sur les crédits à l'exportation et les accords connexes de l'OCDE, ainsi que la promotion de règles équitables par le biais de l'OMC;
- la Commission a adopté des règles applicables aux aides à l'innovation et surveillera les effets des activités de recherche financées par la Communauté;
- avec l'industrie, la Commission explorera les possibilités de financement pré- et post-livraison, en collaboration avec la BEI;
- la Commission approuve totalement les recommandations du rapport LeaderSHIP sur la promotion de navires plus sûrs et respectueux de l'environnement, et sur les politiques visant à exploiter les possibilités de transport maritime à courte distance dans toute l'Europe;
- en ce qui concerne la construction navale de défense, la Commission approuve les recommandations qui sont conformes à l'approche développée dans sa communication de mars 2003 sur la défense, portant sur les préparatifs en vue de la création d'une Agence européenne de défense, destinée à renforcer la base industrielle et technologique de la défense européenne ainsi que sa compétitivité. En ce qui concerne la consolidation des chantiers navals, il vaut également la peine de noter que des chantiers navals privés soulignent les différences structurelles entre les chantiers européens, déclarant que «la propriété privée est une condition préalable au succès de tout effort de consolidation»⁽¹⁾;
- la Commission collaborera avec l'industrie pour exploiter les instruments existants en matière de protection des droits de propriété industrielle et mettre en place les bases de données de connaissances adéquates;
- la Commission coopérera avec l'industrie par le biais d'un dialogue social actif sur les nouveaux besoins en qualifications, l'échange de personnel à tous les niveaux, les cours de formation spéciaux et le soutien d'une construction navale vitale et durable;
- étant donné qu'un processus de consolidation, relevant avant tout de la responsabilité de l'industrie et des États membres, est indispensable dans les secteurs de la construction navale commerciale et de défense et de la réparation navale, la Commission est disposée à faciliter ce processus, en respectant les règles de la concurrence.

3.5 Conclusions du Conseil de novembre 2003

3.5.1 Le 27 novembre 2003, le Conseil «Compétitivité» a examiné la communication de la Commission relative à LeaderSHIP 2015 dans le contexte plus large de la politique industrielle⁽²⁾. Le Conseil a reconnu l'importance de l'analyse sectorielle pour affiner les politiques horizontales et a invité les États membres et la Commission à renforcer la compétitivité industrielle, notamment en tenant compte des besoins et des spécificités de chaque secteur.

3.5.2 Le Conseil s'est penché en particulier sur les secteurs de la construction navale, de l'industrie aérospatiale et du textile et de l'habillement.

3.5.3 Le point de vue du Conseil repose sur la nécessité d'adopter une approche pleinement intégrée visant à renforcer la compétitivité. Cela s'applique également à LeaderSHIP 2015.

3.5.4 La réalisation des objectifs de la stratégie de Lisbonne requiert des analyses sectorielles, une amélioration des conditions générales, une consultation ouverte et transparente des parties intéressées, ainsi que le dialogue social. Le Conseil souligne la nécessité de poursuivre les initiatives à cet égard.

3.5.5 En ce qui concerne LeaderSHIP 2015, le Conseil recommande à l'industrie et aux pouvoirs publics de fournir des efforts particuliers dans les domaines suivants:

- les règles de l'UE en matière d'aides d'État concernant les investissements dans l'innovation;
- l'encouragement de la recherche, du développement et de l'innovation;
- la protection des droits de propriété intellectuelle par les États membres et l'industrie;
- l'encouragement du processus de regroupement des producteurs européens;
- la promotion d'approches propres à susciter une coopération accrue entre les ressources militaires et civiles de la construction navale en Europe;
- la prise en compte des nouveaux besoins de qualifications, dans le cadre du dialogue social au sein du secteur.

3.5.6 Le Conseil souhaite être informé régulièrement des résultats de l'initiative LeaderSHIP 2015 et de la mise en oeuvre de ses recommandations.

⁽²⁾ Conclusions du Conseil sur «La contribution de la politique industrielle à la compétitivité européenne» — Bruxelles, 24 novembre 2003 (15472/03).

⁽¹⁾ COM(2003) 717 final, p. 16, 2^{ème} ligne.

4. Observations générales

4.1 Le CESE reconnaît que l'Europe a besoin d'une industrie de construction navale viable et qu'il convient de prévoir des politiques sectorielles spécifiques.

4.2 Il convient de souligner que l'industrie a réussi à définir un programme cohérent pour la période allant jusqu'en 2015. Ce modèle d'approche sectorielle moderne repose comme il se doit sur les règles de l'UE en matière de conformité au marché et de concurrence.

4.3 Le fait que l'industrie elle-même et sept membres de la Commission aient publié un programme commun pour l'avenir — LeaderSHIP 2015 — est tout aussi remarquable. Cet engagement réciproque a abouti à l'approbation de LeaderSHIP par la Commission.

4.4 Le CESE accueille favorablement la nouvelle approche du Conseil «Compétitivité» concernant la politique industrielle horizontale et sectorielle. Le cas de LeaderSHIP montre comment une politique sectorielle peut adapter des exigences sectorielles à des approches horizontales.

4.5 Le CESE se félicite des recommandations spécifiques du Conseil concernant le secteur de la construction et de la réparation navales. Celles-ci correspondent aux recommandations de la Commission, ainsi qu'à celles émises par le secteur lui-même dans LeaderSHIP 2015.

4.6 Le CESE approuve ce changement de perspective de la politique de construction navale, qu'il considère comme le fruit d'une nouvelle méthode de travail et d'une nouvelle approche de la politique industrielle au niveau sectoriel. Cela pourrait servir de modèle à des initiatives similaires dans d'autres secteurs.

4.7 Plus spécifiquement, le CESE est d'avis que des positions et des principes communs ainsi que des pratiques concertées au sein de l'UE sont préférables à la poursuite des politiques nationales pour asseoir sur une base solide une industrie durable de la construction et de la réparation navales en Europe.

4.8 L'élargissement de l'Union européenne offre des opportunités car il apporte de précieux atouts, ce qui permettra une présence européenne dans des segments qui n'étaient plus servis par les chantiers de l'UE avant l'élargissement⁽¹⁾. Les règles communautaires en vigueur doivent être pleinement respectées.

4.9 LeaderSHIP 2015 ne pourra être couronné de succès que si tous ses chapitres font l'objet d'une action simultanée de tous les partenaires concernés (industrie, Commission et, dans certains cas, États membres), chaque acteur agissant dans les domaines dont il est responsable.

⁽¹⁾ Tels que les grands transporteurs de pétrole brut et les vraquiers, dont la construction demande peu de compétences technologiques et pour lesquels le coût de la main-d'œuvre constitue une part relativement importante.

5. Conclusions et recommandations

5.1 La crédibilité de la politique proposée dépendra de sa mise en œuvre. Le suivi est essentiel, et le processus doit être transparent et surveillé avec soin. Il y a lieu de garantir la participation, la transparence et un suivi approprié. Tout comme le Conseil, le CESE est lui aussi très favorable à ce que la Commission présente chaque année au Conseil «Compétitivité» un rapport sur les progrès accomplis.

5.2 LeaderSHIP 2015 commence par fixer l'objectif d'équité des règles du jeu au niveau mondial. Le CESE souligne l'importance de ce domaine politique, qui est la pierre angulaire de toute la stratégie. Il approuve pleinement l'approche actuelle de l'UE en matière de politique industrielle, visant à mettre en place un accord international efficace garantissant une discipline stricte dans le monde entier.

5.3 Le CESE souligne que les conséquences de la concurrence déloyale de certains chantiers asiatiques constituent non seulement une menace considérable pour les chantiers européens, mais devraient aussi alerter le secteur européen de l'équipement maritime. Le fait que certains des pays constructeurs asiatiques aient annoncé qu'ils recourraient principalement à des fournisseurs locaux doit être pris très au sérieux.

5.4 En ce qui concerne la question des conditions équitables, la discipline du secteur au sein de l'UE n'est pas mentionnée spécifiquement, bien qu'il existe encore différents niveaux et méthodes d'aide à la construction navale par les États membres. La mise en place de conditions équitables à l'intérieur de l'Union, leur transparence et leur surveillance suscitent des préoccupations particulières. Afin de favoriser la crédibilité du processus et la confiance conformément aux règles et objectifs fixés, le CESE souligne combien il importe que la Commission surveille l'application des règles relatives aux aides d'État et les éventuelles pratiques déloyales.

5.5 La R&D et l'innovation sont d'une importance cruciale, car l'Europe est toujours la source des idées pour le reste du monde en matière de construction navale. Il s'agit donc d'un autre facteur essentiel de succès. Par conséquent, il importe que divers instruments apportent un soutien efficace et soient mis en œuvre de manière pratique. L'industrie peut être utile en donnant des conseils concrets aux décideurs politiques. En tout état de cause, la mise en œuvre d'instruments d'innovation doit être transparente.

5.6 Afin de rationaliser les instruments de financement des bateaux tant au niveau national qu'europpéen, le CESE est d'avis que le fonds européen de garantie proposé dans le programme LeaderSHIP soit opérationnel dès que possible. La Commission devrait accorder la priorité à sa mise en œuvre. Ce fonds peut contribuer à la création de conditions équitables effectives au sein de l'UE elle-même.

5.7 Le CESE accueille favorablement l'accord entre l'industrie et la Commission sur le type d'exigences et de politiques environnementales requises dans le secteur. L'UE doit continuer à montrer l'exemple en protégeant l'environnement marin et en œuvrant pour l'application stricte des règles internationales pertinentes. Une approche européenne coordonnée au sein de l'Organisation maritime internationale pourrait garantir un niveau d'efficacité satisfaisant afin de défendre la position consistant à reconnaître à l'OMI le pouvoir d'agir seule pour la fixation de règles au niveau mondial.

5.8 La législation relative à la sécurité des transports maritimes a été sensiblement améliorée dans l'UE au cours des dernières années. Toutefois, il convient de prêter davantage d'attention à la mise en place de normes appropriées pour la réparation navale, comme le suggère LeaderSHIP.

5.9 En ce qui concerne le transport maritime, l'application des normes de sécurité en vigueur reste un important point faible de l'UE. Le CESE plaide donc fermement pour une coopération efficace entre les garde-côtes européens.

5.10 Le renforcement du transport maritime à courte distance et le déplacement du trafic de la route vers la mer sont également d'importants objectifs environnementaux. Pour les réaliser, il y a lieu d'améliorer encore l'infrastructure moderne, y compris les ports et les navires. En ce qui concerne le financement de cette infrastructure par les pouvoirs publics, ces derniers devraient veiller à ce que les investissements soient consentis au profit de producteurs de l'UE.

5.11 Le facteur humain est un élément essentiel et le CESE salue l'intensification prévue du dialogue sectoriel, au sein duquel la Commission, les employeurs et les syndicats ont chacun un rôle à jouer. Il est à noter que c'est dans la construction navale qu'a été mis en place le premier comité formel de dialogue social sectoriel de la construction métallique; c'est encore une indication de l'esprit innovateur de ce secteur.

5.12 Le dialogue social apporte déjà de précieuses contributions à un large éventail de thèmes sociaux, y compris la formation, le recrutement, l'éducation tout au long de la vie et l'adaptation aux cycles économiques. À ce jour, deux groupes de travail ont été créés, l'un pour améliorer l'image de l'industrie et

l'autre pour identifier les nouvelles compétences requises dans le secteur de la construction navale.

5.13 Le dialogue social se penchera également sur les différences considérables de productivité de la main-d'œuvre au niveau mondial.

5.14 Le CESE se réjouit de la prise en compte accrue en Europe de segments spécifiques de l'industrie manufacturière tels que la construction navale et l'aéronautique dans le cadre d'objectifs de défense, et de l'interaction entre l'industrie civile et militaire.

5.15 Dans ce contexte, il y a lieu d'approuver l'accent mis par LeaderSHIP sur les projets maritimes européens et sur la collaboration entre les chantiers navals. Jusqu'à présent, ceux-ci se sont heurtés à des considérations de sécurité et à des traditions divergentes. Cependant, si les Européens ne décident pas de coopérer plus étroitement, les coûts ne cesseront de croître, ce qui menacera la position de pointe de l'Europe en matière d'innovation et de technologie.

5.16 Il existe déjà des projets de coopération réussis, notamment entre l'Allemagne et les Pays-Bas pour la construction de frégates et entre la France et la Grande-Bretagne en matière de navires de transport. De nouveaux projets peuvent être planifiés avec la collaboration de la future Agence européenne de l'armement. Une synergie optimale entre les chantiers par le maintien et le renforcement des connaissances et du savoir-faire est indispensable. Il est souhaitable que l'Agence soit chargée de faire l'inventaire des capacités, de la technologie et de l'innovation disponibles dans les chantiers navals, afin de garantir le meilleur rapport qualité-prix lors de nouveaux appels d'offres. Étant donné que les clients des chantiers navals militaires sont les gouvernements, il y a lieu d'éviter que les subventions ne débordent de la production de navires militaires vers celle de navires marchands.

5.17 La consolidation de l'industrie est considérée comme une pierre angulaire de la viabilité future du secteur. Toutefois, il reste à voir comment ce processus sera réalisé, eu égard à la relation complexe entre les entreprises de base et le pourcentage élevé de fournisseurs.

Bruxelles, le 30 juin 2004.

*Le Président
du Comité économique et social européen*

Roger BRIESCH

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la décision 2000/819/CE relative à un programme pluriannuel pour les entreprises et l'esprit d'entreprise, en particulier pour les petites et moyennes entreprises (PME)» (2001-2005)

(COM(2003) 758 final — 2003/0292 COD)

(2004/C 302/02)

Le 23 décembre 2003, le Conseil a décidé, conformément à l'article 95 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée d'élaborer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 9 juin 2004 (rapporteur: M. DIMITRIADIS).

Lors de sa 410^{ème} session plénière des 30 juin et 1^{er} juillet 2004 (séance du 30 juin 2004), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 140 voix pour, 1 voix contre et 4 abstentions.

1. Avant-propos

1.1 Que ce soit avant ou après les objectifs fixés lors du sommet de Lisbonne, l'UE a rencontré et continue de rencontrer de graves problèmes sur les points suivants: a) la compétitivité et la modernisation des entreprises européennes, notamment des PME, b) les dysfonctionnements et la bureaucratie dans les administrations publiques, en ce qui concerne le renforcement de l'esprit d'entreprise, c) une articulation insuffisante entre les organisations représentatives des PME, les administrations publiques et la Commission pour renforcer l'esprit d'entreprise, d) le manque de coordination des politiques nationales concernant les PME, e) l'absence, dans les États membres, d'une stratégie obligatoire et à long terme en faveur des PME, f) le soutien financier des entreprises (notamment des PME) par le secteur bancaire et les fonds de capital-risque, g) le coût financier élevé du crédit pour les PME en raison de leur faible taille et du risque accru qu'elles présentent, h) l'inexistence d'une politique permanente en leur faveur.

1.2 Bien qu'elle ait achevé de mettre en place le marché unique du point de vue législatif et réglementaire, l'UE reconnaît que les PME n'ont pas pu s'approprier pleinement le statut actuel et ses avantages potentiels et que les possibilités existantes ne sont pas utilisées.

1.3 L'UE est engagée dans la bataille de la concurrence à l'échelon mondial, où elle essaie de faire front à la forte position économique et politique des États-Unis⁽¹⁾, qui affichent des performances exceptionnelles en matière de compétitivité et de productivité, et rivaliser avec le Japon, les pays du Sud-Est asiatique⁽²⁾ et les puissances économiques émergentes que sont la Chine, l'Inde et le Brésil.

(1) Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Plan d'action: l'agenda européen de la politique de l'esprit d'entreprise, COM(2004) 70 final du 11 février 2004.

(2) Document de travail de la Commission «Rapport 2003 sur la compétitivité européenne», SEC(2003) 1299 du 12 novembre 2003.

1.4 Le chômage est le problème économique et social majeur auquel l'UE est confrontée. Elle s'est fixé comme objectif prioritaire de créer de nouveaux emplois, principalement dans les PME qui constituent l'écrasante majorité des entreprises européennes.

1.5 L'UE déploie des efforts notables pour renforcer la recherche et la technologie, parce qu'elle sait qu'une avancée dans ces domaines constitue la seule garantie de développement et de progrès; toutefois, la stratégie proposée n'apporte pas toujours les résultats escomptés, en l'absence de mécanismes souples et à cause de cadres réglementaires qui renforcent la bureaucratie, freinent l'efficacité et engendrent des retards nuisibles.

1.6 C'est pour faire face à tous les éléments susmentionnés ci-dessus que le Conseil d'Amsterdam, de juillet 1997, et le sommet consacré à l'emploi qui s'est tenu en novembre 1997 à Luxembourg ont jeté les bases de l'initiative en faveur de la croissance et de l'emploi et que le Conseil des ministres, avec ses décisions 98/347/CE⁽³⁾ et 2000/819/CE⁽⁴⁾, a posé les fondements d'un soutien organisé et continu à l'esprit d'entreprise européen, l'objectif étant, en parallèle, de créer des emplois par le biais du programme concerné.

2. Introduction

2.1 Objectifs

L'objectif du programme consiste, d'une part, à encourager l'apparition de nouveaux emplois et, d'autre part, à aboutir à la constitution et au développement de petites et moyennes entreprises innovantes telles que définies dans la recommandation 96/280/CE de la Commission, en favorisant leurs investissements grâce à l'accroissement des ressources financières mises à leur disposition.

(3) Décision du Conseil (98/347/CE) concernant des mesures d'assistance financière aux petites et moyennes entreprises (PME) innovantes et créatrices d'emploi — Initiative pour la croissance et l'emploi — JO L 155 du 29 mai 1998.

(4) Décision du Conseil 2000/819/CE relative à un programme pluriannuel pour les entreprises et l'esprit d'entreprise, en particulier pour les petites et moyennes entreprises (PME) (2001-2005).

2.1.1 S'il faut encourager les PME, c'est parce qu'il a été prouvé qu'elles génèrent plus facilement de nouveaux emplois que les autres entreprises, grâce aux facultés d'adaptation dont elles font preuve face aux évolutions des données du marché, à la facilité avec laquelle elles peuvent prendre des décisions et à leur plus grande promptitude pour instaurer de nouvelles conditions en leur sein. Par ailleurs, il a été démontré que ce sont ces mêmes entreprises qui rencontrent les problèmes les plus lourds lorsqu'elles se créent, en raison des procédures bureaucratiques et du manque de ressources financières, lorsqu'elles cherchent à promouvoir des projets innovants, vu l'absence de possibilité d'accès aux financements bancaires et, dans les nouveaux États membres, l'inexistence d'un système bancaire qui puisse leur octroyer des crédits semblables, ou lorsqu'elles développent des partenariats transnationaux.

2.2 Description — Ampleur du programme

Le programme comporte trois instruments: a) un mécanisme de capital-risque pour les entreprises (aides au démarrage du MET ⁽¹⁾), sous l'égide du Fonds européen d'investissement (FEI), b) un mécanisme de contributions financières en faveur de la création d'entreprises transnationales conjointes par les PME au sein de l'UE (Joint European Venture — JEV), géré par la Commission, c) un mécanisme de garantie (mécanisme de garantie PME) administré par le FEI.

2.2.1 Le budget du programme se montait à 423,56 millions d'euros, dont 168 millions pour le guichet d'aides au démarrage du MET, 57 millions pour le JEV et 198,56 millions pour le mécanisme de garantie PME. Ce dernier ayant été sollicité intensivement, un montant de 30,56 millions d'euros y a été transféré en provenance du JEV. Au 29 mai 2002, à savoir la date d'expiration du délai d'engagement des fonds budgétaires, le budget initial qui avait été prévu pour le mécanisme d'aides au démarrage du MET et pour le mécanisme de garantie PME avait été entièrement absorbé par le FEI. En ce qui concerne le JEV, un total de 14,5 millions d'euros avait été libéré pour la mise en œuvre de différents projets.

2.2.2 Le mécanisme de capitaux-risques (aides au démarrage en provenance du MET) crée les conditions nécessaires pour des prises de participation dans des PME, via du capital-risque, notamment lors de leur constitution et aux premiers stades de leur développement, ou encore dans des PME innovantes, par le biais d'investissements dans des fonds de capital-risque spécialisés.

2.2.2.1 Par le JEV, l'UE accorde des contributions financières à des PME pour constituer des entreprises transnationales conjointes au sein de l'UE.

2.2.2.2 Avec le mécanisme de garantie PME, l'UE dégage des ressources budgétaires destinées à couvrir le coût des garanties et des contre-garanties qu'octroie le FEI pour stimuler le développement des prêts en faveur des PME dans des entreprises innovantes. L'objectif recherché est atteint grâce à l'augmenta-

tion des potentialités des programmes de garanties qui fonctionnent dans les États membres et il s'applique aux nouvelles participations comme aux portefeuilles existants. Le dispositif couvre une partie des pertes engendrées par les garanties, jusqu'à un montant maximal préétabli, et une attention particulière est accordée au financement des éléments immatériels de l'actif des PME.

3. Résultats du programme

3.1 Selon le rapport de la Commission, quelque 206 PME du secteur des hautes technologies ⁽²⁾, (biotechnologie et sciences de la vie, technologies de l'information) avaient, en juin 2002, bénéficié des aides du mécanisme de démarrage du MET, en engrangeant par ailleurs des résultats extrêmement positifs pour ce qui est de la création d'emplois; le mécanisme de garantie PME a pour sa part soutenu 112.000 entreprises de moindre taille, où l'emploi a augmenté de plus de 30 %; en revanche, l'instrument JEV n'a apporté son concours qu'à très peu de propositions (il n'en a été accepté que 137).

4. Observations

4.1 Pour chacun des trois programmes, le rapport de la Commission ⁽³⁾ s'est appuyé sur un tout petit échantillon d'entreprises, de sorte qu'il est très vraisemblable que les conclusions tirées soient entachées d'erreurs de nature statistique mais aussi de fond.

4.2 Entre 1998 (année de lancement) et 2002 (année d'évaluation): a) environ 206 entreprises ont été assistées par le guichet d'aide au démarrage du MET; le CESE estime que ce nombre est faible, comparé aux résultats des efforts analogues déployés aux États-Unis où l'on a relevé une explosion du nombre de PME créées et un esprit d'entreprise exceptionnel, les mécanismes d'aide correspondants s'appuyant sur le capital à haut risque; b) le mécanisme JEV n'a permis de créer que 31 entreprises transnationales et a fourni seulement 252 nouveaux emplois, performances qui ne correspondaient pas du tout aux espoirs et aux prévisions; c) les résultats du mécanisme de garantie PME sont jugés positifs.

4.3 Les prévisions du rapport relatives aux taux de croissance de l'emploi dans les entreprises bénéficiant d'une aide s'appuient sur des données anciennes (2001 — mi-2002) et ne se prêtent pas à une évaluation satisfaisante pour chacun des trois sous-programmes.

4.4 Le CESE ne disposant pas des données définitives, réelles et complètes pour la création de nouveaux emplois (1998-2003), il lui est particulièrement difficile de porter un jugement sur ce point ou de présenter des positions et des conclusions à ce propos. Il n'en souligne pas moins l'intérêt particulier qu'il porte à l'effort déployé en matière de création d'emplois et invite la Commission à continuer d'en faire sa priorité suprême après la révision du programme.

⁽¹⁾ MET: mécanisme européen pour les technologies, créé par la Banque européenne d'investissements (BEI) dans le but de fournir des capitaux-risques aux petites et moyennes entreprises actives dans le secteur des hautes technologies, par le biais de fonds de capital-risque existants.

⁽²⁾ Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil (COM(2003) 758 final) du 8 décembre 2003.

⁽³⁾ Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil (COM(2003) 758 final) du 8 décembre 2003.

4.5 Prendre de gros risques en matière d'investissement constitue un préalable obligé pour soutenir les idées innovantes, les monnayer en projets entrepreneuriaux et aboutir à des initiatives d'investissement couronnées de succès. La réussite étonnante de certains projets de ce genre fait oublier les échecs par lesquels se sont soldés les efforts déployés autour d'autres plans d'innovation qui n'auront finalement pas été acceptés par le marché.

4.6 Le programme fait totalement abstraction de l'économie traditionnelle. En se référant constamment aux actions innovantes, il prive les petites et moyennes entreprises traditionnelles de toute possibilité d'accéder à ses financements. L'innovation est un outil très important pour la modernisation de l'économie et le renforcement de sa compétitivité. Il conviendra cependant de noter: a) que les entreprises européennes risquent de perdre définitivement leurs parts de marché au sein du marché européen en raison des importations de produits relevant de l'économie traditionnelle qui sont effectuées à partir de pays tiers où les coûts sont faibles, b) que l'absence de soutien aux petites et moyennes entreprises traditionnelles risque de créer des oligopoles dans le domaine de la distribution et du commerce, avec des réactions en chaîne sur tout le processus de production et, au bilan, une perte nette du nombre d'emplois.

4.7 Réduire les formalités bureaucratiques, en créant un guichet unique qui se chargera d'accomplir toutes les procédures, et supprimer les formulaires superflus grâce à l'utilisation de la technologie moderne constituent des préalables essentiels si l'on veut que les PME soient présentes dans les programmes concernés.

5. Conclusions

5.1 Le CESE approuve les modifications de la décision 2000/819/CE qui sont proposées par la Commission.

5.2 Le CESE rejoint la Commission lorsqu'elle estime que l'impact global des trois instruments financiers ne pourra être mesuré qu'après un laps de temps important. Il pense toutefois, d'une part, qu'il s'est écoulé suffisamment de temps entre le lancement et l'évaluation pour que l'on puisse tirer des conclusions qui conduiront à des aménagements organisationnels et, d'autre part, que dans le contexte actuel de la mondialisation de l'économie internationale qui est marqué par une concurrence exacerbée, l'Europe ne peut pas se payer le luxe d'attendre, étant donné que les tendances et les perspectives des entreprises changent constamment.

5.3 Le CESE reconnaît qu'au cours des années 2001 et 2002, l'environnement international a été négatif pour les entreprises et que l'on a constaté une contraction du capital à risque dans l'UE et un manque d'empressement des banques à prêter des fonds aux PME. En 2002, la demande en matière de garanties a considérablement augmenté en Europe, étant donné que les établissements bancaires ont commencé à demander des sécurités supplémentaires, parce qu'elles considéraient que les risques et les frais de gestion étaient élevés. Vu les conditions susmentionnées, le CESE estime que l'existence de ces instruments, en particulier celui de garanties et le guichet d'aide au démarrage, est encore plus utile. Le CESE préconise également de soutenir la coopération avec de petites banques spécialisées qui ont pour objet premier d'offrir des services aux PME et sont dotées de mécanismes de communication souples.

5.4 Le CESE soutient les initiatives des trois sous-programmes et en reconnaît la nécessité. Il juge cependant que la procédure que doivent suivre les PME pour accéder à de tels programmes est ardue, bureaucratique et rigide, car elles ont souvent de sérieux problèmes d'information et d'organisation interne.

5.5 Le CESE estime que le mécanisme de garantie PME est particulièrement utile et demande que les financements en soient considérablement accrus et que tout soit mis en oeuvre pour y intégrer immédiatement tous les pays qu'il ne couvre pas encore (Grèce, Irlande, Luxembourg).

5.6 Le CESE soutient les efforts de renforcement du mécanisme de garantie, vu l'arrivée de nouveaux États membres dont les milliers de PME n'ont pas accès au crédit bancaire et, par conséquent, ne peuvent ni procéder à des investissements productifs, ni créer de nouveaux emplois.

5.7 Le CESE estime qu'il y aura lieu de réexaminer le budget du programme de manière à ce qu'il couvre les besoins des nouveaux États membres. Le budget actuellement disponible avait été taillé et défini pour l'Union des Quinze et non pour une Europe à 25 États membres, où les nouveaux partenaires auront très certainement plus de besoins.

5.8 Le CESE invite la Commission à prendre les mesures nécessaires pour un nouveau renforcement du mécanisme d'aide au démarrage du MET, parce qu'il constitue un outil indispensable à l'essor de PME innovantes et au soutien de projets entrepreneuriaux à haut risque, qui sont nécessaires pour le développement de la recherche et de la technologie. Le mécanisme d'aide au démarrage constitue également un outil important pour le soutien d'autres projets d'investissement des PME qui, sans ressortir à la haute technologie, n'en présentent pas moins un grand intérêt du point de vue entrepreneurial et doivent pouvoir prétendre aux financements et outils de tout type. Par conséquent, il est proposé que l'on entreprenne:

- a) de soutenir par l'octroi de garanties les entreprises de toute forme juridique, indépendamment de l'objet de leur activité,
- b) d'accorder à tout type d'entreprise le soutien financier au titre du MET,
- c) d'augmenter le pourcentage de l'aide aux initiatives innovantes à haut risque,
- d) de moduler les aides en capitaux (MET) en fonction de l'objet des activités, ou de l'augmentation du nombre d'emplois, ou encore de l'innovation,
- e) d'impliquer le système bancaire dans la diffusion de l'information et le soutien des programmes de financement et de garanties,
- f) d'étudier s'il est possible de négocier les taux d'intérêt des entreprises cautionnées, sous la forme d'un accord central entre le mécanisme de garantie et les banques,
- g) d'examiner la possibilité de soutenir les initiatives nationales par le biais du mécanisme de garantie.

5.9 Le CESE estime que les capitaux, tant privés que publics, qui sont mis à la disposition de la recherche et de la technologie dans l'UE sont insuffisants et ne peuvent couvrir les besoins en augmentation des PME du secteur de l'informatique, des nouvelles technologies et de la biotechnologie. Le CESE demande que des ressources nettement plus importantes soient dégagées pour les couvrir.

5.10 Il y aura lieu d'étudier, d'évaluer et d'utiliser, là où il est impératif de le faire, les mécanismes souples et rapides qui existent aux États-Unis et y produisent d'excellents résultats, ainsi que d'ouvrir encore davantage la coopération avec les fonds spécialisés de capitaux à risque dans tous les secteurs et toutes les situations où on relève un intérêt pour l'investissement⁽¹⁾. Le CESE invite la Commission à jouer un rôle de premier plan dans ce domaine.

5.11 Le CESE estime qu'il y a lieu de consentir un effort supplémentaire d'information des PME sur l'existence et le fonctionnement du mécanisme de garanties mais aussi de trouver de meilleurs modes d'action et de communication avec la BEI et le FEI. Suivant l'enquête qui a été menée, il apparaît que la majorité des PME ignorent que l'UE déploie une action structurée pour les soutenir. Aussi est-il nécessaire de mettre le porte-parole des entreprises (chambres de commerce et d'industrie, associations de négociants, organisations de PME, etc.) en prise directe avec ce processus, de manière à mieux diffuser l'information, à communiquer en droite ligne et de manière plus nourrie avec les PME et de résoudre plus rapidement les problèmes qui se présentent dans la mise en œuvre du programme.

5.12 Le CESE estime que peu de temps après l'adhésion des nouveaux États membres, il conviendra de procéder à une évaluation spécifique des instruments du programme, parce qu'à côté du relevé des problèmes qui se posent aujourd'hui dans les pays adhérents, il ne fait aucun doute a) que leur situation réelle se révélera moins bonne que décrite, b) qu'ils auront besoin d'aides considérables, qu'il n'est pas possible d'évaluer aujourd'hui, c) qu'il y aura une période d'adaptation, qui sera lourde de risques pour les PME locales.

5.13 Le CESE approuve la proposition de la Commission de supprimer provisoirement le JEV, compte tenu des critiques dont sa structure actuelle fait l'objet. Il tient néanmoins à souligner que par ailleurs, il s'affiche toujours favorable aux programmes à caractère international, parce qu'il estime que l'UE accuse un retard considérable en matière de coopérations et d'initiatives entrepreneuriales à caractère transnational et qu'il est nécessaire en Europe de supprimer les frontières pour les entreprises.

5.14 Il conviendra également d'étudier la relance du mécanisme JEV, à la condition et pour autant que les possibilités existent, après l'élargissement, de créer des partenariats transna-

tionaux au sein de l'UE et de l'EEE, c'est-à-dire qu'il existe une politique qui soutienne les coopérations internationales entre les PME pour permettre la réalisation de cet important objectif et soit libérée des pesanteurs bureaucratiques extrêmes qui affectaient le programme JEV et ont constitué une des raisons de son échec.

5.15 Le CESE estime qu'après les expériences déjà acquises dans le sixième programme cadre de recherche et de développement technologique, il y aura lieu de remettre à l'honneur les petits programmes pour les PME qui sont absents de la philosophie de celui qui est en cours.

5.16 Le CESE reconnaît que la mise en œuvre de programmes offrant de petits financements entraîne un coût de gestion notable et que, pour cette raison, on tend à en réduire significativement le nombre. Il note cependant qu'en limitant ces programmes, on prive les PME de possibilités de bénéficier de ce type d'aides, car elles ne sont pas en mesure d'accéder à des programmes octroyant des montants élevés. Pour toutes ces raisons, le CESE approuve la position du Parlement européen et invite la Commission à être particulièrement prudente s'agissant de restreindre ou de supprimer des programmes dont il aura été démontré qu'ils répondent à des besoins essentiels des PME. Il estime qu'à cette fin, la Commission doit coopérer avec les instances représentatives des entreprises.

5.17 Le CESE juge que la Charte européenne des petites entreprises qui a été adoptée au Conseil européen de Feira (19 juin 2000) représente une initiative particulièrement importante. Par le passé, il a déjà pris position sur ce sujet à plusieurs reprises, dans plusieurs de ses avis. Il est nécessaire à ses yeux de rappeler qu'il convient de donner une traduction concrète aux observations de cette charte, par le biais de dispositions législatives claires.

5.18 Le CESE approuve les objectifs de soutien fixés à l'annexe 1 (description des domaines d'action), en ce qui concerne le mécanisme de garantie PME (paragraphe 1, 4, a, ii), mais est d'avis qu'il est possible de les étendre encore au terme d'une concertation sérieuse et de longue haleine avec les acteurs représentatifs des PME (systèmes de qualité, études environnementales, études de qualité, aide technique et technologique, transfert de savoir-faire, etc.).

5.19 Le CESE estime que l'UE doit déployer des efforts plus intenses et plus déterminés pour soutenir les PME innovantes, en débarrassant les programmes des méandres bureaucratiques (documents inutiles, progression des procédures à accélérer) qui ont des répercussions négatives et entraînent des retards.

5.20 Le CESE porte une appréciation positive sur le déroulement des programmes et souhaite qu'ils soient soutenus et améliorés sans discontinuer.

Bruxelles, le 30 juin 2004.

Le Président

du Comité économique et social européen

Roger BRIESCH

⁽¹⁾ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant la mise en œuvre du plan d'action sur le capital-investissement (PACI).

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant un nouveau cadre juridique pour les paiements dans le marché intérieur»

(COM(2003) 718 final)

(2004/C 302/03)

Le 2 décembre 2003, la Commission a, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, décidé de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 9 juin 2004 (rapporteur: M. RAVOET).

Lors de sa 410^{ème} session plénière des 30 juin et 1^{er} juillet 2004 (séance du 30 juin 2004), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 140 voix pour, 0 voix contre et 5 abstentions.

1. Contenu et portée de la proposition

1.1 Le 2 décembre 2003, la Commission a publié un document de consultation intitulé «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant un nouveau cadre juridique pour les paiements dans le marché intérieur».

1.1.1 La Commission fait état des lacunes de nature juridique et technique existant dans le domaine des paiements transfrontaliers de détail en euros. De l'avis de la Commission, l'une des raisons de ces lacunes transfrontalières réside dans l'absence d'un cadre juridique approprié à l'échelle européenne. Une série d'actes juridiques en matière de paiement ont certes été adoptés – notamment le règlement (CE) n° 2560/2001⁽¹⁾, qui introduit le principe de l'égalité des frais pour les opérations de paiement nationales et transfrontalières en euros, et la directive 97/5/CE⁽²⁾ relative à la protection des utilisateurs d'instruments de paiement électronique – mais un cadre juridique cohérent fait encore défaut. Le recours à des services de paiement peu coûteux, efficaces et sûrs constitue un prérequis indispensable au bon fonctionnement du marché intérieur des biens et des services. La Commission énumère une série de principes directeurs considérés comme particulièrement pertinents dans le contexte de la législation européenne sur les paiements. Il s'agit de: 1) L'efficacité, un objectif permanent; 2) La sécurité en tant que condition sine qua non; 3) Concurrence: accès aux marchés et conditions de concurrence égales; 4) Un degré élevé de protection de la clientèle⁽³⁾; 5) Le cadre juridique doit être techniquement neutre; 6) La refonte de la législation sur les paiements doit apporter une valeur ajoutée; 7) La nature du futur instrument juridique.

1.2 Le document de consultation de la Commission est le résultat de travaux préliminaires réalisés au cours d'une période relativement longue et devrait déboucher en 2004 sur une initiative législative.

1.3 En levant les obstacles techniques et juridiques, la Commission entend garantir des services de paiement efficaces, des conditions de concurrence égale, une protection adéquate des consommateurs, la sécurité des paiements et la certitude juridique à toutes les parties impliquées dans le processus de paiement.

1.4 La Commission reconnaît les efforts entrepris par les banques européennes⁽⁴⁾. Le Conseil européen des paiements a en effet été institué en juin 2002. Il a défini un programme de travail ambitieux pour réaliser un espace unique de paiements en euros et a suggéré d'importantes modifications en ce qui concerne la manière d'organiser les services de paiement dans l'Union européenne. Il a décidé notamment de créer en priorité une nouvelle infrastructure⁽⁵⁾ pour les virements en euros à un coût très faible par opération et avec un délai d'exécution de trois jours maximum.

1.5 Selon la Commission, la libéralisation des mouvements de capitaux a facilité les virements transfrontaliers dans l'UE. Dans le même temps, le marché intérieur, en particulier pour les paiements de détail, n'est toujours pas aussi efficace qu'au niveau national. Des différences existent également entre les législations et conventions nationales relatives aux services de paiement dans le marché intérieur. Le nouveau cadre juridique doit supprimer, le cas échéant, ces barrières juridiques à l'espace de paiement unique, en particulier lorsqu'elles entravent le bon fonctionnement des infrastructures et systèmes de paiement au niveau de l'UE, comme c'est le cas par exemple des règles relatives à la révocation d'un ordre de paiement, qui varient en fonction de l'État membre où l'ordre a été donné. L'interopérabilité, l'utilisation de normes techniques communes et l'harmonisation des règles juridiques essentielles revêtent une importance cruciale.

1.6 L'insécurité juridique est un élément qui fait que les prestataires de services de paiement et les utilisateurs de ces services sont réticents à effectuer des opérations transfrontalières, voire n'en effectuent pas du tout. C'est le cas, par exemple, des opérations par débit direct, qui n'existent pas encore au niveau de l'UE (voir annexe 16). Cela se vérifie également pour les paiements réguliers et récurrents (par exemple, les ordres permanents en faveur d'un journal étranger ou des services au public pour une maison d'été située dans un autre État membre) pour lesquels la «domiciliation» n'est pas possible. Pour que les utilisateurs, c'est-à-dire les consommateurs et les PME, puissent bénéficier de tous les avantages du marché intérieur, il faut que les services de paiement transfrontaliers soient aussi efficaces qu'au niveau national. Le nouveau cadre juridique doit donc combler les lacunes et renforcer la confiance et le confort des consommateurs dans un espace de paiement unique dans le marché intérieur.

⁽¹⁾ JO L 344, 28.12.2001.

⁽²⁾ JO L 43, 14.02.1997.

⁽³⁾ Le terme «clientèle» désigne les consommateurs et les autres utilisateurs de services de paiement, tels les détaillants ou les PME.

⁽⁴⁾ Par exemple, systèmes EURO1 et STEP1 de l'ABE (Association bancaire pour l'euro).

⁽⁵⁾ L'ABE a effectué ses premières opérations le 28.04.2003.

1.7 Dans le marché intérieur, la confiance des consommateurs dans les opérations de paiement revêt une importance toute particulière étant donné que ces opérations ont souvent une dimension transfrontalière et que la confiance est un élément essentiel si l'on veut utiliser le potentiel du commerce électronique dans le marché européen. C'est la raison pour laquelle l'article 153 du traité exige un niveau élevé de protection du consommateur, qui constitue un principe directeur du nouveau cadre juridique. Toutefois, il convient d'évaluer le coût d'une telle protection, car c'est en fin de compte le client qui le supportera d'une façon ou d'une autre.

1.8 En vue de la protection des consommateurs, il convient d'avoir des informations cohérentes et aisément compréhensibles, préalables et postérieures à l'exécution des opérations. La législation actuelle de l'UE sur les paiements contient déjà de nombreuses dispositions dans ce domaine, qui doivent être réexaminées. L'une des plus grandes difficultés est de trouver le bon équilibre entre le contenu des informations et leur volume, de façon à ce que l'utilisateur du service de paiement qui les lit puisse les comprendre et sache exactement quels sont ses droits et ses obligations.

1.9 La Commission estime également très important d'assurer la protection juridique des consommateurs en cas de non-exécution, de mauvaise exécution ou d'exécution non autorisée d'opérations de paiement.

1.10 Les 21 annexes forment la partie essentielle de la communication. Elles abordent chacune une question spécifique d'ordre juridique et/ou technique concernant le fonctionnement efficace du marché intérieur des paiements.

2. Observations générales

2.1 Le Comité souscrit à l'objectif de l'initiative de la Commission, qui vise à établir un cadre juridique cohérent et complet en faveur de l'espace de paiement unique dans l'Union européenne. Si l'existence d'entraves au marché intérieur des paiements est indéniable, elles découlent de divergences entre les législations nationales. Actuellement, les paiements dans le marché intérieur demeurent très largement régis par des règles et/ou des conventions nationales. Alors que les paiements nationaux représentent 98 % de l'ensemble des paiements de détail effectués en Europe (⁽¹⁾), la demande des consommateurs en faveur de paiements transfrontaliers dans l'UE est manifestement limitée.

2.2 De nombreux marchés nationaux de paiement en Europe sont très efficaces. Aussi, la législation doit-elle être limitée à l'élimination des obstacles aux paiements transfrontaliers, afin d'atteindre un niveau d'efficacité commun. L'amélioration des systèmes de paiement transfrontalier doit dès lors éviter toute incidence négative sur des systèmes nationaux de paiement existants ayant prouvé leur efficacité.

2.3 La Commission doit lever les entraves juridiques à la réalisation de conventions et d'accords de marchés au niveau de l'UE, et ne pas imposer de règlement pour des aspects susceptibles d'être couverts par ces conventions et ces accords. Il convient de trouver le bon équilibre entre l'autorégulation/corégulation et la législation communautaire.

(¹) Pourcentage total provenant de diverses sources (Swift, ABE, systèmes de carte) compilé par la Fédération bancaire européenne (2003).

2.4 Pour le CESE (⁽²⁾), il y a lieu de soutenir tant l'autorégulation que la corégulation. Toutefois, il y a lieu d'adopter une réglementation contraignante dans tous les domaines dans lesquels les mesures d'autorégulation ou de corégulation s'avèrent inadaptées, insuffisantes ou appliquées de manière incorrecte.

2.5 En effet, le Comité soutient le principe d'un niveau élevé et uniforme de protection des consommateurs en ce qu'il constitue un objectif prioritaire du traité.

2.6 Le marché intérieur des paiements doit être concurrentiel au plan international. Si le nouveau cadre législatif de l'UE entraîne une hausse des coûts liés aux paiements, le risque est réel de voir les opérations de paiement être effectuées de plus en plus par des acteurs non communautaires hors d'Europe et la législation manquer ses objectifs.

2.7 Quant au champ des paiements couverts par le nouvel instrument, le Comité ne considère pas qu'il soit souhaitable d'exclure les chèques, puisque dans certains États membres ce moyen de paiement est encore utilisé couramment.

2.8 Il faudrait également aboutir au travers de l'autorégulation à ce que, dans le nouveau régime, les cartes de crédit ou de débit, émises ou autorisées par toute institution financière reconnue dans un État membre soient acceptées par n'importe quel ATM (distributeur de billets automatique) dans tout autre État membre.

3. Observations particulières

3.1 Droit de fournir des services de paiement au public (Annexe 1)

Il est capital pour la sécurité du système financier de traiter cette question dans un nouveau cadre juridique pour les paiements. Étant donné qu'un système de paiement constitue la pierre angulaire de l'économie tout entière, il convient de réglementer les services de paiement dans tous les États membres. Il ne faut pas recourir au principe de reconnaissance mutuelle sans établir, au préalable, des exigences minimales uniformes en matière d'agrément pour les services de paiement. Ce principe n'offrirait ni une sécurité suffisante aux consommateurs ni des conditions équitables. Un instrument juridique contraignant et directement applicable (règlement) pour mettre en oeuvre la deuxième solution de la Commission (agrément spécifique pour les services de paiement) garantirait un cadre juridique sûr pour cette activité. Il doit être clair que si l'on permet à un prestataire de services de paiement d'accepter des dépôts, celui-ci doit être soumis à l'agrément bancaire (exigences de solvabilité, etc.). Plus généralement, il est entendu que tout règlement élaboré dans ce domaine s'appliquera également aux prestataires de services de paiement non communautaires opérant au sein de l'Union.

(²) CESE 500/2004 (rapporteur: M. RETUREAU).

3.2 Exigences en matière d'information (Annexe 2)

Les établissements de crédit sont tenus d'observer les dispositions de la directive 97/5/CE sur les virements transfrontaliers, du règlement (CE) n° 2560/2001 concernant les paiements transfrontaliers en euros et de la recommandation 97/489/CE sur les instruments de paiement électronique. Si certains États membres disposent de leur propre législation en matière d'information des consommateurs, des règles communautaires spécifiques existent aussi, à savoir la directive 2002/65/CE concernant la commercialisation à distance de services financiers auprès des consommateurs et la directive 2000/31/CE appelée «directive sur le commerce électronique». Ces exigences, suffisantes en termes de contenu et de portée, sont exécutées par les banques. Le Comité soutient pleinement l'initiative de la Commission de consolider les dispositions légales existantes en vue d'établir un texte juridique clair couvrant l'éventail complet des exigences en matière d'information. Ces exigences doivent être aussi générales que possible afin de pouvoir être applicables à des instruments de paiement encore inexistant à ce jour.

3.3 Comptes de non-résidents (Annexe 3)

Cette question dépasse largement le domaine des paiements et devrait dès lors être considérée dans un autre cadre.

3.4 Dates de valeur (Annexe 4)

3.4.1 Les dates de valeur ne concernent pas seulement les paiements. Il est fréquent en effet qu'elles ne soient pas spécifiquement liées à une opération de paiement – elles peuvent résulter de toute opération de compte.

3.4.2 Comme le reconnaît la Commission, les dates de valeur sont essentiellement affaire de tarification (c'est-à-dire de gestion des produits ou de relation avec la clientèle). En tant qu'élément de la gestion des produits, les dates de valeur sont indépendantes des comptabilisations, qui servent à calculer les mouvements sur le compte.

3.4.3 Les dates de valeur peuvent varier d'une banque à l'autre, d'un client à l'autre au sein de la même banque, voire d'une opération à l'autre d'un même client au sein de la même banque.

3.4.4 Le Comité accueille favorablement l'idée d'imposer aux prestataires de services de paiement des exigences de transparence en ce qui concerne l'utilisation des dates de valeur. Il conviendrait de modérer l'impact financier des dates de valeur pour le consommateur. La convergence du système des dates de valeur à travers l'Europe doit également être envisagée, même si les systèmes nationaux des États membres varient considérablement, cette convergence doit être considérée comme un objectif à moyen terme.

3.4.5 Dans ce processus de convergence, la ligne de conduite devrait être de faire coïncider la date de valeur de l'opération de paiement avec la date à laquelle intervient le flux monétaire correspondant à l'ordre de paiement exécuté auprès du prestataire de services.

3.5 Portabilité des numéros de comptes bancaires (Annexe 5)

3.5.1 Le règlement (CE) n° 2560/2001 actuellement en vigueur fait référence aux codes IBAN⁽¹⁾ et BIC⁽²⁾, dont l'utilisation a été encouragée et prônée par les autorités européennes, en ce compris le SEBC (Système européen de banques centrales). La norme de numérotation IBAN est acceptée dans toute l'UE et fonctionne bien, prouvant ainsi son succès. Ce système de codification ne permet pas la portabilité. Les banques devraient au moins garantir au client la possibilité de conserver son numéro de compte lorsqu'il transfère celui-ci dans une autre agence de la même banque.

3.6 Mobilité des clients (Annexe 6)

En règle générale, un marché compétitif donnera naturellement une impulsion en faveur d'une mobilité accrue des clients. Les banques doivent faciliter le déménagement des comptes le plus possible en communiquant aux clients toutes les informations nécessaires. Le Comité encourage pleinement l'autorégulation visant à accroître la mobilité des clients. En outre, il plaide pour la transparence dans les frais de clôture, qui devraient être raisonnables et établis en fonction des coûts administratifs effectifs relatifs à la clôture et au transfert des comptes. Par ailleurs, ces frais devraient être communiqués à la clientèle avant que celle-ci n'ouvre un compte auprès d'une banque.

3.7 Évaluation de la sécurité des instruments de paiement et de leurs composantes (Annexe 7)

Étant donné que des initiatives législatives risqueraient de prendre en compte d'anciennes options technologiques (les composantes en matière de sécurité sont, par essence, adaptées en permanence), la normalisation devrait, de préférence, être laissée aux acteurs du marché dans le cadre de l'autorégulation proposée comme solution préférentielle par la Commission. Le Comité est d'avis que la certification de la sécurité par l'industrie du secteur devrait être alignée sur des principes communs à établir au niveau de l'UE afin d'éviter toute confusion.

(1) International Bank Account Number (numéro de compte bancaire international).

(2) Bank Identifier Code (code d'identification de la banque).

3.8 Informations concernant le donneur d'ordre d'un paiement (RS VII du GAFI) (Annexe 8)

Le GAFI (groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux) est un organisme intergouvernemental qui définit des normes et élabore des politiques visant à lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme à l'échelle internationale. La recommandation spéciale VII sur le financement du terrorisme concerne les virements électroniques et s'énonce comme suit: «Les pays devraient prendre des mesures afin d'obliger les institutions financières, y compris les services de remise de fonds, à inclure des renseignements exacts et utiles relatifs au donneur d'ordre (nom, adresse et numéro de compte) concernant les transferts de fonds et l'envoi des messages qui s'y rapportent. Les renseignements devraient accompagner le transfert ou le message qui s'y rapporte tout au long de la chaîne de paiement. Les pays devraient prendre des mesures pour s'assurer que les institutions financières, y compris les services de remise de fonds, mettent en oeuvre une surveillance approfondie et un suivi aux fins de détection des activités suspectes des transferts de fonds non accompagnés de renseignements complets sur le donneur d'ordre (nom, adresse et numéro de compte).» Le Comité suggère une mise en oeuvre tout à fait uniforme de la recommandation spéciale VII au sein du marché intérieur, sous la forme d'un règlement, afin de garantir que son application soit cohérente et harmonieuse. Le respect des exigences en matière de vie privée est primordial dans ce contexte. Il serait aussi préférable d'intégrer les pays de l'Espace économique européen. Plus particulièrement, les informations relatives au payeur devraient inclure le nom du titulaire du compte, et non celui du payeur, dans la mesure où il peut s'agir de deux personnes différentes. De cette manière, les informations sur le titulaire du compte sont déjà stockées et aisément accessibles par le prestataire de services de paiement.

3.9 Résolution extrajudiciaire des litiges (Annexe 9)

Dans son avis sur le «Livre vert sur les modes alternatifs de résolution des conflits relevant du droit civil et commercial»⁽¹⁾, le Comité soutient FIN-NET depuis son lancement par la Commission. Ce réseau démontre que des dispositifs de conciliation transfrontaliers peuvent fonctionner de manière efficace et non bureaucratique grâce aux mécanismes existants. L'efficacité de FIN-NET s'explique par le fait qu'il a été appliqué au domaine, nouveau à l'époque, de la résolution des litiges liés à des paiements transfrontaliers, tout en s'appuyant sur les dispositifs non transfrontaliers existants. S'agissant des paiements, la vitesse d'exécution revêt une importance particulière pour les consommateurs.

3.10 Révocabilité d'un ordre de paiement (Annexe 10)

3.10.1 Afin d'assurer une certitude juridique pour les clients, une approche plus appropriée pour l'annexe à l'examen consisterait à discuter la définition et la communication du «point d'irrévocabilité» en fonction de l'instrument de paiement utilisé. Le Comité soutient le point de vue selon lequel les clients doivent être informés des conditions d'irrévocabilité concernant divers systèmes de paiement et l'instrument de paiement concerné.

3.10.2 Il convient également de garder à l'esprit que les clients peuvent non seulement envoyer des paiements mais aussi en recevoir. Des périodes de révocabilité très longues auraient dès lors pour effet inverse de porter préjudice aux clients qui attendent ces paiements.

3.10.3 Par ailleurs, il importe d'opérer une distinction entre la révocabilité par le client et la révocabilité par le système. Pour des raisons de clarté et de certitude juridique, il y a lieu d'établir en tant que règle générale que le règlement d'ordres de paiement ne devrait pas être révoqué une fois qu'ils ont été introduits dans un système, comme le prévoit la directive sur le caractère définitif du règlement.

3.10.4 Le Comité est d'avis que la question de la révocabilité est complexe et qu'elle doit être examinée plus avant. Toutefois, le prestataire de services de paiement devrait communiquer à son client, à la demande de ce dernier, le point d'irrévocabilité du paiement en question.

3.11 Rôle du prestataire de services de paiement en cas de litige opposant le client au commerçant lors d'une transaction à distance (Annexe 11)

Le Comité estime qu'il convient de faire une distinction entre la transaction de base et l'exécution du paiement: l'opération de paiement en tant que telle est tout à fait neutre. Ni la banque émettrice ni la banque bénéficiaire n'a quelque influence sur la transaction sous-jacente entre l'émetteur (client du commerçant) et le bénéficiaire (commerçant). Le Comité reconnaît que la question traitée dans cette annexe est très complexe et qu'elle requiert une discussion plus approfondie.

3.12 Inexécution ou exécution incorrecte (Annexe 12)

3.12.1 Le Comité souscrit à l'opinion qu'un prestataire de services de paiement devrait être responsable de la bonne exécution d'un ordre de paiement et de l'apport de la preuve qu'une transaction a été correctement enregistrée, exécutée et créditée sur le compte du bénéficiaire. Il est responsable de la partie du système de paiement (au sens technique) dont il a le contrôle. Dans le même temps, il est clair qu'un prestataire de services de paiement ne peut être tenu responsable au-delà de sa responsabilité civile, et ne peut assurément pas l'être en l'absence de négligence de sa part ni en cas de «force majeure». Il incombera donc au prestataire du service de démontrer que la transaction de paiement a été correctement enregistrée, exécutée et comptabilisée conformément aux termes fixés, et cette obligation ne pourra être limitée ni contournée par voie contractuelle.

3.12.2 Le Comité est d'avis que les prestataires de services de paiement pourraient, en guise de service à valeur ajoutée, proposer d'assumer la responsabilité de faits indépendants de leur volonté. Cette attitude serait bénéfique aux clients et stimulerait la concurrence.

⁽¹⁾ JO C 85, 8.4.2003.

3.13 Obligations et responsabilités des parties contractuelles relatives aux transactions non autorisées (Annexe 13)

3.13.1 S'agissant des paiements par carte, les établissements de crédit sont tenus de respecter les dispositions de la recommandation 97/489/CE, notamment en ce qui concerne:

- la limitation de la responsabilité pécuniaire du titulaire de carte (sauf s'il ou elle agit avec une négligence extrême) à 150 euros pour des transactions effectuées au moyen de cartes perdues ou volées avant la notification de la perte ou du vol; et
- le remboursement de débits contestés de bonne foi (et de tous frais bancaires y relatifs) résultant de transactions frauduleuses réalisées à distance, sans présentation physique de la carte, ou de transactions effectuées au moyen d'une carte contrefaite.

3.13.2 Des organisations criminelles sont quelquefois à l'origine de transactions frauduleuses. Le plafond de 150 euros pourrait encourager la fraude. C'est pourquoi le Comité estime qu'il convient d'introduire un plafond calculé en fonction du risque. Dans ce cas, la responsabilité du détenteur de carte devrait représenter un pourcentage de la limite de crédit totale à laquelle il a souscrit en signant son contrat. Cette approche honnête refléterait le risque et les coûts réellement encourus, tout en décourageant plus efficacement la fraude et en réduisant de ce fait les coûts communs.

3.13.3 Une actualisation partielle de la recommandation 97/489/CE conformément au nouveau cadre juridique constitue un pas dans la bonne direction. Le Comité est d'avis que cette annexe doit être considérée en relation avec les possibilités de recourir aux signatures électroniques prévues dans la directive consacrée à ce thème.

3.13.4 On peut se demander si un prestataire de services de paiement est à même de prouver de manière probante — voire de prouver tout court — qu'un client est ou n'est pas l'initiateur de la transaction effectuée au moyen de l'instrument de paiement électronique techniquement sûr. S'agissant plus particulièrement de transactions bancaires en ligne, il semble que les prestataires de services de paiement aient des difficultés à fournir ces preuves dans la mesure où ces transactions peuvent être réalisées à partir de PC qui sortent de leur champ de contrôle.

3.14 Utilisation des options «OUR», «BEN» et «SHARE»⁽¹⁾ (Annexe 14)

3.14.1 Le principe central sur lequel repose l'annexe à l'examen est le transfert du montant total au bénéficiaire. Ce principe est à présent bien établi depuis l'introduction du règlement 2560/2001 pour les paiements qui peuvent être traités de bout en bout (Straight-Through-Processing, STP), pour autant que les paiements nationaux correspondants soient effectués intégralement sans aucune déduction à charge de bénéficiaire.

⁽¹⁾ «OUR», «BEN» et «SHARE» sont trois options concernant le partage des frais entre le donneur d'ordre et le bénéficiaire d'un virement.

3.14.2 En outre, l'autorégulation revêt la forme de la Convention interbancaire relative aux paiements (ICP — Interbank Convention on Payments)⁽²⁾ dont la portée est aujourd'hui limitée aux virements en euros. La Convention est favorable à la suppression de la possibilité offerte aux banques intermédiaires, lorsqu'elles sont sollicitées, de prélever des frais sur le montant transféré.

3.14.3 Tout cadre juridique doit éliminer les termes techniques utilisés dans certains types de messages et systèmes (tels que SHARE, BEN, OUR), qui sont souvent inadéquats au niveau national. Le Comité estime par conséquent qu'il n'y a pas lieu d'établir des dispositions supplémentaires pour remplacer la directive 97/5/CE. Les options en vigueur en matière de partage des frais existent pour offrir un choix au client, qui fait partie des conditions négociées entre ce dernier et la banque. Il faut éviter toute simplification et limitation excessive du choix, ces options étant la réponse aux besoins du marché, lesquels vont au-delà de(s) l'instrument(s) de virement intracommunautaire de base et sont nécessaires pour soutenir les différents modes de paiement ainsi que le commerce à distance. Le Comité souhaiterait davantage de transparence de la part du secteur bancaire quant à l'option appliquée.

3.14.4 Le Comité encourage la Commission à lever la divergence entre l'option par défaut «OUR» de la directive, un mécanisme de partage des frais qui n'existe pas dans la plupart des États membres, et l'option «SHARE» préconisée par le règlement.

3.15 Délai d'exécution des virements (Annexe 15)

3.15.1 Le Comité rappelle que les banques européennes au sein du Conseil européen des paiements ont convenu d'un délai d'exécution des virements par défaut de trois jours ouvrables bancaires (après la date d'acceptation) via autorégulation dans le cadre de la Convention CREDEURO. En réalité, les trois jours sont un délai par défaut qui peut être amélioré davantage par les banques individuellement. Vu que le délai d'exécution constitue un élément essentiel du service, l'amélioration des services devrait être confiée aux forces concurrentielles.

3.15.2 La nécessité d'une législation ne doit être envisagée qu'en cas d'échec de l'initiative du secteur.

⁽²⁾ Convention interbancaire relative aux paiements pour les virements de base couverts par le règlement (CE) n° 2560/2001.

3.16 Prélèvements automatiques (Annexe 16)

3.16.1 La législation à adopter et/ou les entraves juridiques à lever seront identifiées avec précision par le Conseil européen des paiements (EPC) et communiquées à la Commission dès que le système paneuropéen de prélèvement automatique aura été formellement approuvé par ledit Conseil. Le cadre juridique requis pour étayer ce système dépendra beaucoup du modèle choisi. C'est pourquoi le Comité est convaincu de la nécessité d'envisager une coopération étroite entre le secteur bancaire et le législateur (CE).

3.17 Levée des obstacles à l'activité des transporteurs de fonds (Annexe 17) ⁽¹⁾

3.17.1 Cette annexe n'est pas liée à la question des paiements et sort donc du champ d'application du nouveau cadre juridique pour les paiements.

3.17.2 Aucune discrimination ne doit exister entre les paiements en liquide et les autres. Une série d'obstacles réglementaires et techniques empêchent le développement du transport de fonds transfrontalier à l'intérieur de la zone euro, en particulier entre les succursales des banques centrales nationales dans un pays et les succursales des institutions financières dans un autre.

3.17.3 L'accès aux services transfrontaliers des banques centrales nationales fait partie du développement naturel de l'utilisation de la monnaie unique au sein de la zone euro.

3.17.4 La concurrence dans le secteur du transport de fonds doit être encouragée dans la zone euro afin de le rendre le plus efficace possible. Le Comité souligne néanmoins la nécessité de créer une licence pour le transport de fonds transfrontalier et de prévoir des contrôles suffisants quant à son application.

3.18 Protection des données (Annexe 18)

La solution avancée par la Commission d'inclure dans un règlement une disposition correspondant à l'article 13, point d) de l'actuelle directive 95/46/CE ⁽²⁾ sur la protection des données est la meilleure manière d'harmoniser à court terme les possibilités d'échange d'informations à des fins de prévention de la fraude dans les systèmes de paiement (entre les opérateurs et les autorités, et entre les opérateurs mêmes, par une exception à la directive sur la protection des données, à savoir une base de données des commerçants ayant réalisé des transactions frauduleuses lors de paiements par carte).

⁽¹⁾ Il convient d'accorder une attention toute particulière à l'exactitude des traductions. En italien, par ex. le titre devrait plutôt être «Rimozione delle barriere al trasporto di fondi» afin de s'approcher au sens de la version originale.

⁽²⁾ JO L 281, 23.11.1995.

3.19 Signatures numériques (Annexe 19)

Le Comité propose que la Commission présente avant toute chose son rapport concernant la mise en oeuvre de la directive 1999/93/CE ⁽³⁾ sur les signatures électroniques et l'invite à formuler d'autres propositions de nouvelles mesures. Plus généralement, le Comité souhaite insister sur le fait que la certification digitale relève du domaine de la gestion des produits auquel s'appliquent les principes de neutralité technique et de concurrence.

3.20 Sécurité des réseaux (Annexe 20)

Le Comité accueille avec satisfaction les actions et les initiatives visant à considérer les actes de cybercriminalité comme des infractions plus graves et à promouvoir une harmonisation en la matière dans l'ensemble de l'UE, en coopération avec d'autres juridictions (notamment, les États-Unis). Il juge positif le recours à des sanctions dissuasives pour punir un accès non autorisé à des systèmes de traitement automatique des données à des fins de fraude, la destruction ou la modification de données ainsi que l'altération du fonctionnement des systèmes. Il convient également de sanctionner les personnes qui fournissent des données, des programmes, du matériel ou des informations spécifiquement conçus ou adaptés pour permettre un accès non autorisé à un système de traitement automatique des données à des fins de fraude. Une distinction doit dès lors être opérée entre la criminalisation d'activités frauduleuses déployées sur des réseaux de paiement, qu'il serait bon d'harmoniser davantage à l'échelle de l'UE au travers d'un instrument législatif, et les mesures de prévention destinées à sécuriser les réseaux de paiement, lesquelles devraient être adoptées par les entreprises du secteur afin de prendre en compte tous les développements technologiques.

3.21 Défaillances des réseaux de paiement (Annexe 21)

3.21.1 De l'avis du Comité, la question soulevée à l'Annexe 21 relève de l'Annexe 12 (inexécution ou exécution incorrecte). En effet, il convient de reconnaître que:

- les défaillances des réseaux de paiement ne sont pas un phénomène habituel;
- les défaillances des réseaux de paiement peuvent affecter des systèmes et des appareils qui ne sont pas sous le contrôle direct de l'établissement de crédit (externalités des réseaux);
- les établissements de crédit doivent satisfaire à des obligations en termes de résistance et de continuité de services qui leurs sont imposées par les autorités régulatrices compétentes.

3.21.2 Les prestataires de services de paiement ne devraient pas être tenus responsables de paiements non comptabilisés dans le système au moment de la défaillance. La responsabilité des prestataires de services de paiement est limitée à leur responsabilité civile et ils devraient prouver qu'ils ont pris toutes les mesures nécessaires pour prévenir la défaillance.

⁽³⁾ JO L 13, 19.01.2000.

3.21.3 À la suite des récentes attaques lancées contre une série de banques britanniques, qui ont été victimes de fraude en ligne par voie de courriers électroniques (un phénomène appelé «phishing»), un prestataire en ligne a estimé que la meilleure réponse à donner à ces attaques était de supprimer le service en ligne. De telles attaques sortent du champ de contrôle direct d'un prestataire, en raison du contact direct établi par voie électronique entre un assaillant et un client. Les prestataires de services de paiement devraient informer leurs clients, si possible, avant qu'ils n'interrompent le système pour des raisons de sécurité. Le Comité juge inadéquat de pénaliser un prestataire qui adopte de telles mesures pour protéger ses clients. En outre, il encourage les prestataires de services de paiement à agir de manière proactive dans la prévention de ces types de fraude.

4. Conclusion

4.1 Le nouveau cadre juridique doit être conforme à la stratégie européenne en matière de protection des consommateurs qui poursuit comme objectif principal un niveau élevé et commun de protection des consommateurs.

4.1.1 Le Comité soutient la Commission dans sa tentative d'accroître la confiance du consommateur, la certitude juridique et l'efficacité du marché pour les paiements dans le marché intérieur. Il juge en outre positivement le fait de considérer l'autorégulation et la corégulation comme une solution possible pour plusieurs domaines mentionnés dans les 21 annexes.

4.2 La priorité doit être donnée aux mesures législatives couvrant les annexes 1, 2, 8, 12, 13, 18 et 19. Les annexes relatives aux exigences en matière d'information des consommateurs (2), aux informations concernant le donneur d'ordre d'un paiement (8) et à la problématique de la protection des données (18) réclament d'urgence une attention particulière.

4.3 Il convient d'envisager un renforcement de la coopération entre la Commission et le secteur bancaire pour ce qui est de la mise en place du système paneuropéen de prélèvement automatique (Annexe 16) et de la détermination des personnes habilitées à fournir des services de paiement au public (Annexe 1), ainsi que dans le domaine de la certification de la sécurité des instruments de paiement et de leurs composantes.

4.4 S'agissant des autres annexes, le Comité estime que l'autorégulation ou la corégulation devrait être un moyen plus approprié pour atteindre l'objectif d'efficacité du marché intérieur des paiements poursuivi par la Commission. Il est clair que si les mesures d'autorégulation ne s'avèrent pas concluantes, une réglementation européenne devrait être envisagée.

4.5 Dans le même ordre d'idée, le Comité suggère que le cadre global veille à offrir une transparence aux consommateurs et à s'inspirer autant que possible des pratiques et des règles d'autorégulation existantes. Ainsi, il n'est pas nécessaire de réglementer davantage lorsque le marché a déjà atteint les objectifs du législateur (par exemple, il n'y a pas un besoin immédiat d'actualiser la directive sur les virements pour réduire le délai d'exécution). Toutefois, dans certains domaines, la solution appropriée est celle d'une approche commune.

4.6 La portée de la communication dépasse souvent le seul domaine des paiements et la Commission doit souligner de manière plus explicite la différence entre les services commerciaux et les systèmes de paiement. Les mesures législatives en matière de paiement doivent exclure les questions ayant trait à l'accomplissement d'autres activités que les paiements proprement dits.

Bruxelles, le 30 juin 2004.

Le Président
du Comité économique et social européen
Roger BRIESCH

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Conseil relative aux procédures de consultation et d'information dans les domaines de l'assurance-crédit, des garanties et des crédits financiers» (version codifiée)

(COM(2004) 159 final — 2004/0056 (CNS))

(2004/C 302/04)

Le 13 mai 2004, le Conseil a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 9 juin 2004 (rapporteur: M. Frank VON FÜRSTENWERTH).

Lors de sa 410^{ème} session plénière des 30 juin et 1^{er} juillet 2004 (séance du 30 juin 2004), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 133 voix pour, 1 voix contre et 4 abstentions.

1. Contenu

1.1 L'objet de la proposition à l'examen est de procéder à la codification de la décision 73/391/CEE du Conseil, du 3 décembre 1973, relative aux procédures de consultation et d'information dans les domaines de l'assurance-crédit, des garanties et des crédits financiers. Cette décision a été modifiée par la décision ultérieure 76/641/CEE du Conseil, par les actes d'adhésion de l'Espagne et du Portugal et ceux de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède.

1.2 Ces décisions concernent exclusivement le domaine des garanties de l'État concernant le crédit à l'exportation et fixent en particulier dans quelles conditions les États membres doivent consulter les autres États membres et la Commission lorsqu'ils envisagent d'accorder un crédit extérieur ou une garantie pour un crédit extérieur. La décision ne concerne pas le secteur de l'assurance privée du crédit à l'exportation.

1.3 La proposition à l'examen remplace les différents actes juridiques qui font l'objet de la codification.

1.4 La proposition ne modifie pas la substance des actes juridiques codifiés. Elle se borne à les regrouper en y apportant les seules modifications formelles requises par l'opération même de codification.

2. Évaluation

2.1 La proposition à l'examen participe de la volonté de la Commission de codifier, pour des raisons de visibilité et de clarté, les actes juridiques qui ont été modifiés à de multiples reprises.

2.2 Les dispositions afférentes se trouvaient jusqu'à présent réparties entre différents actes juridiques, et il était nécessaire pour identifier celles qui étaient d'application, de procéder à une recherche laborieuse et d'en comparer un grand nombre.

2.3 La proposition se borne à rassembler les différents textes juridiques en un seul, en en préservant intégralement la substance. Il n'est pas nécessaire de procéder à des modifications matérielles.

2.4 La proposition à l'examen vise à davantage de transparence et à rendre les dispositions communautaires plus compréhensibles; il convient donc de s'en féliciter (!).

2.5 Toutefois, dans le cadre de la codification, la Commission devrait encore prendre en compte les éléments suivants:

— Le deuxième considérant de la décision du Conseil du 3 décembre 1973 («considérant que, par sa décision du 26 janvier 1965, le Conseil a instauré une procédure de consultation dans les domaines de l'assurance-crédit, des garanties et des crédits financiers (2)») ne figure plus dans la proposition; il devrait y être repris, si l'on veut qu'elle soit exhaustive.

(¹) En portugais, par exemple, les modifications suivantes seraient nécessaires:

- a) À l'article 4, lettre e), points ii) et iv) il convient de traduire l'expression «point de départ» du crédit par «ponto de partida do crédito» plutôt que par «início do crédito», les deux dates n'étant pas nécessairement les mêmes;
- b) À l'article 4, lettre e), point iv), il y a lieu de traduire les mots «si les remboursements ne s'échelonnent pas par tranches d'un montant égal régulièrement espacées» par «escalonadas em prestações iguais e espaçadas de modo regular» plutôt que par «escalonadas por parcelas de igual montante de modo regular»;
- c) De même, il convient de traduire l'expression «crédit d'aide» (cf. articles 4, lettre f), point i) et 5, lettre e), point i)) par l'expression «crédito de ajuda» et non «crédito de auxílio», qui revêt un sens complètement différent dans la législation européenne sur les aides d'État;
- d) Enfin, on relève diverses fautes d'orthographe, notamment à l'article 3, paragraphe 2 (première et troisième lignes) («ntureza» et «peirem»), à l'article 10, paragraphe 1, lettre c) («desdadoravel»), et à l'annexe I B) lettre d) («antiantamentos»).

— À l'article 20 de la proposition à l'examen, la décision 73/391/CEE du Conseil est abrogée. En revanche, l'annexe III de la proposition mentionne aussi la décision 76/641/CEE du Conseil sous le titre «Décision abrogée avec sa modification». Pour des raisons d'exhaustivité, l'article 20 de la proposition devrait dès lors abroger également la modification apportée par la décision 76/641/CEE.

2.6 Il convient en outre d'accorder une attention toute particulière à l'exactitude des traductions, étant donné que des imprécisions peuvent entraîner des incertitudes juridiques et des applications erronées.

Bruxelles, le 30 juin 2004.

Le Président
du Comité économique et social européen
Roger BRIESCH

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'application du code international de gestion de la sécurité dans la Communauté»

(COM(2003) 767 final — 2003/0291 COD)

(2004/C 302/05)

Le 13 janvier 2004, le Conseil de l'Union européenne a décidé, conformément à l'article 80, paragraphe 2 du traité instituant la Communauté européenne, de solliciter l'avis du Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 10 mai 2004 (rapporteuse: M^{me} BREDIMA-SAVOPOULOU).

Lors de sa 410^{ème} session plénière des 30 juin et 1^{er} juillet 2004 (séance du 30 juin 2004), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 155 voix pour, 2 voix contre et 4 abstentions.

1. Introduction

1.1 Le code international pour la gestion des navires et la prévention de la pollution (code ISM) a été adopté par l'Organisation maritime internationale (OMI) en 1979 pour promouvoir le développement d'une culture générale de la sécurité et d'une conscience environnementale dans les transports maritimes. En 1994, l'OMI a décidé de rendre ce code obligatoire en intégrant un nouveau chapitre IX intitulé «Gestion pour la sécurité de l'exploitation des navires» dans la Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (SOLAS) de 1974.

1.2 L'application obligatoire du code a été réalisée en deux phases. Le 1^{er} juillet 1998, il est devenu obligatoire pour les compagnies exploitant des navires à passagers, pétroliers, navires-citernes pour produits chimiques, transporteurs de gaz et vraquiers d'une jauge brute supérieure ou égale à 500 tonnes qui effectuent des voyages internationaux. Le 1^{er} juillet 2002, le code est devenu obligatoire pour les compagnies exploitant d'autres navires de charge d'une jauge brute supérieure ou égale à 500 tonnes qui effectuent des voyages maritimes internationaux.

1.3 Après la tragédie de l'Estonia, l'UE a décidé d'appliquer le code ISM de manière anticipée aux transbordeurs rouliers de passagers effectuant des voyages internationaux et nationaux au sein de la Communauté et ce, en adoptant, le 8 décembre 1995, le règlement (CE) n° 3051/95 qui est entré en vigueur le 1^{er} juillet 1996 ⁽¹⁾. Dans l'avis qu'il a rendu sur ce document, le CESE s'est félicité de l'action proposée et a exprimé son soutien à l'initiative de la Commission ⁽²⁾.

1.4 Le règlement a été modifié deux fois: a) par le règlement n° 179/1998 ⁽³⁾ concernant l'application uniforme des attestations et certificats du code ISM pour les transbordeurs effectuant des liaisons en Europe, b) par le règlement n° 1970/2002 ⁽⁴⁾ qui actualise les dispositions du règlement en tenant compte des modifications du code ISM adoptées par l'OMI. Le règlement est entré en vigueur le 26 novembre 2002.

⁽¹⁾ Règlement (CE) n° 3051/95 du Conseil, du 8 décembre 1995, concernant la gestion de la sécurité des transbordeurs rouliers de passagers, JO L 320 du 30.12.1995, p. 14.

⁽²⁾ JO C 236 du 11.9.1995, p. 42.

⁽³⁾ JO L 19 du 24.01.1998, p. 35.

⁽⁴⁾ JO L 302 du 6.12.2002, p. 3.

2. La proposition de la Commission

2.1 Lors de l'adoption du règlement (CE) n° 3051/95, les États membres et le Parlement européen ont déclaré que l'application du code ISM aux transbordeurs rouliers de passagers constituait à la fois une priorité et la première d'une série d'initiatives durables visant à améliorer la sécurité maritime.

2.2 Le règlement proposé est de nature plus générale. Il vise à remplacer le règlement (CE) n° 3051/95 et son principal objectif est d'appliquer le code de manière correcte, stricte et harmonisée dans tous les États membres comme dans les pays en voie d'adhésion. Le règlement conservera parallèlement les règles communautaires existantes en matière d'ISM applicables aux transbordeurs rouliers opérant sur des lignes régulières à destination ou en provenance des ports européens, quel que soit leur pavillon.

2.3 Le règlement à l'examen s'applique à toutes les compagnies exploitant en mer un ou plusieurs des navires suivants:

- navires de charge battant pavillon d'un État membre, effectuant des voyages nationaux et internationaux,
- navires à passagers battant pavillon d'un État membre, effectuant des voyages internationaux,
- navires à passagers de classe A ou B telles qu'elles sont définies à l'article 4 de la directive 98/18/CE, effectuant des voyages nationaux, quel que soit leur pavillon,
- transbordeurs rouliers de passagers assurant des services réguliers de transbordeurs rouliers de passagers à destination ou en provenance des ports des États membres de la Communauté, quel que soit leur pavillon,
- navires de charge assurant des services de cabotage pour la collecte de marchandises à destination ou en provenance des ports des États membres de la Communauté, quel que soit leur pavillon.

2.4 Le champ d'application du règlement proposé est fondé sur les dispositions du chapitre IX de la convention SOLAS et couvre tous les navires entrant dans le champ d'application de la convention SOLAS et battant pavillon d'un État membre, même s'ils effectuent des voyages nationaux. Néanmoins, pour les navires à passagers effectuant des voyages nationaux, les dispositions ne s'appliqueront qu'aux navires à passagers opérant à plus de 5 milles de la côte, quel que soit leur pavillon.

2.5 Toutes les compagnies exploitant au moins un des navires précités devront respecter le code international de gestion pour la sécurité de l'exploitation des navires et la prévention de la pollution (code ISM), reproduit au chapitre I de l'annexe. Les États membres devront se conformer aux lignes directrices sur la procédure de certification (dispositions pour les administrations concernant la mise en œuvre du code ISM) telle qu'elle est décrite au chapitre II de l'annexe.

3. Observations générales

3.1 Le code ISM constitue l'une des principales avancées de l'OMI dans le domaine de la sécurité maritime étant donné qu'il définit le cadre d'application de ses conventions. Comme il l'a déjà déclaré dans ses avis précédents, le CESE estime que le règlement n° 3051/95 a rendu un précieux service en anticipant de deux ans l'application du code ISM aux transbordeurs rouliers de passagers et en étendant son application à de tels navires effectuant des voyages maritimes nationaux.

3.2 En ce qui concerne les compagnies exploitant des navires à passagers et navires de charge effectuant des voyages internationaux, le CESE note que l'objectif de la proposition de règlement a déjà été atteint, étant donné que l'obligation de respecter le code ISM découle de la convention SOLAS. De même, pour ce qui est des compagnies exploitant des transbordeurs rouliers de passagers effectuant des voyages nationaux, l'objectif a été réalisé par la mise en œuvre du règlement n° 3051/95.

3.3 La principale raison avancée par la Commission pour justifier l'élaboration de cette proposition est la suivante: la transposition de l'ensemble du code ISM et des lignes directrices pertinentes de l'OMI dans la législation communautaire renforcera la mise en œuvre effective du code ISM au sein de la Communauté. Le CESE souscrit à ce point de vue et adhère pleinement à cet objectif dans la mesure où il se rapporte aux navires auxquels le code ISM est déjà applicable. Cependant, pour ce qui est de la valeur ajoutée de l'extension proposée de l'application du code ISM à d'autres types de navires, le CESE formule les observations suivantes:

3.3.1 Le code ISM est le résultat d'une initiative de l'industrie qui souhaitait mettre au point un outil visant à promouvoir une navigation de qualité. Comme prévu, l'expérience enregistrée depuis l'application obligatoire au niveau mondial du code ISM en 1998 a fait apparaître les forces et les faiblesses du code. Il est généralement admis qu'il convient de mieux faire comprendre à la communauté maritime (États du pavillon, sociétés de classification et compagnies de navigation) les objectifs du code afin d'améliorer les relations entre ceux qui délivrent les certificats ISM et d'uniformiser les normes de formation pour les enquêteurs du code ISM. L'engagement des hauts responsables constitue la base d'une bonne gestion de la sécurité. En matière de sécurité maritime et de prévention de la pollution, ce sont l'engagement et la motivation des acteurs à tous les niveaux qui déterminent le résultat final. Si l'on n'essaie pas de comprendre le fonctionnement du secteur maritime, le code ISM pourrait rester lettre morte et apporter de l'eau au moulin des sceptiques.

3.3.2 L'évaluation des risques constitue aujourd'hui un objectif et un outil fiable largement utilisés pour l'estimation des améliorations en matière de sécurité. Conformément à cette approche et compte tenu du besoin avéré, l'application obligatoire du code ISM au sein de l'UE aux transbordeurs rouliers assurant des services réguliers à destination ou en provenance des ports des États membres de la Communauté était pleinement justifiée et encouragée. Pour les mêmes raisons, l'application des lignes directrices à tous les autres navires effectuant des voyages nationaux a jusqu'à présent été laissée, à juste titre, à la discrétion des administrations nationales, sur la base du principe de subsidiarité. Le CESE n'a connaissance d'aucune législation nationale étendant la mise en œuvre obligatoire du code ISM à d'autres navires effectuant des voyages nationaux.

3.3.3 Le code ISM, conçu pour les navires effectuant des voyages internationaux, et donc hors de portée des administrations et des compagnies, impose des obligations majeures aux compagnies et à leurs navires, exige le respect des conventions internationales et encourage l'adoption des normes de l'industrie. Par ailleurs, le régime de sécurité des navires de charge effectuant exclusivement des voyages nationaux est défini par les législations nationales et par conséquent, ces navires risquent de devoir se soumettre au régime applicable aux navires de charge effectuant des voyages internationaux.

3.3.4 Le CESE, en tant que gardien, entre autres, des intérêts des petites et moyennes entreprises d'Europe, est préoccupé par l'application obligatoire du code ISM aux PME de navigation effectuant exclusivement des voyages nationaux. À la lumière des considérations qui précèdent, il conviendrait que la proposition de règlement prenne en considération les formalités bureaucratiques et le coût de mise en conformité qui découleront de son application aux navires de ces compagnies. Dès lors, il conviendra de prévoir une souplesse d'application ou des dérogations.

4. Observations spécifiques

4.1 Article 3 — Application

4.1.1 Le CESE estime que des dérogations pourraient s'avérer nécessaires pour des raisons pratiques dans le cas des petits navires de charge et des navires de passagers effectuant des voyages nationaux et tout particulièrement si ces navires sont exploités par le propriétaire lui-même ou sous son contrôle direct.

4.2 Article 4 — Prescriptions relatives à la gestion de la sécurité

4.2.1 Par voie de conséquence, les navires susmentionnés risquent de devoir se soumettre au régime applicable aux navires effectuant des voyages internationaux. Le CESE estime que le règlement devrait préciser quelles obligations fondamentales du code ISM pourraient concerner ces navires.

4.3 Article 5 — Certification

4.3.1 Le CESE souscrit à l'application obligatoire du processus de certification, qui constitue la principale justification valable du règlement proposé.

4.3.2 En ce qui concerne les paragraphes 2 et 6, il est à noter que les attestations de conformité et les certificats de gestion de la sécurité peuvent également être délivrés par une administration à la demande de celle de l'État battant pavillon.

4.3.3 Le CESE réaffirme que les paragraphes 4 et 9 de l'article 5 nécessitent une clarification et une harmonisation avec les dispositions du code ISM, étant donné qu'ils imposent des restrictions inutiles et prêtent à confusion.

4.4 Article 7 — Procédure de sauvegarde

4.4.1 La procédure de sauvegarde devrait impliquer l'État membre ou l'État du pavillon qui a délivré l'attestation de conformité et qui risque de devoir suspendre la validité du document ou de le retirer.

4.5 Article 9 — Établissement de rapports

4.5.1 L'article évoque un formulaire pour les rapports qui doit être établi par la Commission. Il ne précise toutefois pas ce que doit contenir le rapport. Il faudrait déterminer si le rapport doit porter sur le respect par les États membres du règlement et, plus spécifiquement, des procédures de certification ou sur la conformité des compagnies et de leurs navires, comme peuvent le prouver les contrôles de l'État du pavillon et du port.

4.6 Article 13 — Entrée en vigueur

4.6.1 Dans la logique des commentaires formulés pour les articles 3 et 4, le CESE considère que la période transitoire d'un an pour la mise en conformité des navires de charge et des navires de passagers effectuant des voyages nationaux est adéquate.

5. Conclusions

5.1 Le CESE soutient la transposition intégrale du code ISM et des lignes directrices applicables de l'OMI dans le droit communautaire par le biais du nouveau règlement visant à remplacer le règlement n° 3051/95. Dans la pratique, la valeur ajoutée de l'extension de la portée du règlement proposé pourrait toutefois être limitée, étant donné que les navires effectuant des voyages internationaux et les transbordeurs rouliers de passagers effectuant des voyages nationaux respectent déjà le code ISM.

5.2 Le CESE fait remarquer que l'expérience acquise depuis la première phase de la mise en œuvre du code ISM en 1998 a fait apparaître les forces et les faiblesses du code. Toutes les parties du secteur maritime participant à la mise en œuvre du code ISM doivent comprendre pleinement les objectifs du code, faute de quoi il pourrait rester lettre morte. Le besoin s'en fait encore plus ressentir pour les compagnies et les navires qui ont été exclus jusqu'à présent du régime d'application du code ISM.

5.3 L'initiative visant à étendre l'application du code ISM à tous les navires effectuant des voyages nationaux doit être revue, avec un souci d'assouplissement. À défaut, il se fera que de manière irréfléchie et disproportionnée, les nouvelles catégories de navires risquent de devoir se soumettre au régime applicable aux navires effectuant des voyages internationaux, ce qui entraînerait probablement un coût de conformité prohibitif, en particulier dans le cas des navires exploités ou directement contrôlés par leur propriétaire. La procédure de certification du règlement proposé doit être adaptée afin de ne pas imposer de restrictions inutiles aux petites et moyennes entreprises effectuant des voyages nationaux. Il convient dès lors de prévoir des dérogations ou une autre formulation des obligations de base du code ISM qui s'appliquent à ces navires.

Bruxelles, le 30 juin 2004.

Le Président
du Comité économique et social européen
Roger BRIESCH

Avis du Comité économique et social européen sur la « Directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'amélioration de la sûreté portuaire »

(COM(2004) 76 final — 2004/0031 (COD))

(2004/C 302/06)

Le 24 février 2004, le Conseil de l'Union européenne a décidé, conformément aux dispositions de l'article 80, paragraphe 2 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée « Transports, énergie, infrastructures, société de l'information », chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 10 mai 2004 (rapporteuse: Mme BREDIMA-SAVOPOULOU).

Lors de sa 410^{ème} session plénière des 30 juin et 1^{er} juillet 2004 (séance du 30 juin 2004), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 154 voix pour et 4 abstentions.

1. Introduction

1.1 La Commission, au moyen de sa communication ⁽¹⁾ relative à l'amélioration de la sûreté des transports maritimes et de sa proposition ⁽²⁾ de règlement relatif à l'amélioration de la sûreté des navires et des installations portuaires, s'est attaquée aux préoccupations de sûreté en ce qui concerne les navires et l'interface navire/port, proposant des mesures spécifiques actuellement soumises au processus législatif. Toutefois, le règlement proposé se limite à la partie du port qui constitue l'interface port/navire, c'est-à-dire le terminal.

1.2 Dans son avis ⁽³⁾, le CESE s'est félicité de l'action proposée et a souscrit à l'intention de la Commission, dans un second temps, de poursuivre la mise en œuvre de mesures communautaires additionnelles pour sécuriser les ports et l'interface entre les ports et l'intérieur du pays.

1.3 La seconde étape, plus difficile, de l'initiative de la Commission reconnaît la nécessité d'une approche globale de la politique de sûreté portuaire, eu égard à la vulnérabilité des zones portuaires au sens large, lesquelles constituent un lien essentiel avec l'ensemble de la chaîne de transport et les flux de passagers.

2. La proposition de la Commission

2.1 La proposition complète les mesures de sûreté prévues par le règlement relatif à l'amélioration de la sûreté des navires et des installations portuaires de manière à soumettre la totalité du port à un régime de sûreté. La directive garantira les niveaux de sûreté qui conviennent pour les ports de la Communauté ainsi que la mise en œuvre harmonisée des mesures de sûreté couvrant la totalité des zones portuaires.

2.2 La Commission estime que les mesures conjointes envisagées entre l'OMI et l'OIT sous la forme d'un recueil de directives pratiques sur la sûreté dans les ports actuellement en cours d'élaboration ne garantiront pas l'établissement en temps utile du régime de sûreté nécessaire. C'est pourquoi l'UE doit prendre les devants, de préférence sous la forme d'une directive permettant la flexibilité qui s'impose.

2.3 La directive proposée permettra le maintien des régimes existants de sûreté portuaire qui répondent à ses principes et à ses exigences cadres. En particulier, la directive prévoit l'obligation de procéder à des évaluations de la sûreté, de définir des niveaux de sûreté, d'établir et d'approuver des plans de sûreté, de désigner les autorités compétentes en matière de sûreté, de désigner des agents de sûreté, de créer des comités de la sûreté portuaire et de concourir à la mise en œuvre des mesures.

3. Observations générales

3.1 Les événements et les mesures qui ont suivi les attentats terroristes du 11 septembre ont confirmé les prévisions selon lesquelles la guerre contre le terrorisme serait longue. Les événements tragiques survenus à Madrid le 11 mars 2004 ont fait clairement apparaître la vulnérabilité de l'ensemble du système de transports face aux attentats terroristes et ont démontré qu'une sécurité absolue est impossible. Dans son avis exploratoire sur la sécurité des transports ⁽⁴⁾ et dans son avis ⁽⁵⁾ ultérieur sur la sûreté des transports maritimes, le CESE a estimé que l'UE doit prendre l'initiative, au niveau international, de développer en matière de sécurité un cadre plus vaste, qui, par-delà les efforts d'élimination des effets du terrorisme, en traite également les causes.

3.2 La sécurité maritime étant un problème à l'échelle mondiale, elle a reçu l'attention qui convient au niveau mondial et à celui de l'UE. Toutefois, il apparaît que la sécurité ferroviaire relève dans une grande mesure d'initiatives au niveau national, tandis que le terrorisme dans le domaine du transport routier et du transport par les voies maritimes intérieures n'a jusqu'à présent reçu que peu d'attention. Le CESE souligne qu'à moins que les autres modes de transport n'assument leur part de responsabilités, le « maillon faible » sera la cible choisie par les terroristes pour infiltrer le système. Il n'est guère réaliste d'attendre des ports qu'ils combler les lacunes en matière de sûreté des autres modes de transport, et il serait injuste de leur imposer la charge financière que cela engendrerait.

⁽¹⁾ COM(2003) 229 final — 2003/0089 (COD).

⁽²⁾ COM(2003) 229 final — 2003/0089 (COD).

⁽³⁾ JO C 32 du 5.2.04, p. 21.

⁽⁴⁾ JO C 61 du 14.3.2003, p. 174.

⁽⁵⁾ JO C 32 du 5.2.2004, p. 21.

3.3 Le CESE répète que les mesures de lutte contre le terrorisme devraient être combinées à celles visant à lutter contre les problèmes classiques de sécurité (criminalité organisée, piraterie, fraude, contrebande et immigration clandestine). Des problèmes de sécurité existent à cet égard dans les zones portuaires au sens large, et ils auraient dû être traités d'urgence, comme le Comité l'avait demandé. À cet égard, le CESE déplore que plusieurs États membres de l'UE ne soient pas encore parties à la Convention SUA pour la répression des actes illégaux dirigés contre la sécurité de la navigation maritime et à son protocole. Il souligne la nécessité et l'urgence de ratifications qui renforceraient les moyens juridiques de lutte contre le terrorisme.

3.4 Le CESE ⁽¹⁾ s'est prononcé en faveur de mesures de l'UE visant à garantir des arrangements réciproques et fondés sur la collaboration avec les États-Unis pour mettre en œuvre une égalité de traitement pour toutes les cargaisons (conteneurs) en provenance de l'UE et à verser ou intégrer les arrangements bilatéraux dans un accord multilatéral sous l'égide de l'Organisation mondiale des douanes (OMD). Des arrangements réciproques similaires devraient être recherchés avec d'autres régions/pays dans le cadre d'un système d'échange d'informations. Le cas échéant, ces accords devraient prévoir une coopération technique et une aide financière aux pays en développement pour améliorer leurs infrastructures de sûreté portuaire.

3.5 Le cadre établi pour les mesures proposées est le même que celui prévu pour les installations portuaires (terminaux). L'élément novateur notable qu'il présente réside dans l'extension de la zone géographique, qui s'étendra à toute la zone portuaire, à définir par les États membres, à la lumière de mesures similaires prises par les États-Unis. Le CESE estime qu'il aurait été possible de mieux parvenir à cette fin par une extension du champ d'application du règlement (CE) n° 725/2004 ⁽²⁾. Néanmoins, il prend acte des contraintes qui entoureraient une extension rapide du régime de sécurité maximale prévu par ce règlement aux zones portuaires au sens large, ainsi que de la nécessité d'accorder aux États membres, par l'intermédiaire de la directive, la flexibilité nécessaire pour mettre en œuvre les mesures adéquates à la lumière de la grande variété de ports communautaires et des différentes activités qui y prennent place. Cette souplesse ne devrait toutefois pas engendrer de différences telles entre les mesures prises dans ces ports qu'elles seraient susceptibles d'engendrer une classification selon laquelle les ports étrangers seraient «sûrs» ou «pas sûrs» (et placés sur une liste noire) en termes de détection d'immigrés clandestins et de terroristes, dès lors que cela pourrait entraîner des distorsions de marché et nuire à la fluidité du commerce international.

3.6 Le CESE réitère son point de vue ⁽³⁾: dans la perspective de l'élargissement, l'importance de la Méditerranée se trouve renforcée. L'existence à son pourtour de zones dans lesquelles des problèmes de sécurité peuvent éventuellement voir le jour souligne la nécessité de prévoir une dimension méditerranéenne dans le cadre de la politique de sûreté du transport maritime. Le CESE a accueilli favorablement ⁽⁴⁾ le développement d'un réseau euroméditerranéen de transport et l'intégration de la sûreté maritime dans ses objectifs. Il a convenu qu'il était primordial que les partenaires méditerranéens renforcent les mesures de sécurité et que la création d'un Institut euroméditerranéen pour la sécurité et la sûreté était une première étape en vue d'atteindre cet objectif.

3.7 Dans sa forme actuelle, la directive se concentre sur des aspects administratifs. Elle ne définit pas de procédures harmonisées pour l'application des détails relatifs aux annexes. Elle prévoit en revanche la possibilité de procéder à des adaptations futures. Le CESE se rend compte de l'urgence de renforcer la sécurité au-delà de l'interface navire/port mais souligne qu'il aurait été plus prudent de prendre acte des progrès réalisés jusqu'à présent au niveau international à cet égard (en particulier au sein de l'OMI, de l'OIT et de l'Organisation mondiale des douanes (OMD)) et de fournir rapidement des orientations claires pour la réalisation des objectifs.

3.8 Le CESE note que la directive ne crée pas d'obligations nouvelles dans les zones déjà assujetties au règlement (CE) n° 725/2004 ⁽⁵⁾ ni dans les zones portuaires au sens large. Il saisit toutefois l'occasion de réitérer le principe fondamental selon lequel les nouvelles mesures de sécurité doivent être soupesées en fonction des objectifs poursuivis, de leur coût et de leur impact sur le trafic et les flux commerciaux. Il est dès lors indispensable d'évaluer minutieusement leur nécessité et de se demander si elles sont réalistes et réalisables dans la pratique. Les mesures envisagées doivent respecter les droits fondamentaux et les principes reconnus en particulier par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne afin de ne porter atteinte ni aux droits humains des citoyens, ni à l'ordre constitutionnel des États, sous peine de faire le jeu des terroristes. Il faut donc s'efforcer d'éviter:

- un détournement du trafic maritime en faveur de certains ports et au détriment d'autres (en raison du renforcement des mesures de sécurité). Les ports de petite taille sont susceptibles d'être particulièrement touchés par ce genre de détournement. Les mesures de sécurité ne doivent pas se transformer en une question de concurrence entre ports;
- d'imposer des formalités administratives et des coûts disproportionnés;
- tout déséquilibre entre la sûreté des navires et celle des ports susceptible de contraindre les navires et les compagnies auxquelles ils appartiennent de fournir un supplément de sûreté à quai pour remédier à ce déséquilibre. Il ne faut pas accepter que les ports subissent des contraintes indues pour respecter des normes et que cela bénéficie à d'autres modes de transport;
- des infrastructures techniques disproportionnées susceptibles d'être considérées comme assurant la promotion d'intérêts commerciaux particuliers.

3.9 Le coût de la mise en conformité avec les mesures supplémentaires (restrictions d'accès, contrôle des cargaisons et des bagages, identification des personnes) visant à sécuriser la zone géographique du port qui deviendra sensiblement plus grande, sera multiplié pour la plupart des ports, l'extension de l'application des mesures de sécurité entraînant des dispositifs supplémentaires en termes d'infrastructures, d'équipements, de main-d'œuvre et de formation. Le CESE rappelle ses précédents avis sur le financement des coûts de sécurité et réitère l'invitation lancée à la Commission de mettre sur pied un système communautaire pour financer la mise en œuvre des mesures.

⁽¹⁾ JO C 61 du 14.3.2003, JO C 32 du 5.2.2004, p. 21.

⁽²⁾ JO L 129 du 29.4.2004, p. 6.

⁽³⁾ JO C 32 du 5.2.2004, p. 21.

⁽⁴⁾ JO C 32 du 5.2.2004, p. 21 et COM(2003) 376 final.

⁽⁵⁾ JO L 129 du 29.4.2004, p. 6.

Le CESE avait en particulier estimé que «bien que ces coûts [de mise en œuvre] soient partiellement répercutés sur les clients, les gouvernements, par souci d'équité, devraient également en supporter une partie dans la mesure où le terrorisme est une réaction aux politiques qu'ils mènent». En outre, le CESE réitère son appel pour que la Commission mène une étude d'impact global quant aux implications financières du renforcement des mesures de sûreté maritime et s'associe à l'appel lancé par le PE dans le même sens.

3.9.1 Les ports maritimes sont des atouts nationaux primordiaux. Les mesures visant à sécuriser la totalité de la zone portuaire relèvent en toute logique de l'intérêt public général. Le financement public de telles mesures ne serait donc pas soumis aux règles du traité UE en matière d'aides d'État. Vu que les États ont toutefois la possibilité de fournir ou non un soutien public à des mesures de ce genre, une approche harmonisée devrait être mise au point au niveau communautaire pour éviter de fausser la concurrence. Cette approche tenant également compte du financement des mesures de sûreté pour les installations portuaires devrait se fonder sur les principes suivants:

- les coûts des mesures de sûreté portuaire prises en application de la directive sur la sûreté portuaire relèvent de l'intérêt public général et devraient être couverts par des financements publics nationaux ou communautaires;
- les coûts des mesures de sûreté des installations portuaires prises en application du règlement sur les installations portuaires et les navires devraient être financés comme suit:
 - a) tous les coûts encourus par les autorités compétentes (évaluation, approbation des évaluations, approbation du plan, audit et déclaration de conformité) devraient être couverts par des financements publics nationaux ou communautaires;
 - b) les frais généraux récurrents relatifs au contrôle et à l'audit des plans de sûreté devraient être couverts par des financements publics nationaux ou communautaires;
 - c) tous les autres coûts relatifs aux installations portuaires devraient être perçus de manière transparente auprès des utilisateurs de ces installations.

3.9.2 Il est fort difficile de procéder à des estimation quant aux coûts de la sûreté portuaire. Toutefois, on peut estimer par comparaison que les coûts de la sûreté portuaire devraient être plus élevés dans l'UE qu'aux États-Unis, pour des raisons géographiques dues au nombre plus important de ports dans l'UE. Comparativement, on peut s'attendre à ce que les coûts de mise en conformité soient énormes pour les grands ⁽¹⁾ et les petits ports.

⁽¹⁾ Un scanneur de conteneur dans le port de Rotterdam coûte 14 millions d'EUR (JO C 32 du 5.2.2004).

3.9.3 L'absence de réaction rapide à la nouvelle réalité terroriste pourrait entraîner la fermeture de ports, et partant, des pertes astronomiques. Le risque sécuritaire pourrait donc devenir une barrière non tarifaire aux échanges.

4. Observations spécifiques

4.1 Les ports sont généralement bien définis en termes géographiques et administratifs; des activités diverses coexistent en leur sein. Normalement, les limites des ports couvrent les installations portuaires et non le contraire, comme on peut le déduire de l'article 2, paragraphe 4, et de la définition de «port» ou de «port maritime» donnée à l'article 3. La définition donne à penser que la zone portuaire est moins étendue que celle des «installations portuaires», qui inclut en outre les zones de mouillage, les postes d'attente et leurs abords à partir de la mer. C'est pourquoi il convient de clarifier ce que l'on entend par dispositions «qui l'emportent» à l'article 2, paragraphe 4.

4.2 En premier lieu, le plan de sûreté portuaire étant un plan d'ensemble, il doit être compatible avec les décisions déjà prises durant la phase de mise en œuvre du code ISPS et du règlement (CE) n° 725/2004 ⁽²⁾ concernant les critères pour les installations portuaires. Il doit couvrir les plans de sûreté intégrés pour les installations portuaires se trouvant dans les limites du port. À terme, les installations portuaires de moindre importance devrait fonctionner comme des sections du port et leurs plans de sûreté faire partie du plan d'ensemble de sûreté portuaire, adapté le cas échéant pour être harmonisé et coordonné avec ses objectifs globaux. Par conséquent, l'autorité de sûreté portuaire devrait avoir l'autorité et la responsabilité ultimes.

4.3 Le rôle consultatif des comités de la sûreté portuaire envisagés renforcera la mise en œuvre efficace du plan de sûreté du port. Le CESE présume que ces comités seront établis par les autorités de la sûreté portuaire en vue également d'identifier les éléments du plan de sûreté portuaire. Le CESE est favorable à ce que les représentants des gens de mer et des travailleurs portuaires participent aux comités de la sûreté portuaire en vue de parvenir à des solutions pratiques.

4.4 Il ne faut pas que les cargaisons et les passagers soient soumis à un double contrôle, la première fois lorsqu'ils pénètrent dans la zone portuaire, et la seconde lorsqu'ils pénètrent ensuite dans la zone des installations portuaires. En outre, une approche pratique est indispensable s'agissant de la mobilité des équipages, des visiteurs et des fournisseurs des navires.

4.5 Les inspections relatives au respect des mesures de sûreté portuaire menées dans un État membre par des agents de sécurité d'un autre État membre devraient s'effectuer sous l'autorité de la Commission européenne (Articles 17, paragraphe 2 et 14, paragraphe 3).

⁽²⁾ JO L 129 du 29.4.2004, p. 6.

5. Conclusions

5.1 Les événements tragiques survenus à Madrid le 11 mars ont confirmé les craintes que l'ensemble du système de transport ne soit vulnérable à des attaques terroristes et l'impossibilité d'une sécurité absolue.

5.2 Le CESE souligne qu'à moins que les autres modes de transport n'assument leur part de responsabilités, le «maillon faible» sera la cible choisie par les terroristes pour infiltrer le système. Il n'est guère réaliste d'attendre des ports qu'ils comblent les lacunes en matière de sûreté des autres modes de transport, et il serait injuste de leur imposer la charge financière que cela engendrerait.

5.3 La sûreté maritime est un problème global. Le CESE est favorable aux mesures internationales et communautaires visant des arrangements réciproques et fondés sur la collaboration prévoyant l'égalité de traitement pour toutes les cargaisons (conteneurs) en provenance et à destination des ports de l'UE. Le CESE est fermement convaincu qu'une stratégie policière ne constitue pas une démarche sûre dans un monde qui ne l'est pas. Par conséquent, l'UE devrait prendre l'initiative au niveau international de développer en matière de sécurité un cadre plus vaste, qui, par-delà les efforts d'élimination des effets du terrorisme, en traite également les causes.

5.4 Le CESE souscrit pleinement à la directive proposée pour mettre en oeuvre des mesures de sûreté dans les zones portuaires au sens large. La souplesse offerte aux États membres par la directive proposée ne devrait toutefois pas engendrer une classification selon laquelle les ports étrangers seraient «sûrs» ou «pas sûrs» (et placés sur une liste noire), dès lors que cela pourrait entraîner des distorsions de marché et nuire à la fluidité du commerce international.

5.5 Le CESE répète que les mesures de lutte contre le terrorisme devraient être combinées à celles visant à lutter contre les problèmes classiques de sécurité (criminalité organisée, piraterie, fraude, contrebande et immigration clandestine).

5.6 Les ports maritimes sont des atouts nationaux primordiaux. Les mesures visant à sécuriser la totalité de la zone portuaire relèvent en toute logique de l'intérêt public général. Le financement public de telles mesures ne serait donc pas soumis aux règles du traité UE en matière d'aides État. Une approche harmonisée pour l'octroi d'aides par les États membres devrait être mise au point au niveau communautaire pour éviter de fausser la concurrence. Le CESE réitère l'invitation lancée à la Commission de mettre sur pied un système communautaire pour financer lorsque c'est nécessaire, la mise en oeuvre des mesures. Le CESE estime que les dimensions économiques de la sûreté portuaire en font une question majeure pour le commerce international, laquelle devrait être traitée de toute urgence par l'UE.

5.7 Les mesures de sûreté dans les zones portuaires doivent respecter les droits fondamentaux et les principes reconnus par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne afin de ne porter atteinte ni aux droits humains des citoyens, ni à l'ordre constitutionnel des États.

5.8 Le CESE souligne l'urgente nécessité qu'il y a à donner une dimension méditerranéenne à la politique de sûreté portuaire de l'UE, que l'élargissement de l'Union rend plus vitale encore.

Bruxelles, le 30 juin 2004.

Le Président
du Comité économique et social européen
Roger BRIESCH

Avis du Comité économique et social européen sur «La fusion nucléaire»

(2004/C 302/07)

Le 29 janvier 2004, le Comité économique et social européen a décidé conformément à l'article 29, paragraphe 2, de son Règlement intérieur, d'élaborer un avis sur le thème: «La fusion nucléaire».

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 10 juin 2004 (rapporteur: M. WOLF).

Lors de sa 410^{ème} session plénière des 30 juin et 1^{er} juillet 2004 (séance du 30 juin 2004), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 141 voix pour et 9 abstentions.

Le présent avis vient compléter des avis antérieurs adoptés par le Comité sur les politiques énergétique et de la recherche. Il porte sur le développement de réacteurs visant à l'utilisation de l'énergie de fusion et sur les avantages que l'on en espère sur le plan de la sécurité et de la protection de l'environnement. Cette réflexion est menée dans le contexte mondial de la question énergétique. L'avis évoquera et évaluera brièvement les travaux de R&D indispensables à cet égard. Il traitera également de la position européenne dans les négociations menées actuellement sur le choix du site d'ITER.

SOMMAIRE

1. La question énergétique
2. L'énergie nucléaire: fission et fusion
3. Historique
4. Vers la création de centrales à fusion
5. Choix du site d'ITER
6. Conclusions et recommandations du Comité

1. La question énergétique

1.1 La société moderne et notre mode de vie actuels reposent sur les sources d'énergie exploitables⁽¹⁾. Seule la mise à disposition d'énergie en quantités suffisantes nous a permis d'atteindre le niveau de vie que nous connaissons aujourd'hui, caractérisé par une espérance de vie, un approvisionnement en denrées alimentaires, une prospérité générale et une liberté personnelle sans précédent dans les nations industrialisées importantes ou émergentes. Un approvisionnement énergétique insuffisant mettrait ces acquis en danger.

1.2 Le besoin d'un approvisionnement en énergie utilisable qui soit sûr, économique, non préjudiciable à l'environnement et durable est à la croisée des objectifs de Lisbonne, de Göteborg et de Barcelone. C'est pourquoi l'Union européenne poursuit avec sa politique énergétique trois objectifs étroitement liés et d'égal importance, à savoir protéger et améliorer 1) la compétitivité, 2) la sécurité d'approvisionnement et 3) l'environnement, tout ceci dans la perspective d'un développement durable.

⁽¹⁾ L'énergie n'est pas consommée mais simplement transformée pour être utilisée. Cette transformation se fait selon des procédés appropriés, par exemple la combustion de charbon, la transformation de l'énergie éolienne en électricité ou la fission nucléaire (conservation de l'énergie; $E = mc^2$). On parle alors également «d'approvisionnement en énergie», «de production d'énergie» ou de «consommation d'énergie».

1.3 Dans de nombreux avis, le Comité a constaté toutefois que des obstacles de taille s'opposaient à ces objectifs et s'est penché à de multiples reprises sur les problèmes énergétiques que cela engendrait, leurs divers aspects et les solutions envisageables⁽²⁾. On peut citer ici l'avis du Comité sur le «Livre vert — Vers une stratégie européenne de sécurité d'approvisionnement énergétique»⁽³⁾ ainsi que son avis sur «Les besoins en recherche pour la sécurité et la durabilité de l'approvisionnement énergétique»⁽⁴⁾.

1.4 Le Comité y soulignait déjà que l'approvisionnement énergétique et l'utilisation de cette énergie polluaient l'environnement, comportaient des risques, épuisaient les ressources, impliquaient un problème de dépendance à l'égard de pays tiers et étaient liés à toute une série d'impondérables, et que la première mesure à prendre afin de réduire les risques liés à l'approvisionnement ou autres consistait à garantir une utilisation aussi diversifiée et équilibrée que possible des différents types et formes d'énergie, tout en s'efforçant d'économiser au maximum l'énergie et de la gérer de la manière la plus rationnelle. Le Comité y exposait⁽⁵⁾ également brièvement les avantages et les inconvénients des divers procédés, sur lesquels nous ne reviendrons pas par manque de place.

1.5 Aucune des options et techniques susceptibles de contribuer à l'approvisionnement énergétique futur n'est parfaite, exempte de tout effet perturbateur sur l'environnement, en mesure de couvrir tous les besoins et n'a un potentiel suffisamment prévisible à long terme. C'est pourquoi une politique européenne de l'énergie responsable et orientée vers l'avenir ne peut pas non plus partir de l'hypothèse qu'il est possible de garantir un approvisionnement énergétique suffisant au sens des critères ci-dessus, en ayant seulement recours à quelques sources d'énergie. C'est également vrai si l'on considère la nécessité d'assurer une utilisation rationnelle de l'énergie et des économies d'énergie.

⁽²⁾ «Promouvoir les énergies renouvelables: moyens d'action et instruments de financement», «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la promotion de la cogénération sur la base de la demande de chaleur utile dans le marché intérieur de l'énergie», «Proposition de directive (Euratom) du Conseil définissant les obligations de base et les principes généraux dans le domaine de la sûreté des installations nucléaires» et «Proposition de directive (Euratom) du Conseil sur la gestion du combustible nucléaire irradié et des déchets radioactifs», «Les enjeux du nucléaire pour la production d'électricité».

⁽³⁾ «Livre vert — Vers une stratégie européenne de sécurité d'approvisionnement énergétique».

⁽⁴⁾ «Les besoins en recherche pour la sécurité et la durabilité de l'approvisionnement énergétique».

⁽⁵⁾ «Les besoins en recherche pour la sécurité et la durabilité de l'approvisionnement énergétique».

1.6 Un approvisionnement énergétique compatible avec les exigences écologiques et économiques n'est donc garanti à long terme ni en Europe ni au niveau mondial⁽¹⁾. La poursuite intensive de la recherche et du développement est le seul facteur susceptible de résoudre le problème énergétique. La recherche dans le secteur de l'énergie⁽²⁾ est l'élément stratégique et le nécessaire fondement de toute politique énergétique s'inscrivant dans une perspective de réussite à long terme. Dans l'avis mentionné précédemment, le Comité a recommandé de mettre en place un programme européen de recherche cohérent dans le secteur de l'énergie, dont l'essentiel il est vrai est déjà couvert par le 6^{ème} programme-cadre de R&D ou le programme d'EURATOM de recherche et d'enseignement, mais dont il conviendrait d'augmenter substantiellement l'enveloppe budgétaire consacrée à la recherche et au développement.

1.7 En outre, le Comité a insisté sur le fait qu'en matière de recherche de solutions au problème énergétique, il convenait d'adopter une approche plus globale et à beaucoup plus long terme dans la mesure où l'évolution du secteur énergétique est relativement lente, où les émissions de gaz à effet de serre ne constituent pas un problème régional mais mondial et où l'on se doit de prévoir que les problèmes s'aggraveront encore dans la seconde moitié du siècle.

1.8 Aux restrictions en matière de ressources et au problème des émissions (gaz à effet de serre) s'ajoute un facteur aggravant, le fait que selon les prévisions, les besoins mondiaux en énergie doubleront, voire tripleront probablement d'ici à 2060, en raison de la croissance démographique et du retard que doivent rattraper les pays moins développés. Les stratégies développées et les axes de développement doivent donc s'inscrire dans une perspective à plus long terme.

1.9 De même, dans son récent avis sur l'utilisation durable des ressources naturelles, le Comité a une nouvelle fois insisté sur le fait que toute stratégie en faveur du développement durable devait se poursuivre sur une période nettement plus longue.

1.10 Comme le Comité a déjà pu le constater, les observations ci-dessus ne trouvent toutefois pas un écho suffisant dans la perception de ce problème par les citoyens ni dans les débats publics sur ce thème. Au contraire: entre ceux qui sous-estiment les risques et les possibilités et ceux qui les surestiment, l'éventail des points de vue est vaste. Les avis vont de l'opinion selon laquelle il n'y a pas de problème énergétique, que tout a bien fonctionné jusqu'à présent, qu'en cas de besoin, on trouvera de nouveaux gisements (on prédit du reste depuis des décennies déjà le dépérissement des forêts ou l'on affirme que les réserves de gaz et de pétrole seront épuisées dans 40 ans), jusqu'à la croyance selon laquelle les sources d'énergie renouvelables pourraient parfaitement couvrir l'ensemble des besoins énergétiques de la planète, à condition de concentrer tous les moyens de la recherche sur ces énergies et que la société s'adapte en conséquence.

(1) Les crises pétrolières précédentes (par exemple en 1973 et 1979) annonçaient déjà toute cette problématique, de même que la controverse actuelle, caractéristique du conflit qui existe entre économie et écologie, sur l'attribution de certificats d'émission.

(2) Citation extraite du document: «Aussi le Comité recommande-t-il que la Commission élabore une stratégie de recherche européenne intégrée dans le secteur de l'énergie, qui servira de base à un futur programme complet de recherche européen dans ce secteur.»

1.11 Par conséquent, il n'existe pas encore de politique énergétique globale suffisamment harmonisée et les États membres de l'Union eux-mêmes n'adoptent pas tous la même attitude vis-à-vis du problème énergétique.

2. L'énergie nucléaire: fission et fusion

2.1 Tant la fission d'atomes très lourds que la fusion d'atomes très légers sont des processus qui, par rapport à la conversion de masse nécessaire, permettent de libérer des quantités d'énergie environ un million de fois supérieures aux quantités d'énergie libérées par les réactions chimiques.

2.2 On a tout d'abord découvert (autour de 1928) que la fusion nucléaire constituait la source d'énergie jusque-là inexploitable du soleil et de la plupart des étoiles. Grâce au rayonnement solaire, l'énergie issue de cette fusion est donc également la source de toute vie sur la terre, à la base par exemple de la croissance des plantes, de la formation des sources d'énergie fossiles mais aussi de la production de formes d'énergie renouvelables.

2.3 Lorsqu'on découvrit ensuite la fission nucléaire (en 1938) et que l'on s'aperçut qu'elle possédait également un potentiel extraordinaire à des fins pacifiques en tant que source d'énergie terrestre, le développement dynamique de son utilisation suscita de nombreux espoirs.

2.4 Au fil du temps, il s'est avéré que la fission nucléaire a permis de parvenir au but recherché avec une rapidité étonnante, alors que l'on n'a pas encore pu concrétiser toutes les espérances soulevées par la fusion nucléaire en tant que source d'énergie terrestre pratiquement illimitée.

2.5 L'utilisation concrète de l'énergie nucléaire sous ces deux formes a pour objectif d'une part de produire de l'électricité sans émission de gaz à effet de serre et d'autre part de limiter la consommation des hydrocarbures (pétrole et gaz naturel), carburants importants dans le secteur des transports, dont la combustion produit moins de CO₂ que celle du charbon et qui de ce fait sont de plus en plus pris en compte, voire déjà utilisées pour la production d'électricité⁽³⁾.

2.6 Fission et fusion nucléaires sont deux procédés qui diffèrent fondamentalement en ce qui concerne les modalités et les conditions d'exploitation, les aspects environnementaux et de sécurité, l'étendue des ressources et leur disponibilité, etc. A tous égards, la fusion nucléaire présenterait des avantages sur le plan conceptuel (cf. paragraphes 2.11 et suivants).

2.7 La fission nucléaire est utilisée depuis des dizaines d'années dans la production d'énergie. Les centrales à fission nucléaire ont déjà largement contribué à limiter les émissions de gaz à effet de serre (CO₂) ainsi que la dépendance énergétique liée à la consommation et l'importation de pétrole et de gaz. Cela a contribué à relancer le débat sur l'énergie nucléaire, notamment dans le contexte de la diminution des émissions de CO₂ et des instruments prévus à cet effet (incitations/sanctions). Cette question a fait très récemment l'objet d'un avis du Comité⁽⁴⁾.

(3) C'est ainsi que l'on peut craindre une pénurie inquiétante de carburants plus tôt que prévu.

(4) «Les enjeux du nucléaire pour la production d'électricité.»

2.8 Les combustibles de la fission nucléaire sont constitués d'isotopes ⁽¹⁾ des éléments particulièrement lourds du tableau périodique des éléments, à savoir le thorium, l'uranium et le plutonium. Les neutrons libérés par la fission induisent dans le noyau des atomes de ces éléments de nouveaux processus de fission, de telle sorte que cela entraîne une réaction en chaîne qui libère de l'énergie et dont on peut contrôler l'ampleur. Les produits radioactifs de fission et les actinides ainsi générés, qui ont parfois une durée de vie très longue, doivent être isolés de la biosphère pendant des milliers d'années. Cela suscite des inquiétudes et pousse une partie de la population à rejeter globalement l'utilisation de l'énergie nucléaire. La fission génère parallèlement de nouvelles matières fissiles comme le plutonium (issu de l'uranium 238) qui, en tant qu'armes nucléaires potentielles, sont soumises à des contrôles.

2.9 Les réacteurs à fission nucléaire fonctionnent sur le principe d'une pile. La réserve de combustible nucléaire pour plusieurs années (pour une centrale nucléaire, l'ordre de grandeur est de 100 tonnes) se trouve au cœur du réacteur; des processus régulateurs permettent de maintenir le nombre de réactions de fission nécessaire pour libérer la puissance souhaitée. Malgré les techniques parfaitement au point qui ont été mises en place pour contrôler le processus et garantir la sécurité, la quantité d'énergie emmagasinée constitue en elle-même un facteur d'inquiétude supplémentaire. S'y ajoute le fait que la fission produit une chaleur résiduelle considérable; c'est pourquoi la plupart des types de réacteurs nécessitent un refroidissement intensif pendant une longue période après leur arrêt pour éviter une surchauffe des gaines.

2.10 Tenant compte de ces inquiétudes, le Comité a déjà indiqué, dans l'avis qu'il a adopté récemment sur la question ⁽²⁾, qu'on en était désormais, pour ce qui concerne la fission nucléaire, au développement de la quatrième génération de centrales nucléaires. Il s'agit pour celles-ci d'optimiser encore les normes déjà très élevées des installations actuelles en termes de sécurité passive.

2.11 Mesurée à la conversion de masse nécessaire, la fusion nucléaire représente le processus énergétique le plus efficace des processus potentiellement utilisables sur terre. Les réacteurs à fusion sont des appareils permettant le déroulement contrôlé de processus de fusion et l'utilisation de l'énergie ainsi libérée, qui fonctionnent en continu ⁽³⁾ comme centrales électriques, de préférence en charge de base. Ce sont les isotopes lourds de l'hydrogène (cf. plus bas) qui servent de combustible. L'hélium, un gaz rare ⁽⁴⁾ inoffensif qui a de nombreuses applications pratiques, représente les «cendres» du réacteur à fusion.

2.12 Néanmoins la réaction de fusion, qui n'a lieu que lorsque les agents réactifs se rencontrent à une vitesse très

élevée ⁽⁵⁾, libère également des neutrons, qui produisent de la radioactivité dans les matériaux de l'enceinte du réacteur (et qui peuvent en modifier les propriétés mécaniques). C'est pourquoi les programmes de R&D correspondants ont pour objectif de développer des matériaux dont la radiotoxicité ⁽⁶⁾ redescend au niveau de celle des poussières de charbon après une centaine ou tout au plus quelques centaines d'années, ce qui offrirait notamment la possibilité de réutiliser une grande partie de ces matériaux. Cela permettrait de limiter substantiellement les problèmes liés au stockage définitif des produits radioactifs.

2.13 Les conditions scientifiques et techniques requises pour la production d'énergie de fusion sont extrêmement exigeantes. Pour l'essentiel, il s'agit de la tâche difficile consistant à chauffer un gaz constitué d'isotopes de l'hydrogène (c'est-à-dire un mélange deutérium-tritium) à des températures supérieures à 100 millions de degrés (ce qui le transforme en plasma ⁽⁷⁾) afin que les noyaux atomiques qui entrent en collision possèdent une vitesse suffisamment élevée pour induire le processus de fusion souhaité, et de maintenir cet état pendant un laps de temps suffisamment long pour ensuite récupérer et utiliser l'énergie ainsi libérée.

2.14 Ce processus a lieu dans la chambre de combustion du réacteur de fusion, la quantité de combustible qui est injectée en permanence (de l'ordre de quelques grammes dans une installation) n'est suffisante, sans alimentation continue, que pour quelques minutes à chaque fois, de telle sorte que toute excursion de puissance indésirable est exclue. En outre, le fait même que toute erreur entraîne le refroidissement et l'arrêt du processus de combustion «thermonucléaire» ⁽⁸⁾ est un facteur de sécurité intrinsèque supplémentaire.

2.15 Ces caractéristiques sécuritaires intrinsèques, la possibilité de réduire fortement les déchets radiotoxiques — sans produits de fission ni composants à longue durée de vie particulièrement dangereux (actinides) — et la réserve presque illimitée de ressources disponibles permettrait à la fusion thermonucléaire de devenir un élément essentiel très intéressant et déterminant d'un futur approvisionnement énergétique durable et contribuerait ainsi à résoudre les problèmes qui se posent actuellement.

2.16 Par conséquent, le Comité a déjà indiqué à plusieurs reprises dans des avis antérieurs que les travaux de R&D sur l'utilisation de l'énergie de fusion constituaient un élément important de la future politique énergétique et un exemple sans pareil d'intégration européenne, et devaient donc bénéficier d'aides substantielles au titre des programmes-cadres européens de R&D ou des programmes de recherche et d'enseignement d'Euratom.

⁽⁵⁾ Généralement 1000 km/s.

⁽⁶⁾ La radiotoxicité est la mesure de la nocivité d'une certaine quantité de radionucléides ayant pénétré dans l'organisme humain sur la base de leur effet de radiation.

⁽⁷⁾ À ces températures, un gaz est totalement ionisé (c'est-à-dire que les électrons chargés négativement ne sont plus liés à l'enveloppe électronique mais se déplacent librement comme le noyau chargé positivement) est donc un bon conducteur d'électricité et peut notamment être confiné dans un champ électromagnétique. C'est cet état de la matière que l'on nomme «plasma».

⁽⁸⁾ Pour l'explication du processus de combustion thermonucléaire, cf. le paragraphe 3.9.

⁽¹⁾ Des isotopes sont des atomes d'un même élément mais qui ont une masse différente (un nombre différent de neutrons dans le noyau).

⁽²⁾ «Les enjeux du nucléaire pour la production d'électricité».

⁽³⁾ Le cas échéant, le processus de fusion, et lui seul, doit être brièvement interrompu environ toutes les heures.

⁽⁴⁾ L'hélium a un noyau extrêmement stable et est chimiquement inerte (d'où son nom de gaz rare).

3. Historique

3.1 Les premières réflexions sur l'utilisation pacifique de la fusion nucléaire datent d'il y a presque 50 ans. Alors que certains États disposaient déjà de la technique nécessaire pour transformer les processus de fusion en arme (bombes à hydrogène), en envisager l'utilisation pacifique paraissait une idée prometteuse mais aussi extraordinairement longue et difficile à mettre en oeuvre.

3.2 Deux citations de l'époque encore utilisées aujourd'hui viennent illustrer cette réflexion et sont caractéristiques de la dichotomie, dont on a pris très tôt conscience, entre les grandes espérances que la fusion suscitait et les problèmes extrêmement complexes qu'elle posait sur le plan physique et technique. La première est tirée du discours d'introduction de H.J. BHABHA à la première conférence «Atomes pour la paix» à Genève en 1955: «I venture to predict that a method will be found for liberating fusion energy in a controlled manner within the next two decades»⁽¹⁾. La seconde est extraite du premier article de fond publié aux États-Unis sur la fusion nucléaire par R.F. Post en 1956⁽²⁾: «However, the technical problems to be solved seem great indeed. When made aware of these, some physicists would not hesitate to pronounce the problem impossible of solution»⁽³⁾.

3.3 Cependant, on peut dire a posteriori que parmi les multiples idées lancées à l'époque figuraient déjà des projets relatifs à ce que l'on appelle aujourd'hui la technique du confinement magnétique qui s'est révélée entre-temps l'un des procédés les plus prometteurs pour remplir les conditions requises. Mais les recherches pour développer et optimiser le processus se sont heurtées à de nombreux obstacles et ont subi de nombreux revers avant que l'on parvienne à cette conclusion. On citera le TOKAMAK (abréviation russe pour chambre magnétique toroïdale⁽⁴⁾) et le STELLARATOR; il s'agit de deux variantes d'un même concept de base, à savoir piéger le plasma chaud dans des champs magnétiques toroïdaux de façon à le maintenir dans les conditions de confinement requises.

3.4 C'est le projet communautaire européen JET (Joint European Torus), dont la conception technique⁽⁵⁾ a débuté environ vingt ans plus tard⁽⁶⁾, qui a joué le rôle de pionnier. Au cours de la phase expérimentale de JET, il a non seulement été pour la première fois possible de chauffer le plasma aux températures nécessaires mais aussi, dans les années 90, grâce à la fusion du deutérium avec le tritium, de libérer des quantités non négligeables (environ 20 MJ par test) d'énergie de fusion de manière contrôlée. Cette fusion a permis d'extraire brièvement du plasma presque autant d'énergie que celle qui lui avait été apportée pour le chauffer.

3.5 L'union de tous les efforts au sein du programme de recherche communautaire sur la fusion, dans le cadre du programme d'Euratom, a été un facteur de réussite essentiel.

⁽¹⁾ «Je suis prêt à parier que nous trouverons dans les vingt prochaines années une méthode de libération de l'énergie de fusion de manière contrôlée».

⁽²⁾ Rev. Mod. Phys. 28, 338 (1956).

⁽³⁾ Mais les problèmes techniques paraissent presque insurmontables. Certains physiciens, quand ils en prendront conscience, n'hésiteront pas à affirmer que le problème est insoluble.

⁽⁴⁾ Toroïdal: en forme d'anneau.

⁽⁵⁾ Inspirée d'une variante du principe du TOKAMAK.

⁽⁶⁾ C'est donc le projet JET qui a permis de concrétiser la méthode visionnaire de BHABHA et de montrer que son hypothèse était exacte.

Ce réseau a réuni autour d'une identité commune les divers laboratoires des États membres associés à Euratom, avec leurs installations de recherche et leurs contributions dans leur domaine spécifique, dans le cadre de leur participation au projet JET. L'espace européen de la recherche a donc été concrétisé très tôt et démontré ainsi toute son efficacité.

3.6 Cela a permis de franchir une première étape décisive et de démontrer la faisabilité du principe physique de la production et du confinement magnétique des plasmas de fusion.

3.7 Ces progrès ont pu être réalisés grâce également à une coopération exemplaire au niveau mondial, entre autres sous l'égide d'organisations telles que l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) et l'Agence internationale de l'énergie (AIE). La contribution de la recherche européenne fut à cet égard décisive. Le travail acharné qu'elle a effectué pour rattraper son retard, notamment sur les États-Unis, lui permet aujourd'hui d'occuper la place reconnue de leader mondial.

3.8 Le projet international commun visant à développer, construire et exploiter, éventuellement de manière communautaire, ITER⁽⁷⁾, premier réacteur expérimental capable de présenter un bilan énergétique positif du plasma (c'est-à-dire que l'énergie libérée par le plasma dans les processus de fusion est bien supérieure à celle qui lui est apportée) a vu le jour sur la base d'une initiative lancée il y a déjà 17 ans par les Présidents Gorbatchev et Reagan, rejoints ensuite par le Président Mitterrand. ITER doit montrer à l'échelle d'une centrale qu'il est techniquement et scientifiquement possible de libérer de l'énergie utilisable grâce à la fusion nucléaire au moyen d'un plasma en combustion.

3.9 Par «combustion» (dite aussi «combustion thermonucléaire»), on entend l'état dans lequel l'énergie libérée par les processus de fusion (ou plus exactement l'énergie transportée par les noyaux d'hélium ainsi générés) contribue de manière essentielle à maintenir le plasma au niveau de température extrêmement élevé requis. Les résultats des expériences réalisées jusqu'ici ont montré que cela n'est possible qu'avec des installations d'une taille suffisante, c'est-à-dire de la taille d'une centrale électrique. C'est dans cette optique que les dimensions d'ITER ont été fixées.

3.10 Le programme ITER se trouve donc actuellement dans une phase de transition entre recherche et développement, sans qu'il soit possible de distinguer clairement entre ces deux aspects. Pour parvenir aux objectifs d'ITER, il faut d'une part répondre aux questions qui se posent au niveau de la physique, ce qui ne sera possible que lorsqu'on parviendra à maintenir un plasma de fusion pendant un temps suffisamment long, et d'autre part disposer des composants techniques (par exemple aimants supraconducteurs de très grande taille, chambre de combustion capable de résister au plasma⁽⁸⁾, antenne de chauffage du plasma, etc.) nécessaires, présentant les mêmes spécifications et la même taille que ceux qui seraient utilisés ultérieurement pour un réacteur de fusion opérationnel. C'est donc le premier pas de la physique vers la technique des centrales électriques.

⁽⁷⁾ À l'origine abréviation de International Thermonuclear Experimental Reactor, devenue un acronyme.

⁽⁸⁾ Interaction plasma-paroi.

3.11 Les efforts de planification d'ITER au niveau international ont abouti à la présentation de données explicatives et de dossiers de construction très complets, ainsi qu'à la mise au moins de prototypes et de composants types testés. Ceux-ci tirent les enseignements de toutes les expérimentations précédentes dont ils extrapolent les données, JET constituant l'étendard à la fois du programme européen et du programme mondial de fusion nucléaire.

3.12 Les dimensions linéaires d'ITER (grand rayon moyen de l'anneau de plasma: 12 m, volume de la chambre de combustion: environ 1.000 cm³) sont donc presque deux fois supérieures à celles de JET. ITER devrait permettre d'obtenir, avec un bilan énergétique multiplié par dix ⁽¹⁾, une énergie d'environ 500 MW pendant des durées de combustion d'au moins 8 minutes chacune pour commencer (avec un bilan énergétique moindre pour des durées de combustion en théorie illimitées).

3.13 Les coûts de construction d'ITER sont estimés à environ 5 milliards d'euros ⁽²⁾.

3.13.1 La construction d'ITER bénéficiera essentiellement aux entreprises qui se verront adjudger la réalisation et le montage des divers composants de l'installation expérimentale. Une participation majoritaire de l'Europe à la construction d'ITER représenterait donc pour l'industrie européenne un gain sur le plan de la force d'innovation et du savoir-faire technique de manière générale, et irait donc dans le sens des objectifs de la stratégie de Lisbonne.

3.13.2 Par le passé, l'industrie européenne a déjà bénéficié des diverses retombées technologiques du programme de fusion ⁽³⁾. Pour la construction d'ITER, on peut s'attendre à ce que cet effet bénéfique important soit particulièrement prononcé.

3.13.3 Pendant toute la phase de construction d'ITER, les coûts européens (c'est-à-dire ceux de l'Union européenne et des États membres) pour l'ensemble du programme de fusion seraient inférieurs à 0,2 % des coûts liés à la consommation d'énergie finale en Europe.

3.14 Le partenariat pour ITER, qui a débuté entre l'UE, le Japon, la Russie et les États-Unis et qui a vu, au cours d'une histoire pleine de revirements ⁽⁴⁾, les États-Unis se retirer il y a environ cinq ans pour finalement décider de revenir en 2003, et la Chine et la Corée rejoindre les partenaires a permis non seulement de répartir les coûts de planification sur les épaules de tous les grands partenaires de la recherche internationale dans le secteur de l'énergie mais aussi d'intégrer dans le projet les résultats enregistrés partout dans le monde.

3.15 Cela a permis de souligner l'importance de l'entreprise en tant que projet mondial visant à résoudre à un problème mondial.

⁽¹⁾ C'est-à-dire que le plasma (de fusion) libère une énergie (de fusion) 10 fois supérieure à celle qui lui est apportée de l'extérieur par des antennes de chauffage spéciales comme des injecteurs de neutres très puissants ou des émetteurs haute fréquence.

⁽²⁾ D'après le document COM(2003) 215 final, les coûts d'ITER sont évalués pour la phase de construction à 4.570 millions d'euros (valeur 2002).

⁽³⁾ Cf. par exemple: «Spin-off benefits from Fusion R&D» EUR 20229-Fusion energy-Moving forward ISBN 92-894-4721-4 ainsi que la brochure intitulée «Making a Difference» du Culham Science Centre, Abingdon, Oxfordshire OX14 3DB, U.K.

⁽⁴⁾ Par manque de place, il est impossible ici de donner une description détaillée de l'histoire politique complexe et pleine de rebondissements du projet.

3.16 De même, la construction et la gestion communes d'ITER représenteraient pour tous les pays partenaires un gain substantiel sur le plan des connaissances et des capacités techniques (cf. également le chapitre 5), non seulement pour ce qui concerne ce système de production d'énergie d'un genre nouveau mais aussi en termes d'innovations générales dans le secteur des technologies de pointe.

3.17 Le fait de ne construire dans le monde qu'une seule machine ayant les objectifs d'ITER, c'est-à-dire de renoncer à ce stade à développer et à tester des variantes en concurrence et au même point de développement, ce qui a souvent été le cas pour des développements dans le secteur aéronautique, astronautique ou pour des réacteurs de fission nucléaire, représenterait en tout état de cause une première en matière de développement technologique.

3.18 Un tel renoncement, motivé par des soucis d'économie, devrait donc être compensé par l'adoption d'un programme d'accompagnement particulièrement efficace accordant aussi une place aux idées innovatrices et aux variantes ⁽⁵⁾ permettant de limiter les risques liés au développement du concept, qui cependant seraient tous explorées au départ à une échelle réduite, et donc à un coût moindre.

4. Vers la création de centrales à fusion

4.1 Les résultats attendus et accumulés environ 20 ans après la construction d'ITER, devront fournir les données de base nécessaires à la conception et la construction de DEMO, premier réacteur à fusion de démonstration produisant de l'électricité. La construction de DEMO pourrait ainsi débuter d'ici 20 à 25 ans.

4.2 En l'état actuel des choses, on pourrait concevoir une centrale à fusion qui présente les propriétés suivantes:

- production d'énergie électrique en charge de base et avec des unités de la taille des centrales électriques actuelles; possibilité de produire également de l'hydrogène;
- besoin horaire en combustible ⁽⁶⁾, par exemple d'un bloc d'1 GW ⁽⁷⁾ (production d'électricité): environ 14 g d'hydrogène lourd (deutérium) présent dans environ 420 kg d'eau naturelle, et environ 21 g d'hydrogène très lourd (tritium) obtenu à partir d'environ 42 g de lithium-6 présent dans environ 570 g de lithium naturel;
- abondance des réserves de combustibles sur la planète, qui vont bien au-delà dans le temps des périodes historiques ⁽⁸⁾;

⁽⁵⁾ On citera ici notamment le Stellarator.

⁽⁶⁾ Par comparaison, une centrale à charbon nécessite près de 1000 t de charbon pour y parvenir.

⁽⁷⁾ 1 GW (Gigawatt) égale 1 000 MW (Megawatt).

⁽⁸⁾ Le lithium se trouve dans certaines roches, dans l'eau des lacs salés, dans les sources géothermiques et minérales, dans l'eau pompée dans des puits de pétrole et dans l'eau de mer. Les réserves connues à l'heure actuelle sont dix fois supérieures à la quantité nécessaire pour combler l'ensemble des besoins énergétiques mondiaux pendant plusieurs milliers d'années.

- production horaire de poussières d'un bloc de ce type: environ 56 g d'hélium ⁽¹⁾;
- cycle interne ⁽²⁾ du tritium radioactif (d'une demi-vie de 12,5 ans) généré dans l'enveloppe (paroi) de la chambre de combustion à partir du lithium;
- radioactivité neutronique des matériaux de la chambre de combustion dont la radiotoxicité, en fonction des matériaux choisis, peut redescendre au niveau de la radiotoxicité des poussières de charbon après une centaine ou quelques centaines d'années;
- aucun risque d'une excursion de puissance incontrôlée; le combustible est injecté, comme pour un carburateur à gaz, de l'extérieur et n'assure que quelques minutes de combustion après arrêt de l'installation;
- pas de scénarios catastrophes où la radioactivité libérée (poussières, tritium, etc.) serait si élevée que cela pourrait contraindre à prendre des mesures d'évacuation en dehors du site de l'installation;
- en raison des caractéristiques sécuritaires intrinsèques et de la faible proportion des substances radiotoxiques facilement libérables, dommages aussi relativement limités en cas d'attaques terroristes;
- taille de l'installation (volume) équivalente à celle des centrales actuelles;
- structure de coûts semblable à celle des centrales électriques actuelles: les coûts découlent pour l'essentiel des coûts d'investissement pour la construction de l'installation, tandis que les coûts d'approvisionnement en combustible sont pratiquement négligeables.

4.3 Le développement de DEMO requiert — outre de répondre à des questions essentielles sur le rendement énergétique et les processus qui limitent la durée de combustion, aspects qu'ITER doit déjà permettre d'examiner et de démontrer, et de mettre au point les procédés ambitieux déjà existants ou à améliorer — la poursuite et le renforcement d'autres développements technologiques importants afin de les améliorer.

4.4 Cela concerne notamment le cycle interne du combustible (génération et traitement du tritium), l'extraction de l'énergie, la résistance des matériaux soumis à la pression du plasma (interaction plasma-paroi) et au bombardement de neutrons, les techniques de réparation, le perfectionnement des commandes à distance ainsi que les techniques d'augmentation de la durée de combustion, jusqu'à obtenir une combustion parfaitement continue. L'un des objectifs particulièrement importants consiste également à développer des matériaux de structure appropriés à faible activation ou activés uniquement pendant un court laps de temps. Il convient de s'atteler à cette tâche en raison de la longue durée d'expérimentation et de validation de ces matériaux.

4.5 Il serait cependant parfaitement illusoire de croire que DEMO mettra fin aux activités de R&D. L'histoire de la technique prouve que très souvent, les travaux de recherche et développement ne s'intensifient vraiment qu'après la conception du premier prototype.

⁽¹⁾ Par comparaison, une centrale à charbon émet environ 1 000 t de CO₂ pour la même production d'énergie.

⁽²⁾ À l'exception des premières installations, qui pourraient par exemple faire appel aux réacteurs à fission qui utilisent l'eau lourde comme modérateur (au Canada).

4.5.1 L'histoire de la technique montre aussi que les premiers prototypes d'une nouvelle technologie n'ont été souvent que des appareils grossiers et bien imparfaits par rapport aux machines élégantes qui les ont progressivement remplacés.

4.5.2 L'optimisation actuelle du moteur diesel n'a ainsi pu se faire que près de 100 ans après sa conception. Les centrales à fusion devront elles aussi être améliorées, optimisées et adaptées aux exigences qui se poseront alors.

5. Choix du site d'ITER

5.1 À l'heure actuelle, il s'agit de départager au plus haut niveau gouvernemental le site de Cadarache ⁽³⁾ en Europe et celui de Rokkasho-Mura ⁽⁴⁾ au Japon, tous deux candidats pour accueillir ITER; de ce choix dépendra tant la participation financière des différents partenaires que la structure du programme d'accompagnement indispensable.

5.2 Avant que les États-Unis ne reprennent leur place dans le projet ITER et que la Chine et la Corée ne rejoignent à leur tour le partenariat, il n'y avait pas réalistement de motifs de douter que le site d'ITER serait construit en Europe, d'autant plus que ce choix semblait le mieux à même de garantir la réussite du projet ITER, comme cela avait été le cas pour JET.

5.3 Mais les États-Unis et la Corée ont changé la donne en indiquant à l'heure actuelle leur préférence pour le site de Rokkasho-Mura au Japon, malgré les avantages techniques évidents du site de Caradache, que chacun s'accorde à reconnaître. Si le site japonais devait l'emporter, l'Europe perdrait sa position de leader et du même coup le fruit des efforts et des investissements qu'elle a consentis jusqu'ici, avec toutes les conséquences que cela implique pour la recherche et l'industrie européennes.

5.4 C'est pourquoi le CESE prend acte, se félicite et appuie la décision du Conseil européen des 25 et 26 mars 2004 dans lequel «réaffirmant son soutien unanime à la candidature européenne pour le projet ITER, le Conseil européen invite la Commission à faire avancer les négociations pour que ce projet puisse être lancé rapidement sur le site européen candidat».

6. Conclusions et recommandations du Comité

6.1 Le Comité partage l'avis de la Commission qui estime que l'utilisation pacifique de l'énergie de fusion possède le potentiel nécessaire pour contribuer très largement à résoudre durablement la question de l'approvisionnement énergétique dans une perspective de durabilité, de respect de l'environnement et de compétitivité.

⁽³⁾ Près d'Aix-en-Provence, au nord-ouest de Marseille, en France.

⁽⁴⁾ Dans le nord du Japon.

6.1.1 Cette opinion se base sur les avantages potentiels de ces technologies d'avenir, à savoir:

- réserves illimitées, à l'échelle de périodes historiques, de deutérium et de lithium;
- pas d'émission de gaz responsables des changements climatiques ni produits de fission ou actinides;
- aucun risque d'une excursion de puissance incontrôlée ⁽¹⁾ grâce aux caractéristiques sécuritaires intrinsèques;
- radioactivité des matériaux de la chambre de combustion qui peut redescendre au niveau de la radiotoxicité des poussières de charbon après une centaine ou tout au plus quelques centaines d'années, ce qui permet de limiter substantiellement les problèmes liés au stockage définitif des produits radioactifs;
- en raison des propriétés citées précédemment et de la faible proportion des substances radiotoxiques facilement libérables, dommages relativement limités même en cas d'attaques terroristes.

6.1.2 Le potentiel de l'énergie de fusion vient s'ajouter notamment à celui des sources d'énergie renouvelables, tout en présentant par rapport à l'énergie éolienne et l'énergie solaire l'avantage de n'être pas dépendant des conditions climatiques ni de connaître de variations quotidiennes ou annuelles. C'est également vrai pour ce qui concerne un rapport adapté aux besoins entre systèmes centralisés et systèmes décentralisés.

6.1.3 C'est pourquoi dans plusieurs de ses avis ⁽²⁾, le Comité s'est déjà prononcé en faveur d'une promotion claire et accrue du programme de recherche et développement sur la fusion nucléaire.

6.2 Le Comité se félicite que l'on ait franchi, principalement grâce au programme européen de fusion et à son projet expérimental européen JET, une première étape décisive dans la recherche mondiale sur la fusion nucléaire, c'est-à-dire que l'on soit parvenu à démontrer la faisabilité du principe physique de production d'énergie par fusion nucléaire, jetant ainsi les bases du réacteur expérimental ITER dans lequel il devrait être possible pour la première fois de produire et d'étudier un plasma de fusion qui produirait largement plus d'énergie qu'il ne lui en serait injecté.

6.3 Par conséquent, les années de R&D et les investissements qui ont été consentis dans le secteur grâce à une coopération mondiale ont permis d'arriver jusqu'au stade décisionnel en ce qui concerne les travaux de planification et les mesures politiques relatifs à la construction et à l'exploitation du réacteur expérimental ITER, dont les dimensions s'apparentent déjà à celles d'une centrale électrique.

6.4 Le CESE souligne à cet égard le travail de pionnier du programme européen Fusion nucléaire, sans lequel le projet ITER n'aurait jamais vu le jour.

6.5 Les premiers résultats d'ITER devront fournir les données de base nécessaires à la conception et la construction de DEMO, premier réacteur à fusion de démonstration produisant de l'électricité. La construction de DEMO pourrait ainsi débiter d'ici 20 à 25 ans.

6.6 Le Comité soutient la Commission dans sa volonté de préparer l'Europe sur le plan stratégique à occuper aussi une position de force dans la phase d'exploitation commerciale et donc de recentrer dès aujourd'hui une partie de son programme de recherche sur la fusion sur «l'après ITER», en vue de DEMO.

6.7 Le développement de DEMO requiert de s'interroger sur les aspects essentiels, qu'ITER doit déjà permettre d'examiner et de démontrer, mais aussi de progresser encore dans d'autres domaines importants, notamment l'optimisation de la configuration magnétique, le développement des matériaux (améliorations par exemple en ce qui concerne l'érosion induite par le plasma, les dommages causés par les neutrons, la décroissance de la radioactivité induite), le cycle du combustible, l'extraction d'énergie, l'activation des flux de plasma et le contrôle de leur distribution interne, le rendement ainsi que la fiabilité des composants.

6.7.1 Le Comité souligne que de telles améliorations ne seront possibles que via un programme européen d'accompagnement de R&D à grande échelle, qui intègre les États membres et requiert la mise en place d'un réseau d'expérimentations et de grandes installations physiques et surtout techniques, qui devra venir appuyer et compléter ITER.

6.8 Le Comité estime qu'il est particulièrement important que l'Europe continue sur sa lancée et s'engage avec fermeté, détermination et les moyens nécessaires pour faire face aux défis que pose un objectif aussi ambitieux sur le plan scientifique et technique et aussi crucial pour l'approvisionnement énergétique à long terme. Cela montrerait également que l'Europe s'engage sérieusement à remplir les objectifs des stratégies de Lisbonne et de Göteborg.

6.8.1 Pour y parvenir, il convient d'une part de dégager les moyens nécessaires à la recherche dans le secteur de l'énergie en général et à la réussite du programme Fusion dans le cadre du futur 7^{ème} programme-cadre de R&D et du programme EURATOM en particulier, en y consacrant des moyens beaucoup plus importants, et en exploitant pleinement les autres possibilités de financement d'ITER.

6.8.2 Il s'agit d'autre part de garantir la présence de ressources humaines suffisantes en ce qui concerne les experts en physique et en technique afin de disposer du nombre suffisant d'experts européens nécessaire au fonctionnement d'ITER et au développement de DEMO. À cet égard, le Comité renvoie également à son avis récent sur la question ⁽³⁾.

6.8.3 Cela suppose que les établissements d'enseignement supérieur et les centres de recherche restent dans le réseau: d'une part pour inculquer aux jeunes scientifiques et ingénieurs les connaissances techniques nécessaires, d'autre part pour participer, munis de leur expertise et de leurs équipements, aux missions à venir et enfin, pour que ceux-ci puissent jouer un rôle de passerelle avec la société civile.

⁽¹⁾ ou de libération d'énergie dans le temps.

⁽²⁾ «...et en encourageant le développement de la filière de la fusion».

⁽³⁾ Avis du Comité sur la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen — Les chercheurs dans l'espace européen de la recherche: une profession, des carrières multiples».

6.8.4 Enfin, une autre tâche essentielle consiste à rechercher et à s'assurer en temps utile l'engagement, dont la nécessité se fait de plus en plus sentir, de l'industrie européenne dans ce domaine caractérisé par de multiples développements scientifiques et technologiques de pointe. Alors que dans le programme de fusion actuel, l'industrie européenne avait joué essentiellement un rôle de concepteur et fournisseur de composants hautement spécialisés et sophistiqués — expériences qu'il convient de cultiver et de préserver — il conviendrait qu'elle assume progressivement, au fur et à mesure que se rapproche la mise en application des réacteurs de fusion, un rôle plus indépendant et plus décisionnel.

6.8.5 Les investissements conséquents, qui bénéficieront à l'industrie, prévus pour la construction d'ITER et le développement de DEMO induiront non seulement une relance économique mais aussi, et c'est plus important, un accroissement des compétences et de l'innovation dans un domaine techniquement ambitieux et encore largement inexploré. Cette réflexion se voit confortée par les nombreuses retombées technologiques qu'a eues le programme de fusion jusqu'à maintenant.

6.9 Au niveau international, l'Europe se trouve placée devant des défis multiples: elle doit d'une part affirmer son rôle de leader dans la recherche sur la fusion tant face au secteur de la recherche très performant des États-Unis que face à la montée en puissance des trois partenaires asiatiques ⁽¹⁾ d'ITER. D'autre part, elle doit préserver et renforcer du mieux possible la coopération internationale exemplaire qui s'est mise en place jusqu'à maintenant.

6.10 C'est pourquoi le Comité ne peut qu'encourager la Commission à relever ce défi. Il invite instamment le Conseil, le Parlement et les États membres à se rallier à cet objectif et à ne pas céder aussi facilement la position de leader de l'Europe dans ce secteur d'avenir, ce qui ne semble pas toujours être le cas actuellement.

6.11 Avant que les États-Unis ne reprennent leur place dans le projet ITER et que la Chine et la Corée ne rejoignent à leur tour le partenariat, il n'y avait pas réalistement de motifs de douter que le site d'ITER serait construit en Europe, d'autant plus que ce choix semblait le mieux à même de garantir la réussite du projet ITER, comme cela avait été le cas pour JET.

6.12 Mais les États-Unis et la Corée ont changé la donne en indiquant à l'heure actuelle leur préférence pour le site de Rokkasho-Mura au Japon, malgré les avantages techniques évidents du site de Caradache, que chacun s'accorde à reconnaître. Si le site japonais devait l'emporter, l'Europe perdrait sa position de leader et du même coup le fruit des efforts et des investissements qu'elle a consentis jusqu'ici, avec toutes les conséquences que cela implique pour la recherche et l'industrie européennes.

6.13 C'est pourquoi le CESE prend acte, se félicite et appuie la décision du Conseil européen des 25 et 26 mars 2004 dans lequel «réaffirmant son soutien unanime à la candidature européenne pour le projet ITER, le Conseil européen invite la Commission à faire avancer les négociations pour que ce projet puisse être lancé rapidement sur le site européen candidat».

6.14 Pour résumer et dans le même esprit, le Comité invite instamment le Conseil, le Parlement et la Commission à prendre l'initiative, à épuiser véritablement toutes les possibilités et à proposer le cas échéant de nouveaux concepts structurels de division internationale du travail pour que le projet ITER, étant donné son rôle stratégique clé dans le développement d'une importante source d'énergie durable, puisse en tout état de cause être réalisé en Europe.

Bruxelles, le 30 juin 2004.

Le Président
du Comité économique et social européen
Roger BRIESCH

⁽¹⁾ La Chine, le Japon et la Corée (du Sud).

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil — État d'avancement du programme de recherche GALILEO au début de l'année 2004»

(COM(2004) 112 final)

(2004/C 302/08)

Le 5 mai 2004, la Commission européenne, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 10 juin 2004 (rapporteur: M. BUFFETAUT).

Lors de sa 410^{ème} session plénière des 30 juin et 1^{er} juillet 2004 (séance du 30 juin 2004), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 161 voix pour et 3 abstentions.

1. Préambule

1.1 Le programme GALILEO représente un enjeu majeur pour l'Union européenne, son indépendance, ses capacités technologiques et scientifiques, son économie et, en premier lieu, son secteur spatial et son secteur télécommunications. En effet, le développement du secteur spatial a reposé principalement, dans les dernières années, sur l'activité commerciale liée aux télécommunications par satellites. Les difficultés qui ont durement frappé l'industrie des télécommunications ont, par contre-coup, sérieusement affecté un secteur spatial insuffisamment soutenu sur le plan institutionnel et politique, notamment en comparaison avec nos principaux concurrents.

1.2 Retardé en raison des discussions relatives à la répartition des «justes retours» du programme entre les États membres de l'Agence spatiale européenne ainsi qu'à cause de pressions extérieures à l'Europe, le programme GALILEO est enfin entré dans une phase de démarrage effectif à la suite de l'accord intervenu le 26 mai 2003 au sein du conseil de l'ESA sur les contributions financières respectives des ses membres.

1.3 Le programme GALILEO possède par rapport à GPS la caractéristique importante d'être un programme civil. Ce grand projet d'infrastructure revêt une importance stratégique décisive pour l'Europe et son indépendance, comme l'ont déjà souligné le CESE, le Parlement européen et le Conseil. Il s'inscrit parfaitement dans le cadre de la stratégie de Lisbonne. L'importance d'un programme d'une telle ampleur pour le progrès de la construction européenne mérite d'être fortement soulignée.

1.4 Le système GALILEO fournira cinq services:

- le service ouvert (comparable au service de base de GPS);
- le service de sûreté de la vie (safety of life) principalement destiné au transport aérien, ferroviaire et maritime;
- le service commercial, plus précis que le service ouvert et dédié aux utilisations commerciales;
- le service de recherche et de sauvetage;

— le service gouvernemental réservé aux pouvoirs publics pour les activités de la police, des douanes et de la protection civile. Des signaux de haute précision cryptés seront utilisés pour ces activités et pourront l'être à des fins militaires et les dispositions nécessaires seront prises pour éviter toute atteinte malveillante.

1.5 Il n'en demeure pas moins qu'étant un système civil son usage essentiel sera celui de la vie courante, notamment en matière de transport. Il devra donc être en mesure d'assurer la continuité et la sécurité du service et, en cas de défaillance, sa responsabilité civile pourra être engagée à la différence de GPS.

1.6 Enfin, GALILEO aura une précision un peu supérieure à GPS et surtout couvrira l'ensemble de la planète. En outre, il possède une capacité de vérification en temps réel de l'intégrité du signal qui est essentiel pour certaines applications et singulièrement pour l'aviation civile.

1.7 L'objet de la présente communication a essentiellement pour but de faire le point sur l'avancement du programme GALILEO, d'envisager les perspectives d'avenir et d'identifier les quelques incertitudes qui persistent pour un projet qui devrait mobiliser 3,2 milliards d'euros en trois phases:

- une phase de développement et de validation de 2002 à 2005;
- une phase de déploiement de 2006 à 2007;
- une phase d'exploitation commerciale qui débutera en 2008.

2. Structure de la communication et contenu du document

Celle-ci s'articule en trois thèmes:

- l'état d'avancement de la phase de développement;
- l'essor de la coopération internationale;
- le passage aux phases de déploiement et d'exploitation.

2.1 La phase de développement

2.1.1 L'entreprise commune

L'accord de mai 2003 au conseil de l'ESA a permis de débloquent la situation et l'entreprise commune GALILEO est pleinement opérationnelle depuis l'été dernier. Son directeur a été nommé, son organigramme accepté, son budget pour les années 2003/2004 adopté. EGNOS (European Geostationary Navigation Overlay Service) devrait être placé sous son contrôle. Reste posé le problème de son statut fiscal et social qui est en discussion avec le Gouvernement belge et dont l'enjeu n'est pas négligeable (5 M €/an). Il s'agit d'obtenir pour les 32 personnes de l'entreprise commune un régime de même nature que celui des membres de l'ESA ou de la Commission. Les autorités belges n'y sont pas opposées mais veulent s'assurer de la couverture sociale des collaborateurs de cette entreprise commune. Le problème est donc plus de nature administrative que de fond.

2.1.2 Études techniques et travaux de recherche

Ils portent sur:

- les derniers travaux de la phase de définition;
- l'infrastructure de base;
- sur EGNOS, qui sera bientôt opérationnel;
- sur le plan européen de radionavigation.

2.1.3 La conférence mondiale des radiocommunications de juin 2003

2.1.3.1 Les enjeux étaient extrêmement importants pour la Communauté européenne qui avait deux objectifs:

- obtenir la confirmation du spectre des fréquences allouées en 2000;
- veiller à ce qu'à l'intérieur de ce spectre de fréquences, la répartition ne soit pas défavorable au système européen et que l'accès à ce spectre soit équitable et repose sur le principe de l'interopérabilité.

2.1.3.2 Les discussions se déroulaient dans une situation marquée par le monopole historique du système américain GPS, mais, en définitive, la Communauté européenne a obtenu les résultats qu'elle espérait, tant pour les conditions d'utilisation du spectre de fréquence qu'en ce qui concerne l'exigence d'une coordination multilatérale impartiale.

2.1.4 L'intégration des nouveaux États membres et des pays candidats

Des initiatives ont été élaborées sur le plan industriel afin que ces pays participent pleinement au programme GALILEO selon le souhait manifesté par la Commission.

2.2 L'essor de la coopération internationale

2.2.1 La coopération internationale est un facteur essentiel pour retirer le maximum de bénéfices du programme GALILEO, ainsi que le Conseil l'a souligné à plusieurs reprises.

Au demeurant les sollicitations des pays tiers sont de plus en plus nombreuses. À cet égard, la Commission suit simultanément une approche bilatérale et une approche régionale.

2.2.2 Un premier accord a été signé avec la Chine le 30 octobre 2003, des négociations sont engagées avec l'Inde et Israël. Des démarches similaires sont en cours avec la Corée du Sud, le Brésil, le Japon, le Canada, l'Australie, le Mexique et le Chili.

2.2.3 En ce qui concerne la coopération régionale, le dialogue s'engage avec la région méditerranéenne, l'Amérique latine et l'Afrique.

2.2.4 Enfin, des négociations sont engagées avec les États qui disposent déjà d'un système de navigation par satellite, c'est à dire la Russie et les États-Unis. Elles sont particulièrement importantes car elles visent à assurer la compatibilité technique et l'interopérabilité de leur système avec GALILEO. Il faut se rappeler que, dans un premier temps, les États-Unis avaient contesté le bien-fondé du programme GALILEO lui-même. En tout état de cause, le mécanisme de concertation en cours de discussion doit reposer sur une symétrie des droits et des devoirs de chaque partenaire à l'égard de l'autre, notamment en ce qui concerne l'exercice d'un éventuel droit de veto.

2.3 Le passage aux phases de développement et d'exploitation

C'est le point crucial. Les phases de développement et d'exploitation du système débiteront respectivement en 2006 et en 2008.

2.3.1 La mise en concession du système

2.3.1.1 Cette mise en concession est gérée par l'entreprise commune. La procédure a été lancée en octobre 2003. Quatre candidatures ont été enregistrées et étaient recevables. Elles émanaient de consortiums composés de partenaires principaux auxquels se joignait une constellation de sociétés associées. Tous les candidats considéraient que le futur système européen pourrait générer des revenus commerciaux importants et estimaient donc pouvoir financer une part non négligeable des apports sur fonds propres.

2.3.1.2 Cet élément est d'autant plus important que le Conseil souhaite que les apports de fonds communautaires ne dépassent pas le tiers du financement de la phase de développement. Finalement, pour la deuxième phase de négociation compétitive, trois consortiums ont été retenus (Alcatel/Alenia/Vinci, EADS/Thalès/Inmarsat, Eutelsat).

2.3.1.3 Six types de ressources ont été identifiés:

- la vente des services générés par GALILEO;
- les licences et droits de propriété intellectuelle;
- le financement communautaire;
- des prêts de la Banque européenne d'investissement;
- des participations de certains pays tiers;
- éventuellement une redevance sur les récepteurs de signaux de radionavigation par satellite.

2.3.2 L'encadrement du système

2.3.2.1 La Commission a transmis au Conseil et au Parlement européen une proposition de règlement sur les structures de gestion du programme européen de radionavigation par satellite. Il avait été proposé de créer d'une part, une Autorité de surveillance et d'autre part, un centre pour la sécurité et la sûreté qui serait placé sous la responsabilité directe du Secrétaire général/Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune. En fin de compte, une Autorité de surveillance devrait bien être créée et elle recevrait des compétences en matière de sécurité. Le centre pour la sécurité et la sûreté ne serait pas mis en place et ce serait le Conseil lui-même qui prendrait les décisions en temps réel en cas de crise.

2.3.2.2 Une autre question importante en matière d'encadrement du système concerne les éventuelles menaces sur la vie privée. Il convient de rappeler que le système GALILEO ne présente par lui-même aucune menace sur la vie privée puisqu'il ne reçoit aucune information de ses utilisateurs (il n'y a pas de liaison montante). En revanche, l'information acquise par l'utilisateur peut être retransmise par un autre système — téléphones portables GSM par exemple — et permettre de le localiser. La responsabilité de réguler de tels usages de l'information fournie par GALILEO n'incombe aucunement aux structures européennes de gestion du programme, mais aux autorités nationales. L'attention de ces dernières doit être attirée sur les dispositions qu'il leur incombe de prendre pour encadrer les usages de GALILEO et, dès à présent, celui de GPS.

3. Commentaires généraux

3.1 Le Comité apprécie l'attitude volontariste dont témoigne le document de la Commission, s'agissant d'un projet dont on connaît l'extrême importance et la grande difficulté. Dans cet esprit, marqué par la volonté d'aboutir, certaines questions doivent recevoir une attention soutenue:

- l'intégration des contraintes de sécurité dans la conception du système et de sa gestion;
- la conclusion des négociations avec les États-Unis pour aboutir à un accord fondé sur des engagements symétriques et sur un objectif d'interopérabilité;
- la recherche d'un financement privé suffisant et la garantie de prêts à long terme de la BEI;
- le maintien du coût de réalisation du programme dans le cadre du budget prévisionnel.

3.2 La réussite de ce grand projet repose sur la volonté politique et financière clairement affirmée et fermement maintenue du Conseil. En s'engageant pour GALILEO, il a manifesté l'ambition qu'il a pour l'Union européenne et pour sa politique spatiale.

4. Conclusion

4.1 Dans sa conclusion, la Commission semble manifester certaines inquiétudes ou incertitudes quant à la question du financement. Cette question est fondamentale, si le financement était remis en cause, c'est tout le programme qui pourrait être remis en cause. Le CESE ne peut que réaffirmer l'importance stratégique majeure du projet GALILEO pour l'Union européenne et l'avenir de son secteur spatial comme pour les progrès de la construction européenne, comme il l'a déjà manifesté avec force et de façon détaillée dans ses avis sur le livre vert et le livre blanc de la Commission relatifs à la politique spatiale européenne ⁽¹⁾. Il partage la satisfaction de la Commission au sujet des progrès très effectifs réalisés dans sa mise en route et souhaite que l'optimisme affiché ne soit pas atténué par des difficultés de dernière minute.

Bruxelles, le 30 juin 2004.

Le Président
du Comité économique et social européen
Roger BRIESCH

⁽¹⁾ Avis du Comité économique et social européen sur le Livre blanc «Espace: une nouvelle frontière européenne pour une union en expansion. Plan d'action pour la mise en œuvre d'une politique spatiale européenne» COM(2003) 673 final. — CESE 501/2004 du 31.03.2004.

Avis du Comité économique et social européen sur le «Livre vert — Politique spatiale européenne» COM(2003) 17 final — JO C 220 du 16.09.2003.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant les licences des entreprises ferroviaires» (version codifiée)

(COM(2004) 232 *final* — 2004/0074 (COD))

(2004/C 302/09)

Le 27 avril 2004, le Conseil a décidé, conformément à l'article 71 du traité instituant la Communauté européenne, de saisir le Comité économique et social européen d'une demande d'avis sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 10 juin 2004 (rapporteur: M. CHAGAS).

Lors de sa 410^{ème} session plénière des 30 juin 2004 et 1^{er} juillet 2004 (séance du 30 juin 2004), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 160 voix pour et 10 abstentions.

1. L'objet de la présente proposition est de procéder à la codification de la directive 95/18/CE du Conseil, du 19 juin 1995 concernant les licences des entreprises ferroviaires ⁽¹⁾.

2. Dans le contexte de l'Europe des citoyens, la simplification et la clarté du droit communautaire revêtent une grande importance. Le Parlement européen, le Conseil et la Commission ont donc souligné la nécessité de codifier les actes législatifs souvent modifiés, et ont convenu, par un accord interinsti-

tutionnel du 20 décembre 1994, qu'une procédure accélérée pourrait être utilisée. Aucune modification de substance ne peut être introduite dans les actes qui font l'objet de la codification.

3. La présente proposition de la Commission correspond exactement à cette intention et le CESE n'a donc aucune objection à formuler.

Bruxelles, le 30 juin 2004.

Le Président
du Comité économique et social européen
Roger BRIESCH

⁽¹⁾ JO L 143 du 27.6.1995, p. 70 — Avis du CESE: JO C 393 du 31.12.1994, p. 56.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1228/2003 en ce qui concerne la date d'application de certaines dispositions à la Slovaquie»

(COM(2004) 309 final — 2004/0109 COD)

(2004/C 302/10)

Le 11 mai 2004, le Conseil a décidé, conformément à l'article 95 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 10 juin 2004 (rapporteur: M. SIMONS).

Lors de sa 410^{ème} session plénière des 30 juin et 1^{er} juillet 2004 (séance du 30 juin 2004), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 158 voix pour, 2 voix contre et 7 abstentions.

1. Introduction

1.1 Le règlement (CE) n° 1228/2003 du Parlement européen et du Conseil sur les conditions d'accès au réseau pour les échanges transfrontaliers d'électricité vise à créer un véritable marché intérieur de l'électricité grâce à l'intensification des échanges transfrontaliers dans ce domaine. Des règles équitables, reflétant les coûts, transparentes et directement applicables, fondées sur une comparaison entre des gestionnaires de réseau efficaces qui exercent leur activité dans des zones comparables d'un point de vue structurel et complétant les dispositions de la directive 96/92/CE, doivent être introduites en ce qui concerne la tarification transfrontalière et l'attribution des capacités d'interconnexion disponibles, afin d'assurer un accès effectif aux réseaux de transport aux fins des transactions transfrontalières.

2. Contenu de la proposition de la Commission

2.1 La république de Slovaquie a soumis à la Commission une demande de modification du règlement en question, qui permettrait à la Slovaquie de continuer à utiliser son système actuel de gestion des congestions aux interconnexions avec l'Autriche et l'Italie jusqu'au 1^{er} juillet 2007. À l'heure actuelle, la moitié de la capacité disponible totale des deux interconnexions en question est attribuée par la Slovaquie à l'aide de ce système. En fait, en vertu d'un accord entre les gestionnaires de réseau de transport concernés, les autres moitiés de la capacité totale sont attribuées respectivement par le gestionnaire italien et le gestionnaire autrichien. En vertu du système slovaque actuel, la capacité disponible, au cas où la demande totale de capacité dépasse la capacité disponible (congestion), est attribuée aux demandeurs de capacité au prorata. La capacité est attribuée gratuitement. Ce système ne peut pas être considéré comme une solution non discriminatoire et basée sur le marché au sens du règlement «Électricité». Cette exception est justifiée par le fait que le processus de restructuration de l'industrie slovaque n'est pas encore terminé, et que l'adaptation de la production slovaque d'électricité aux nouvelles conditions du marché est toujours en cours (coûts d'investissement élevés dans la protection de l'environnement).

3. Observations générales

3.1 La proposition de la Commission européenne repose sur l'article 95 du traité instituant la Communauté européenne, appartenant au chapitre sur le rapprochement des législations. Toutefois, les faits — le règlement n° 1228/2003 a été élaboré après la clôture des négociations d'adhésion et après la signature du traité d'adhésion, de sorte que la Slovaquie n'a pas pu prendre part au processus d'adoption — justifient à tous égards une approche basée sur le traité et l'acte d'adhésion en question.

3.2 Ce dernier comporte des dispositions sur l'applicabilité des actes des institutions, notamment dans le cas où un nouvel État membre n'a pas pu participer aux négociations relatives à une décision prise entre la date de signature du traité et de l'acte d'adhésion et la date effective d'adhésion, à savoir le 1^{er} mai 2004. C'est actuellement le cas de la Slovaquie en ce qui concerne le règlement «Électricité».

3.3 C'est dans l'esprit de ces dispositions qu'il convient d'apprécier la demande du gouvernement slovaque, qui souhaite reporter au 1^{er} juillet 2007 l'application de l'article 6, paragraphe 1 de ce règlement et les dispositions de l'annexe directement liées à cet article, ainsi que la proposition de la Commission à l'examen.

3.4 Conformément à l'expression «pacta sunt servanda», un rejet de cette demande n'est envisageable que dans le cas où son approbation entraînerait un dommage irréparable pour l'Union dans son ensemble.

3.5 La Commission indique cependant dans sa proposition que l'impact réel de la période de transition sur le fonctionnement du marché intérieur de l'électricité sera très faible. Le Comité peut comprendre cet argument. L'on peut en effet difficilement prétendre que la Slovaquie, au cours de la période transitoire demandée, puisse devenir une plaque tournante non négligeable au sein du marché intérieur.

3.6 En outre, l'argument selon lequel le règlement n° 1228/2003 a justement été élaboré pour parvenir enfin à une augmentation considérable du volume d'échanges internationaux d'électricité⁽¹⁾ et que la demande slovène lui porterait atteinte n'a pas suffisamment de poids pour justifier un refus de cette demande, compte tenu de la durée concernée, de sa portée et des limites géographiques.

3.7 L'affirmation, en soi justifiée, qu'une concurrence équitable, notamment entre les fabricants européens d'aluminium et d'acier ainsi qu'entre les producteurs d'électricité est un élément essentiel du marché intérieur, ne doit pas non plus prévaloir ici.

3.8 D'un autre côté, la garantie d'un réseau électrique sûr et fiable en Slovénie ainsi que la possibilité de réaliser des investissements dans l'environnement pendant la période de transition plaident pour une acceptation de la proposition de la Commission.

3.9 Selon le Comité, l'approbation de cette proposition s'impose d'autant plus que dans son avis du 17 octobre 2001⁽²⁾ sur le règlement n° 1228/2003, il avait justement déclaré, à propos des conséquences pour les États qui étaient encore candidats à l'époque, que «Les secteurs de l'électricité et du gaz naturel dans les pays candidats se caractérisent, en général, par ... des infrastructures et des méthodes de gestion peu compétitives. Cela peut avoir pour conséquence immédiate une forte réduction de l'emploi dans les entreprises de ces secteurs, qui provoquerait des tensions sociales insupportables dans les pays candidats, en particulier s'ils ne disposent pas d'un système de sécurité sociale similaire à celui qui existe dans les États membres. Aussi, l'Union européenne doit-elle faire bénéficier ces pays des expériences acquises dans les processus de libéralisation en cours en Europe et apporter un concours financier à la modernisation des entreprises. Il faut en conséquence adapter l'ouverture de ces nouveaux marchés à la restructuration de leurs secteurs énergétiques, afin que les pays candidats soient en mesure d'entrer en concurrence sur un pied d'égalité».

Bruxelles, le 30 juin 2004.

4. Résumé et conclusion

4.1 Les arguments avancés par la Commission afin de reporter au 1^{er} juillet 2007, pour la Slovénie, l'application de l'article 6, paragraphe 1 et les dispositions pertinentes des orientations du règlement 1228/2003, portant sur la gestion des problèmes de congestion, ne justifient pas en soi la modification de ce règlement si l'on tient compte du seul intérêt de la concurrence équitable sur le marché intérieur.

4.2 En revanche, cette modification peut être fondée conformément à l'approche du Comité, reposant sur les dates d'élaboration du règlement et de clôture des négociations d'adhésion. L'octroi de la courte période transitoire demandée n'entraîne pas de dommages irréparables pour l'Union — au contraire: cette période de transition garantit la sécurité et la fiabilité du réseau ainsi que des investissements dans l'environnement — et le Comité, qui, dans son avis sur le règlement n° 1228/2003⁽³⁾, a invité l'Union à aider les pays qui étaient alors encore candidats à améliorer leur compétitivité, estime que le fait que la Slovénie n'a pas pu négocier ni approuver le règlement n° 1228/2003 doit être déterminant.

4.3 Indépendamment du fait que les motifs et la base juridique invoqués par la Commission devraient être complétés voire adaptés conformément à l'approche mentionnée ci-dessus, le Comité recommande l'adoption de la proposition de modification du règlement (report de l'application du règlement 1228/2003 au 1^{er} juillet 2007).

Le Président
du Comité économique et social européen
Roger BRIESCH

⁽¹⁾ Avis du CESE sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les conditions d'accès au réseau pour les échanges transfrontaliers d'électricité», JO C 36 du 8.2.2002, p. 10.

⁽²⁾ Avis du CESE sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les conditions d'accès au réseau pour les échanges transfrontaliers d'électricité», JO C 36 du 8.2.2002, p. 10.

⁽³⁾ Paragraphe 6.6 de l'avis du CESE, JO C 36 du 8.2.2002, p. 10.

Avis du Comité économique et social européen sur les «Mutations industrielles et la cohésion économique, sociale et territoriale»

(2004/C 302/11)

Le 29 janvier 2004, le Comité économique et social européen, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de son Règlement intérieur a décidé d'élaborer un avis sur «Les mutations industrielles et la cohésion économique, sociale et territoriale».

La Commission consultative des Mutations industrielles, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 7 juin 2004 (rapporteur: M. LEIRIÃO et corapporteur: M. CUÉ).

Lors de sa 410^{ème} session plénière des 30 juin et 1^{er} juillet 2004 (séance du 30 juin 2004), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 155 voix pour et 13 abstentions.

Résumé

Le présent avis a pour objectif d'étudier si les instruments au service de la cohésion économique, sociale et territoriale sont appropriés et s'il existe ou non des conditions pouvant créer un environnement favorable aux entreprises, qui permette aux mutations industrielles de se dérouler de manière compatible avec la nécessité de préserver la compétitivité de celles-ci.

Le fait que le chapitre des conclusions et des recommandations englobe 17 points montre que notre analyse fait valoir la nécessité d'apporter des améliorations au niveau des politiques, des instruments, des critères d'éligibilité des régions aux Fonds communautaires, de la mise en oeuvre de bonnes pratiques et de la recherche de synergies entre les politiques et les instruments, ainsi que de la coordination générale de la mise en oeuvre des stratégies structurantes de l'UE, comme la stratégie de Lisbonne, ainsi que celles liées aux réformes structurelles et au développement durable.

L'argumentation s'appuie sur les volets suivants, fil conducteur des chapitres de l'avis:

- Le développement régional comme régulateur de la mondialisation, à travers la création de «clusters» au niveau régional en tant que moyen efficace d'attirer et de fixer les entreprises.
- La responsabilité sociale des entreprises et la mise en oeuvre de «bonnes pratiques» dans le cadre d'une approche préventive et de l'anticipation de la gestion du changement.
- Négociation et dialogue social au sein des entreprises pour que la restructuration soit abordée d'une manière socialement responsable, avec une attitude positive de l'administration, des entreprises et des salariés, dans un souci de trouver les bonnes solutions pour les entreprises, les travailleurs et les communautés et de trouver ainsi un équilibre entre le social et l'économique.
- Actions en partenariat avec les chefs d'entreprises, les partenaires sociaux, la société civile (universités, centres de recherche et d'innovation, associations, etc.) et les autorités locales, de manière à créer les conditions d'un accroissement de la productivité.

- Proposition de créer la catégorie de «région plus favorisée» à l'intention des régions qui présentent des niveaux élevés de cohésion sociale et d'emploi mais qui perdent subitement des compétences en raison de la délocalisation d'entreprises et de l'inexistence d'activités économiques alternatives pouvant soutenir ces régions en termes d'emplois. Ces régions bénéficieraient d'aides financières dans l'objectif spécifique de régénérer le tissu économique.

Introduction

Dans son avis d'initiative intitulé «Les mutations industrielles en Europe: bilan et perspectives une approche d'ensemble⁽¹⁾», le CESE a affirmé que les futurs travaux de la CCMI devraient viser à: «... favoriser un cadre et des conditions qui permettent des mutations industrielles compatibles à la fois avec les exigences de compétitivité des entreprises et avec la cohésion économique, sociale et territoriale», jetant ainsi les bases des interventions que cette commission peut réaliser et définissant le champ et le cadre de celles-ci ainsi que les thèmes dont elle devra traiter dans le cadre de l'élaboration de ses avis. La décision d'élaboration du présent avis d'initiative sur le thème: «Mutations industrielles et cohésion économique, sociale et territoriale» s'inscrit dans cette perspective.

1. Définitions

1.1 Pour donner à cet avis un cadre d'interprétation correcte, la notion de «mutations industrielles» désigne «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⁽²⁾». La notion de «restructuration» est définie comme «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⁽³⁾». La notion d'«anticipation» est la clé pour une bonne gestion de la mutation car elle permet d'éviter une restructuration problématique. L'anticipation est précisément le processus d'étude et de prévision des conditions futures de la concurrence et des exigences du marché, qui permet de programmer en temps voulu les adaptations, en minimisant les problèmes sociaux et de productivité de l'entreprise.

⁽¹⁾ JO C 10 du 14.1.2004, pages 105 et suivantes.

⁽²⁾ Avis d'initiative du CESE sur «Les répercussions de la politique commerciale sur les mutations industrielles, en particulier dans le secteur de l'acier» (CESE 668/2004).

⁽³⁾ Ibid.

1.2 La mondialisation peut être définie comme la recherche d'un scénario de nature à multiplier et à faciliter les relations commerciales entre les pays, contribuant ainsi à l'élimination de barrières commerciales entre ces derniers, à la réduction (élimination) des taxes à l'importation et au renforcement des groupements internationaux (comme l'UE et le Mercosur). Dans le cadre de ce processus, le gouvernement de chaque pays offre des incitations à l'installation des entreprises étrangères sur son territoire et fournit les moyens d'internationaliser toutes les activités commerciales. La mondialisation exige également l'établissement et le respect de règles communes de base qui soient valables au niveau mondial.

1.3 La politique de cohésion économique, sociale et territoriale a pour objectif la réduction des disparités économiques et sociales existantes entre les États membres et entre les régions, ainsi que l'accélération de la croissance et la promotion d'un développement plus durable, en aidant les régions les plus défavorisées à s'adapter aux défis de l'économie fondée sur la connaissance, de manière à ce qu'elles puissent toutes concrétiser les objectifs de la Stratégie de Lisbonne.

Concrètement, cette politique doit se matérialiser dans le domaine des infrastructures, de l'environnement, de l'esprit d'entreprise, du revenu «par habitant», de l'accès à l'emploi et de la sécurité sociale, sans oublier la lutte contre l'exclusion sociale, l'accès aux nouvelles technologies de l'information, l'éducation et la formation tout au long de la vie, une meilleure administration et le renforcement des capacités des acteurs économiques et sociaux.

1.4 Une bonne définition de «cluster» est celle qui est donnée par Michael PORTER (professeur de la Harvard business school) dans son livre intitulé «The competitive advantage of nations», à savoir «un groupe d'entreprises interconnectées et d'institutions associées, et géographiquement proches (universités, organismes publics ou associations commerciales) dans un domaine particulier, liées par la concurrence et la coopération (1)».

2. Les effets de la mondialisation et le caractère inévitable des mutations industrielles

2.1 Il est admis par toute la société européenne que les mutations industrielles sont inévitables car elles résultent des effets de la mondialisation et des changements permanents de l'économie mondiale, et elles sont marquées par l'évolution rapide et profonde des marchés et des comportements, la complexité technique croissante et le degré élevé de participation des consommateurs au processus de conception et de production des biens, des produits et des prestations de services.

2.2 La mondialisation est la force motrice de la concurrence mondiale sur les marchés du travail et de la productivité. Les entreprises multinationales réorientent l'investissement vers les pays où le coût du travail est inférieur, qui ont un accès direct aux marchés et des compétences technologiques.

2.3 L'accroissement de la concurrence, le vieillissement de la population, les exigences et le niveau des consommateurs dessinent un cadre de référence actuel et projeté, dans lequel on connaîtra de grandes tensions et d'importants problèmes.

2.4 Ces tensions et ces problèmes peuvent être affrontés avec détermination par l'Union européenne en adoptant des mesures de nature à prévenir la désindustrialisation de l'Europe, c'est-à-dire, à éviter que les trois processus suivants se produisent en même temps:

- phénomènes de délocalisation (?);
- déclin de l'emploi et de la production et
- déclin de la balance commerciale.

Nous pouvons dire que ces trois phénomènes ne sont pas encore en train de se produire en même temps, mais le déclin de l'emploi et de la balance commerciale est bien réel.

2.5 Les réponses de l'UE à ces défis ne pourront être couronnées de succès que si l'on révisé la politique industrielle de manière à la rendre plus proactive et plus complète et systématiquement transparente quant aux effets spécifiques et cumulatifs de toute décision affectant les structures des coûts et l'efficacité de l'industrie européenne, tant en ce qui concerne les aspects horizontaux que dans les secteurs industriels spécifiques tels que ceux de l'acier et du textile, et toujours en tenant compte des effets de l'élargissement à 25 pays.

3. Le développement régional comme régulateur de la mondialisation, les clusters

3.1 Le paradoxe de notre temps réside dans les inégalités qui persistent à une époque où les progrès de la science et de la technique devraient permettre à tous d'être rassasiés et où l'on constate dans le même temps que la «nouvelle économie mondiale», dans la mesure où elle repose sur une concurrence déréglementée, comporte de sérieux risques d'aggravation de ces asymétries.

C'est dans ce contexte que le développement régional est indispensable en tant qu'instrument de régulation de la mondialisation elle-même, dès lors qu'il implique un rapprochement des personnes, où qu'elles se trouvent, pour leur permettre d'accéder aux biens, aux services et aux opportunités.

3.2 Le développement doit parvenir jusqu'aux personnes, où elles se trouvent, et l'on ne peut partir avec insouciance du principe que la mobilité dont certaines personnes jouissent pour aller vers le développement est la règle, ne serait-ce que parce que les plus démunies sont également celles qui ont le moins la capacité de se déplacer.

Les régions doivent définir quelles sont leurs ambitions en ce qui concerne les mutations et les restructurations industrielles, définir les investissements à réaliser et la coopération qui doit être menée entre les secteurs publics et privés et tout particulièrement, en ce qui a trait aux infrastructures liées à l'éducation et à la formation professionnelle.

3.3 Le CESE estime que la création de «clusters» régionaux serait le moyen le plus efficace pour attirer les entreprises et les fixer et partant, qu'elle est un facteur important de compétitivité régionale, tout en agissant comme un élément moteur de la cohésion économique, sociale et territoriale et un moyen de prévenir les effets économiques, sociaux et territoriaux négatifs que les mutations et les restructurations industrielles pourraient provoquer.

(1) NDT: traduction libre.

(2) Le CESE adoptera en septembre 2004 un avis d'initiative sur la «Portée et effets de la délocalisation d'entreprises» (CCMI/014).

Parmi les facteurs susceptibles de faire du «cluster» un système qui facilite la fixation des entreprises et de préserver les compétences territoriales, l'on peut citer les suivants:

- le renforcement et l'amélioration du processus de coopération entre les entreprises;
- les opportunités d'amélioration des compétences technologiques liées à la présence d'instituts de R&D dans le cadre du processus «cluster» (exemple: cas du «cluster» automobile);
- l'intégration en réseau des relations entre les clients, les sous-traitants et les fournisseurs, qui favorise la constitution et le développement de liens plus étroits entre les acteurs socio-économiques et surtout, entre les territoires;
- l'insertion des entreprises dans des réseaux transnationaux permettant l'accès à de nouveaux marchés et
- le développement de l'expérience de la mobilité des travailleurs à l'intérieur du «cluster».

3.4 Étant donné que les entreprises, dans la conjoncture économique actuelle, sont liées les unes aux autres dans le cadre d'une concurrence à l'échelle mondiale, elles s'installent ou délocalisent en fonction de clusters ayant un rapport avec leur activité et dont elles peuvent bénéficier en termes d'avantages comparatifs, qui sont basés sur des facteurs génériques tels que: le niveau de qualification de la population active, la qualité de la gouvernance, les infrastructures territoriales, le niveau local ou régional d'innovation et de développement et, en général, la qualité de vie dans le territoire (qui peut exiger une intervention publique pour assainir des zones industrielles abandonnées, par exemple). Les clusters au niveau régional peuvent être des facteurs importants d'accroissement de la cohésion économique, sociale et territoriale et un motif de localisation des entreprises dans des régions en développement, à condition que soient financés au niveau de l'UE et des gouvernements nationaux, des programmes de soutien à l'installation d'entreprises, sur une base technologique, de développement et d'innovation, de formation professionnelle et de promotion d'associations entre entreprises, universités, collectivités locales, partenaires sociaux et société civile.

3.5 Les aires métropolitaines, en tant que centres de culture et d'activités diverses dans lesquels les acteurs publics et privés travaillent ensemble pour trouver des solutions orientées vers le changement et la modernité, ont un rôle décisif dans la mise en place et le succès des «clusters», car «Les régions métropolitaines sont concernées au premier chef par le changement technologique qui affecte le transport, le bâtiment et les travaux publics, les technologies de l'information et de la communication, la gestion des infrastructures, etc. Ce changement technologique est aussi à la base des restructurations industrielles et des délocalisations des activités de main-d'œuvre et des services à haute valeur ajoutée. Les phénomènes de spécialisation économique ont aussi une composante spatiale: les "clusters" ou grappes d'entreprises travaillant en réseau avec des centres de recherche et d'innovation et les universités. On doit en conséquence renforcer la coopération entre universités et entreprises (1)».

Le grand défi des aires métropolitaines a également trait aux problèmes de cohésion sociale tels que l'exclusion et la pauvreté, dont la solution passe évidemment par leur développement harmonieux, équilibré et durable, y compris en liaison avec les aires voisines. Toutefois, la recherche de solutions appropriées se présente comme difficile en raison d'un manque de statistiques cohérentes.

(1) Avis d'initiative du CESE sur «Les aires métropolitaines: implications socio-économiques pour l'avenir de l'Europe» (CESE 968/2004).

4. Les effets des mutations et des restructurations industrielles

Le processus des mutations et des restructurations industrielles a des répercussions qui ont un impact sur diverses dimensions et différents aspects et défis au niveau des secteurs et des régions.

4.1 Aspects sociaux

Tous les acteurs économiques reconnaissent que la restructuration et sa consolidation sont une condition de survie des entreprises et d'amélioration de leur compétitivité.

La restructuration est un problème social quand il n'existe pas d'alternatives appropriées d'emploi disponible dans la région concernée ou lorsque les possibilités de mobilité sont inexistantes.

En outre, les entreprises doivent appliquer effectivement les principes de leur responsabilité sociale en intégrant préalablement dans leur approche les structures représentatives des travailleurs, ainsi que les institutions locales et régionales.

La compétitivité industrielle doit être obtenue à travers le dialogue social.

4.2 Les défis auxquels les entreprises sont confrontées

Le grand défi des entreprises est de trouver une réponse correcte à la mutation, en tenant compte de la compétitivité, d'un contexte complexe, et aussi d'une situation sociale et institutionnelle précise.

Les mutations industrielles menées par les grandes entreprises ont des conséquences sur les petites et moyennes entreprises sous-traitantes qui ne peuvent pas être négligées. Il faudrait un mécanisme de coopération en réseau pour permettre à ces dernières de s'adapter de manière appropriée.

4.3 Les effets sur l'élargissement et en particulier l'impact sur l'emploi

Des politiques spécifiques de soutien au développement et à l'emploi doivent être définies afin que la gestion de la mutation et de la restructuration industrielle dans les pays de l'élargissement soit considérée comme une grande chance à saisir pour gérer la croissance économique, améliorer la qualité de vie et la protection de l'environnement.

L'investissement étranger direct provient principalement de l'UE (plus de 60 % en 1998) et il est principalement destiné à la République tchèque, à la Hongrie et à la Pologne. Ces trois pays canalisent à la fin de 2001 près des trois quarts des investissements dans les pays de l'élargissement. À titre d'exemple de réussite ou d'échec, dans le secteur de l'acier, nous avons le cas de Košice (République slovaque), dans lequel l'investissement étranger direct a permis la modernisation des installations locales sans réduction de la main-d'œuvre, au travers d'accords entre entreprises locales, grâce à la mobilité de la force de travail, à l'effet des incitations, à l'innovation et à la concurrence. L'impact sur l'emploi des stratégies des multinationales varie selon le type d'investissement à réaliser.

L'IMPACT SUR L'EMPLOI: 3 SCÉNARIOS POSSIBLES

Stratégie multinationale	Impact sur l'emploi	
	pays d'origine IDE	pays récepteur IDE
(1) Extension de réseaux: produits ou services très «locaux» ou peu «exportables» - Énergie-Transports-Banques-Commerce-Agroalimentaire-Tourisme	Faible ou inexistant à court terme. À moyen/ long terme: réorganisation fonctions de «back office» (fonctions administratives)	Plus ou moins important selon le rachat activités existantes (avec ou sans gain de productivité) ou création ex nihilo
(2) Extension horizontale de capacités: produits ou services réexportables - Automobile-Chimie-Sidérurgie	Impact immédiat indirect (non-crédation de capacités) effets substitution possible à moyen terme, cf.: Seat/Skoda	Fortes restructurations en cas de reprise d'activités anciennes Création d'emplois si usines «greenfield» (site non encore industrialisé)
(3) Délocalisation pour abaisser les coûts: produits ou services fortement exportables - Textile-Fonderies-Équipement automobile-Électronique grand volume-Services informatiques à faible ou moyenne valeur ajoutée	Impact court ou moyen terme important (temps du cycle de substitution variant selon les activités)	Fortes restructurations en cas de reprise d'activités anciennes Création d'emplois si usines «greenfield» Risques, à moyen/long terme: délocalisation

(Source: études analysées par Alpha group)

- (1) & (2): Dans ces deux scénarios, nous nous trouvons face à des stratégies horizontales d'investissement. Dans le premier, les multinationales cherchent principalement à gagner de nouveaux marchés et à étendre leur réseau de services, comme par exemple les services bancaires ou les réseaux de transport et d'énergie. Dans le deuxième, les multinationales cherchent à développer leurs capacités de production de services ou de produits facilement exportables.
- (3): Dans ce scénario, nous nous trouvons face à une stratégie verticale de délocalisation qui a plus d'impact sur l'emploi.

Les entreprises dont les activités sont essentiellement des activités à forte intensité de main-d'œuvre (par exemple le textile et l'électronique automobile) sont exposées à ce type de scénario.

4.4 Effets sur la dimension territoriale

4.4.1 Dans le cas d'une restructuration industrielle ou d'une délocalisation d'entreprises, il est nécessaire d'évaluer les actifs en infrastructures, équipements et ressources humaines et il faut inciter à la localisation de nouvelles entreprises. Dans certains cas, l'assainissement des sols et sous-sols au moment de quitter une région est indispensable au redéploiement de celle-ci.

La responsabilité territoriale des investisseurs ayant reçu un financement public doit être renforcée et contrôlée.

Des accords de coopération entre tous les acteurs sont nécessaires pour redynamiser des régions touchées par les mutations industrielles.

4.5 Effets sur les ressources humaines

Tous les acteurs doivent s'engager à garantir l'accès à la formation des personnes moins qualifiées. Ceci est une condition de la viabilité économique.

Au niveau des entreprises, la gestion des compétences doit englober un accord et une approche commune entre l'entre-

prise et ses salariés concernant leurs besoins en formation, en compétences et en qualifications.

4.6 Effets sur le modèle social européen

Parvenir à un niveau de cohésion économique, sociale, environnementale et territoriale élevé est un pilier essentiel de la durabilité du modèle social européen.

La restructuration industrielle dans le cadre du modèle social européen réussira si elle est profitable à tous les acteurs.

4.7 Aspects de l'interaction entre le secteur de l'industrie et celui des services

4.7.1 À partir des années 1970, la croissance économique s'est caractérisée par la prédominance du secteur des services sur le secteur de l'industrie manufacturière. Néanmoins, l'interdépendance et l'interaction entre les deux secteurs sont fondamentales pour l'accroissement de la productivité et de l'innovation, ainsi que pour l'amélioration de la qualité des produits et des services.

En ce qui concerne les restructurations et les mutations industrielles, cette interaction est cruciale, dès lors que les entreprises prestataires de services (de R&D, par exemple) aux entreprises industrielles suivent en règle générale celles-ci en cas de délocalisations.

5. La responsabilité sociale des entreprises et la cohésion économique et sociale

5.1 Dans l'avis du CESE sur les «mutations industrielles en Europe: bilan et perspectives — une approche d'ensemble⁽¹⁾», il était affirmé que «L'Europe a besoin d'un nouveau modèle visant "les mutations industrielles à visage humain", basé sur la compétitivité, le développement durable et la cohésion sociale et territoriale». Cette perspective a pour toile de fond les objectifs établis dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne et dans la droite ligne de celle-ci, l'UE a lancé un appel spécial aux entreprises pour qu'elles fassent preuve de responsabilité sociale, compte tenu des besoins et des meilleures pratiques en matière de formation professionnelle tout au long de la vie, d'organisation du travail, d'égalité des chances, d'inclusion sociale et de développement durable.

5.2 Il est admis que la responsabilité sociale des entreprises peut s'exercer, sur la base d'un comportement éthique, dans deux volets fondamentaux:

- celui des conditions de travail et d'emploi;
- celui des conditions de vie, dans la zone dans laquelle elles sont implantées, à savoir: la participation des entreprises à la revitalisation économique de la région ainsi que la promotion de pratiques acceptables du point de vue environnemental dans la communauté locale.

Il est généralement demandé aux entreprises d'associer les partenaires sociaux, les autorités locales, les consommateurs et les fournisseurs, chacun à son niveau de compétence respectif.

5.3 Cet exercice de responsabilité sociale des entreprises (pour les aspects précités) peut être un outil favorable à la cohésion économique, sociale et territoriale à condition que soit mise en oeuvre de manière proactive une approche préventive de gestion des mutations ou des restructurations, qui sera bénéfique à tous les intervenants.

6. «Bonnes pratiques» de restructuration en ce qui concerne la responsabilité sociale et territoriale

6.1 Le Fonds social européen encourage et soutient les expériences de «bonnes pratiques» quant à la manière de mener à bien les mutations industrielles. L'Observatoire européen du changement (EMCC), qui fait partie de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, dont le siège est Dublin, se fait régulièrement l'écho de telles expériences concernant la valorisation de la responsabilité sociale et territoriale des entreprises. Par ailleurs, la première phase de consultation lancée par la Commission européenne sous le thème «Anticipating and managing change — a dynamic

approach to the social aspects of corporate restructuring» a également permis d'inventorier une série de bonnes pratiques dans le domaine en question.

D'une manière générale, ces expériences de bonnes pratiques se traduisent par:

- la nécessité d'anticiper et de traiter en amont les questions de l'emploi liées aux restructurations à envisager;
- la nécessité d'étudier l'impact direct et indirect dans la région;
- l'intervention et la mobilisation des acteurs sur le terrain (entreprises, syndicats, pouvoirs publics locaux et régionaux, associations et société civile, etc.);
- la valorisation de la négociation collective et l'impératif du «dialogue social» entre les entreprises, les représentants des travailleurs et les autorités locales et régionales sont des aspects cruciaux dans la recherche de solutions et d'alternatives aux décisions stratégiques de délocalisation d'entreprises;
- l'accompagnement social de la mutation (recyclage, formation, mise en valeur des compétences des travailleurs et suivi de leur parcours professionnel, revitalisation des bases de l'emploi, développement du tissu industriel, travailleurs qui deviennent chefs d'entreprise, etc.);
- l'engagement des entreprises à faire des affaires avec les travailleurs qui quitteraient l'entreprise en régime de sous-traitance de services dans le cadre de l'externalisation des activités;
- l'émergence de solutions novatrices grâce au développement de l'esprit d'entreprise;
- l'information en temps voulu à tout le réseau de petites et moyennes entreprises sous-traitantes, aux services publics et aux autorités, aux universités et aux associations d'entreprises sur les intentions de restructuration des entreprises installées dans la région; ce qui est plus difficile à mettre en oeuvre lorsqu'il s'agit d'entreprises multinationales dont le centre de décision se trouve en dehors de la région, du pays, voire de l'Europe.

6.2 La négociation et le dialogue social sont essentiels pour que la restructuration soit conduite de manière socialement responsable et il est pour cela très important que tant les entreprises que les syndicats adoptent une attitude positive en vue de trouver des formules de restructuration qui soient une réussite pour les entreprises, les travailleurs et les communautés. La Commission a donné un élan aux bonnes pratiques à travers les directives (98/59/CE; 2001/23/CE; 94/45/CE et 2002/12/CE) qui établissent certaines orientations et obligations. L'on peut souligner au niveau européen l'initiative prise en 2002 préconisant une «restructuration socialement intelligente», qui a conduit à l'adoption de certaines lignes directrices publiées en juin 2003. Toutes les alternatives aux licenciements doivent être explorées.

(1) JO C 10 du 14.1.2004, pages 105 et suivantes.

6.3 Il existe de nombreux bons exemples de bonnes pratiques en la matière mise en oeuvre par des entreprises européennes ayant eu recours à la mise en oeuvre de pratiques socialement responsables pour conduire leur stratégie de mutation ou de restructuration industrielle, comme par exemple, pour n'en citer qu'un, le groupe sidérurgique Arcelor, qui suite à la fusion d'Arbed, Aceralia et Usinor, a décidé – dans un contexte de surcapacités structurelles de production d'aciers plats et en vue d'améliorer les synergies – de fermer progressivement les hauts-fourneaux de Liège et de réduire la production à Brême et à Eisenhüttenstadt. Face aux pertes d'emplois que ces mesures entraînent, Arcelor s'est engagé à ne laisser personne seul face à un problème d'emploi, à remettre les sites concernés en l'état et, avec l'aide de toutes les parties concernées, à contribuer à la réindustrialisation des tissus économiques locaux.

Par ailleurs, un exemple négatif de non-adoption de bonnes pratiques est celui de la restructuration de l'industrie automobile dans le Mezzogiorno (Italie), qui avait prévu le transfert d'une partie de son activité de sous-traitance dans un pays étranger sans prévoir ni organiser des mesures d'accompagnement suffisantes ni de solutions aux problèmes sociaux en résultant.

6.4 Les mutations industrielles qu'il faut mener à bien pour que les entreprises restent compétitives doivent être soutenues par les autorités et financées pour ce qui est de l'éducation et de la formation de leur force de travail. Dans ce contexte, il convient de promouvoir l'utilisation des nouvelles technologies. De plus, il s'impose de tenir compte du renforcement de la responsabilité sociale des entreprises et des intérêts sociaux en matière de création d'emplois plus nombreux et de meilleure qualité, ainsi que du caractère durable du point de vue environnemental de l'activité dans les régions où les entreprises sont implantées.

7. Les mutations industrielles et la cohésion économique, sociale et territoriale en tant qu'instrument de développement durable

7.1 L'objectif de développement durable est central pour l'UE. Les grands projets transeuropéens tels que les réseaux routiers ou d'autres infrastructures en projet au niveau européen ne suffisent pas à promouvoir le développement durable et l'ouverture au développement en général des régions plus défavorisées. Les disparités en termes de production, de productivité et d'accès à l'emploi, qui persistent entre les pays et les régions, sont dues à des structures déficientes dans des domaines clés de la compétitivité, à savoir des structures inadaptées en capital humain et physique, des problèmes environnementaux et un manque de capacité d'innovation et de gouvernance régionale.

7.2 Les opportunités offertes par les mutations industrielles en raison de leurs effets sur le tissu économique, social, scientifique et sur la participation de la société civile et des autorités locales, au travers de l'utilisation combinée des instruments et des politiques de cohésion sociale et des politiques structurelles communautaires, peuvent considérablement contribuer au processus de développement durable et équilibré. En effet, les

mutations exigent un effort d'adaptation, de recherche, d'innovation et d'adoption de nouvelles attitudes tant de la part des entreprises que des partenaires sociaux et de la société civile, agissant dans le cadre d'un partenariat, l'objectif étant d'aider les régions à préserver et à améliorer leurs structures économiques et sociales de manière équilibrée.

8. Les propositions de réforme du troisième rapport sur la cohésion économique et sociale

8.1 La Commission propose une nouvelle architecture pour la politique de cohésion économique, sociale et territoriale de l'UE, qui s'articule autour de trois priorités:

Convergence

L'objectif est de soutenir la croissance et la création d'emplois dans les États membres et dans les régions moins développées.

Compétitivité régionale et emploi - anticiper et promouvoir le changement

Cette priorité est bienvenue dans le cadre du présent avis car elle établit un lien entre les mutations industrielles et une politique de cohésion, au travers de programmes nationaux et régionaux spécifiquement axés sur la prévention, l'anticipation et l'adaptation à l'évolution économique, tout cela en rapport avec les priorités politiques de la stratégie européenne en faveur de l'emploi, et en promouvant la qualité et la productivité du travail ainsi que la cohésion sociale.

Coopération territoriale européenne

L'objectif est de promouvoir un développement harmonieux et équilibré du territoire de l'Union européenne au travers de mesures qui donnent un élan à la coopération transfrontalière et transnationale.

9. Observations sur les propositions du troisième rapport relativement aux mutations et aux restructurations industrielles

9.1 Le CESE se félicite du fait que le troisième rapport sur la cohésion économique sociale, présenté le 18 février, ait abordé le thème des «mutations industrielles et économiques en général» de manière explicite et objective.

9.2 Il marque en particulier son soutien aux principes qui sous-tendent les stratégies du troisième rapport sur la cohésion, ainsi qu'à la relation établie entre la stratégie de Lisbonne et la future politique régionale en ce qui concerne les programmes axés sur la connaissance et les programmes nationaux et régionaux en vue de donner un élan au développement économique des régions moins favorisées. Toutefois, il juge ces mesures insuffisantes et formule les critiques suivantes concernant:

- l'absence d'objectifs quantifiés de concrétisation des mesures de cohésion tant au niveau des États membres qu'à celui des régions, témoignant d'entrée de jeu d'une atténuation des exigences relatives à la concrétisation des objectifs;

- l'absence de garantie que dans le prochain programme pour la période 2007-2013, il existera une cohésion accrue entre les régions et pas seulement entre les États membres, conformément à ce qui s'est produit avec les programmes antérieurs portant sur les périodes 1994-1999 et 2000-2006, et si tel n'était pas le cas, ce serait le signe de la faiblesse de la mise en oeuvre des politiques et de l'échec de l'UE dans sa politique de cohésion économique, sociale et territoriale pour les régions les moins favorisées;
- l'absence d'un mécanisme de contrôle spécifique pour garantir que les régions les plus défavorisées se voient octroyer les moyens financiers nécessaires à leur développement, sachant que, comme cela s'est produit par le passé, des régions plus favorisées ont davantage bénéficié du processus que les moins favorisées, en raison de leur situation privilégiée en termes d'infrastructures productives et de prestations de services;
- l'absence de propositions d'incitations aux entreprises qui mettent en oeuvre une politique de responsabilité sociale avec des effets positifs sur la politique de cohésion économique, sociale et territoriale;
- l'absence de méthode efficace de coordination des résultats des politiques de cohésion, assortie de sanctions pour les États membres qui n'atteindraient pas les objectifs établis en matière de politique de cohésion;
- la non-reconnaissance du mouvement des mutations industrielles en tant que facteur à même de générer des déséquilibres dans les régions ou de contribuer à ceux-ci en raison d'éventuelles délocalisations d'entreprises, pouvant causer d'énormes perturbations à différents niveaux; en effet, les régions touchées courent le risque de voir leur niveau de cohésion, à un moment donné élevé, affecté très négativement, ce qui peut compromettre la capacité de redynamisation de celles-ci à long terme, aucune proposition spécifique pour prévenir de telles répercussions n'apparaissant dans le rapport.

10. Conclusions et recommandations

10.1 Le CESE estime que les propositions de réforme de la politique de cohésion présentées par la Commission sont insuffisantes et que cette occasion de gestion du changement n'est pas pleinement mise à profit, changement qui est non seulement inévitable mais essentiel, en tant qu'expression du dynamisme économique et levier du développement durable. Tout cela en raison d'un manque d'optimisation et de combinaison des opportunités offertes par la Stratégie de Lisbonne, son approche positive des mutations, de la compétitivité et de la cohésion, de l'Agenda politique social, qui définit l'anticipation et la gestion du changement comme un défi clé, et de la stratégie européenne en faveur de l'emploi pour ce qui est du pilier de l'adaptabilité.

10.2 Le CESE estime qu'il est nécessaire de parvenir à un équilibre entre le volet économique et le volet social et d'adopter une gestion des mutations industrielles dans un double objectif, à savoir, d'une part, la garantie et la promotion des objectifs sociaux globaux (formation, emploi, opportunités et protection sociale) et d'autre part, la garantie de la survie des entreprises, au travers de politiques spécifiques de soutien, de nature à assurer la restructuration et la consolidation comme condition de survie et de compétitivité accrue, via des actions intégrées et complémentaires associant les principaux acteurs, c'est-à-dire, l'État (à ses différents niveaux: central, régional et local) et les entreprises.

10.3 Le CESE juge indispensable pour le succès de la politique de cohésion économique, sociale et territoriale une coordination accrue et meilleure dans l'application des politiques de développement existantes dans l'UE qui englobent: les directives existantes qui régulent la participation des travailleurs dans les entreprises; le dialogue social transversal dans les secteurs industriels; la consultation régulière de la commission consultative des mutations industrielles du Comité lui-même (CCMI); l'Observatoire européen du changement (EMCC); l'application des fonds structurels; la politique de concurrence et la promotion de l'application du principe de responsabilité sociale des entreprises. L'engagement et la participation de toutes les parties concernées sont cruciaux dans cet objectif.

10.4 Le CESE est d'avis qu'il faut établir pour les situations de restructuration un ensemble de principes qui constitue la base et le support de bonnes pratiques, incluant la nécessité de donner un élan à la compétitivité des entreprises ainsi qu'aux exigences de cohésion économique, sociale et territoriale.

10.5 Le CESE estime que la dégradation continue de la compétitivité de l'Europe par rapport aux États-Unis résulte de l'absence d'exigence en matière de respect des délais par les États membres dans la mise en oeuvre des stratégies et des instruments de base de l'UE tels que: la stratégie de Lisbonne, les réformes structurelles et le développement durable.

Si cette tendance persiste, l'UE actuellement deuxième puissance mondiale, court le risque de passer en troisième position (attention au Japon, à la Chine et à l'Inde!). Il faut éviter que cela se produise. Aussi, le CESE conclut-il que la Commission doit être plus exigeante et doit jouer un rôle plus actif dans la coordination et le suivi de la mise en oeuvre effective des stratégies mentionnées. L'une des principales mesures de coordination serait de nommer un commissaire responsable du suivi des mutations et des délocalisations industrielles, ce qui permettrait de mieux articuler la politique industrielle avec la protection de l'environnement.

Dans le cadre du présent avis d'initiative, le CESE recommande ce qui suit:

- a) Il faut revoir la vision stratégique en matière de cohésion dans le contexte des défis actuels de l'UE au travers d'une définition remise à jour et renforcée du concept de cohésion, qui ne la limiterait pas à l'approche économique des fonds structurels et de cohésion et la reconsidérerait à la lumière d'une triple finalité:
 - renforcer la cohérence de l'économie européenne;
 - promouvoir «l'esprit de famille européenne»;
 - promouvoir la solidarité entre les États et les régions communautaires.
- b) Il y a lieu de modifier le critère absolu du PIB par habitant pour déterminer l'éligibilité aux aides, car ce critère est source d'inégalités relatives dans la mise en oeuvre des politiques structurelles. Comme l'on sait, la richesse relative ne peut se ramener à la sécheresse d'un chiffre, celui du PIB par habitant. Les niveaux de qualification des ressources humaines, les déficits infrastructurels, la distance par rapport au centre moteur de l'économie européenne et la structure démographique sont autant de facteurs importants qui doivent être pris en compte pour déterminer l'éligibilité des régions communautaires aux aides.

- c) Il faut créer une nouvelle série de critères d'évaluation des régions de manière à établir une nouvelle carte de la cohésion européenne.
- d) En ce qui concerne la cohésion territoriale, il y a lieu de reconcevoir la gestion du territoire communautaire de manière à permettre un développement polycentrique, harmonieux, équilibré et durable. Cette approche spatiale doit prendre en considération la cohésion interrégionale dans ses dimensions physique et économique en intégrant les autorités locales, nationales et européennes en vue d'établir un modèle de développement territorial européen qui conduise à de nouvelles stratégies économiques (investissements, R&D et sociales (emploi)).
- e) Il est nécessaire de suivre une logique d'accélération dans la formulation des politiques structurelles relatives à la cohésion économique, sociale et territoriale comme moyen d'anticiper les mutations économiques en général et plus particulièrement, les restructurations industrielles. Le plafond actuel des ressources financières de l'UE (1,24 % du revenu national brut (RNB)) — et il est possible de réduire ce pourcentage dans les perspectives financières pour la période 2003-2013 — est insuffisant comparé aux besoins et impose une logique réductrice dans l'action, ce qui empêche d'atteindre plus rapidement les objectifs de cohésion.
- f) Il importe de se centrer sur les ressources humaines, en concentrant les moyens dans l'éducation qualifiante au plan professionnel et dans la formation professionnelle à proprement parler, mais avec une approche flexible susceptible de s'adapter aux différents types de problèmes auxquels les États membres et les régions sont confrontés en la matière.
- g) Il faut apporter une aide spécifique aux régions qui font face à des restructurations radicales de leurs structures productives industrielles, en inventoriant les secteurs et les régions très exposés à un risque de perte de compétitivité et présenter des propositions spécifiques de soutien en fonction de chaque secteur et de sa spécificité. Enfin, il faut apporter un soin particulier à l'impact de la restructuration industrielle dans les nouveaux États membres.
- h) Dans le contexte de l'alinéa antérieur, il est nécessaire d'établir le «principe de la région la plus favorisée» dans laquelle l'on pourrait appliquer des moyens financiers spécifiques dans l'objectif de promouvoir sa reconversion. Dans ce contexte, le dialogue social a un rôle fondamental à jouer, tout comme le dialogue civil qui associerait toutes les forces vives présentes dans la région (entreprises, universités, centres de recherche, autorités locales, associations, syndicats etc.). L'on parviendrait ainsi à redonner une vitalité à son tissu économique en créant de nouvelles alternatives d'activité économique.
- i) Il importe de soutenir le développement de «clusters» régionaux en encourageant l'expansion des secteurs des technologies de l'information et de la communication et des industries créatives ayant une assise technologique importante, qui développent les potentialités et les compétences des régions en promouvant leur capacité à attirer et à fixer les entreprises. L'on contribuerait ainsi à ce que les mutations et les restructurations industrielles aillent de pair avec le renforcement de la compétitivité des régions et l'augmentation de la cohésion économique, sociale et territoriale et de l'emploi.
- Il est essentiel de réaliser des études régionales et de programmer en collaboration avec les gouvernements nationaux et régionaux des modes d'utilisation de tout le potentiel d'une région dans la construction du «cluster».
- j) Il faut tenir compte de l'expérience positive acquise dans le passé dans le cadre des programmes sectoriels tels que Rechar, Resider et Retext, dans la formulation des politiques de modernisation industrielle des régions, pour pouvoir exploiter tout leur potentiel de croissance.
- k) La Commission doit continuer à moderniser et à activer la politique industrielle en vue d'adapter les règles au nouvel environnement mondial. À cet égard, le CESE se félicite de la proposition récente de révision de la politique industrielle, présentée le 20 avril 2004⁽¹⁾. Il importe en particulier de veiller à une coordination entre la politique industrielle et d'autres politiques communautaires et notamment, environnementale.
- l) L'Europe est tenue d'observer et de faire respecter rigoureusement les règles de l'OIT et peut entrer dans une crise économique en raison du manque de compétitivité des entreprises européennes si rien n'est fait pour mettre fin au «dumping social et fiscal» pratiqué dans d'autres régions qui ne suivent pas sur un plan d'égalité les règles du jeu du marché.
- m) L'Europe doit entrer dans le jeu mondial forte d'une compétence technique, technologique et humaine élevée, mais il faut pour cela qu'elle revoie sa politique de soutien à la recherche, et principalement au capital humain. L'on sait que sur les quelque 14.000 chercheurs européens qui étudient aux États-Unis, seuls 3.000 ont l'intention de revenir en Europe. Il s'agit là d'une situation des plus graves qui impose de prendre immédiatement les mesures appropriées. Un bon pas dans cette direction est l'initiative «Regions for knowledge» (KnowREG), dans le cadre de laquelle il a été décidé de créer, le 27 avril 2004, 14 projets pilotes promouvant l'économie de la connaissance au niveau local et régional.
- n) Le CESE souligne la nécessité pour le Conseil européen d'établir un rapport clair entre les objectifs de compétitivité et de connaissance, d'une part, et la future politique régionale, d'autre part.

Bruxelles, le 30 juin 2004.

Le Président
du Comité économique et social européen
 Roger BRIESCH

⁽¹⁾ Communication de la Commission «Accompagner les mutations structurelles: une politique industrielle pour l'Europe élargie» (COM(2004) 274).

Avis du Comité économique et social européen sur «La Convention internationale pour les travailleurs migrants»

(2004/C 302/12)

Le 29 janvier 2004, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'adopter un avis sur «La Convention internationale des travailleurs migrants».

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales et citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 14 juin 2004 (rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS).

Lors de sa 410^{ème} session plénière des 30 juin et 1^{er} juillet 2004 (séance du 30 juin 2004), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 162 voix pour, 3 voix contre et 11 abstentions.

1. Introduction

1.1 La Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille a été adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies dans sa résolution 45/158 du 18 décembre 1990 et est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2003, après avoir été ratifiée par vingt États membres. À l'heure actuelle, vingt-cinq États ont ratifié ce texte ⁽¹⁾. Il s'agit dès lors d'un traité international en vigueur dont le respect est obligatoire pour les États l'ayant ratifié.

1.2 La Convention a pour objectif de protéger les droits de l'homme et la dignité des personnes qui émigrent pour des raisons économiques ou professionnelles dans le monde entier, par le biais de législations adéquates et de bonnes pratiques nationales. La promotion de la démocratie et des droits de l'homme doivent constituer la base commune pour une législation adéquate au niveau international en matière de politiques migratoires. La Convention garantit également l'équilibre des différentes situations tant dans les pays d'émigration que dans les pays d'accueil.

1.3 Ce traité, l'un des sept textes internationaux concernant les droits de l'homme adoptés par les Nations unies, reconnaît la protection internationale de certains droits de l'homme fondamentaux définis dans la Déclaration universelle des droits de l'homme pour tous les travailleurs migrants et les membres de leur famille. La Convention codifie de manière intégrale et universelle les droits des travailleurs migrants et des membres de leur famille sur la base du principe de l'égalité de traitement. Elle définit les droits s'appliquant aux immigrants en situation régulière et irrégulière, fixe des normes minimales de protection en ce qui concerne les droits civils, économiques, politiques, sociaux et professionnels et reconnaît que les travailleurs migrants doivent jouir de certains droits fondamentaux qu'il y a lieu de protéger par le biais de normes internationales.

1.4 Cette Convention, reprenant des Conventions antérieures de l'OIT ⁽²⁾, élargit le cadre juridique pour toutes les migrations

internationales, préconise un traitement juste pour les immigrants et a pour objectif d'empêcher l'exploitation des immigrants en situation irrégulière. Elle couvre tout le processus migratoire: formation, sélection, départ et transit, résidence dans les États d'accueil, retour et réinsertion dans les pays d'origine.

1.5 La gestion des flux migratoires est de la responsabilité des États. Le CESE, en accord avec le secrétaire général des Nations unies, souhaite améliorer la coopération bilatérale, régionale et internationale entre les pays d'origine et les pays d'accueil. La Convention n'a pas pour but de promouvoir ou de gérer les mouvements migratoires mais uniquement de garantir la reconnaissance universelle des droits de l'homme fondamentaux et de renforcer leur protection au niveau international.

1.6 La Convention envisage les différentes situations administratives des migrants: elle garantit à tous la protection des droits de l'homme fondamentaux et accorde aux immigrants légaux des droits plus étendus.

1.7 En adoptant cette Convention, la communauté internationale et les Nations unies affirment leur volonté d'améliorer la coopération entre nations afin de prévenir et d'éliminer le trafic et le travail clandestin des immigrants en situation irrégulière, et d'étendre la protection des droits de l'homme fondamentaux des immigrants au monde entier ⁽³⁾.

2. Les droits des immigrants

2.1 La Convention a pour objet de garantir l'égalité de traitement ainsi que des conditions juridiques identiques pour les travailleurs migrants et les travailleurs nationaux, ce qui implique:

— d'empêcher les conditions de vie et de travail inhumaines, les abus physiques et sexuels et les traitements dégradants, au nombre desquels l'esclavage (articles 10, 11, 25, 54);

⁽¹⁾ Azerbaïdjan, Belize, Bolivie, Bosnie-Herzégovine, Burkina Faso, Cap Vert, Colombie, Égypte, Équateur, El Salvador, Ghana, Guatemala, Guinée, Kirghizstan, Mali, Maroc, Mexique, Ouganda, Philippines, Sénégal, Seychelles, Sri Lanka, Tadjikistan, Timor oriental et Uruguay.

⁽²⁾ Convention n° 97 de 1949 et Convention n° 143 de 1975.

⁽³⁾ Selon l'Organisation internationale des migrations, 175 millions de personnes résident actuellement dans un pays autre que celui de leur naissance ou de leur nationalité.

- de garantir les droits des migrants à la liberté d'opinion, d'expression et de religion (articles 12 et 13);
- de reconnaître le droit au respect de la vie privée et à la sécurité personnelle (articles 14, 15 et 16);
- d'assurer les droits des migrants à l'égalité en matière de traitement juridique, ce qui implique que les travailleurs migrants bénéficient de procédures correctes et jouissent de services de traduction (articles 18, 19 et 20);
- de garantir l'accès des migrants aux informations portant sur leurs droits (articles 33 et 37);
- de garantir aux migrants l'égalité d'accès aux services éducatifs et sociaux (article 27, 28, 30, 43-45, 54);
- de reconnaître aux immigrants le droit de s'affilier à des syndicats et de participer à des activités syndicales (article 26 et 40).

2.2 La Convention reconnaît également aux immigrants le droit de maintenir un lien avec leur pays d'origine, ce qui implique:

- de veiller à ce que les migrants puissent retourner dans leur pays d'origine s'ils le souhaitent, et leur permettre d'effectuer des visites occasionnelles et de maintenir un lien culturel avec leur pays d'origine (articles 8, 31 et 38);
- de garantir la participation des migrants à la vie politique de leur pays d'origine (articles 41 et 42);
- d'assurer aux migrants le droit de transférer de l'argent issu de leurs revenus vers leur pays d'origine (article 32, 46-48).

2.3 La Convention part du principe fondamental que tous les immigrants doivent avoir accès à un degré minimal de protection. Elle envisage les deux situations (régulière ou irrégulière) dans laquelle peuvent se trouver les travailleurs migrants; elle établit un catalogue des droits plus étendus pour ceux se trouvant en situation régulière et reconnaît également certains droits fondamentaux pour ceux se trouvant en situation irrégulière.

2.4 La Convention propose d'entreprendre des actions visant à éradiquer l'immigration illégale, essentiellement par le biais de la lutte contre l'information mensongère susceptible d'encourager les migrations illégales, et de sanctions contre les trafiquants et les employeurs ayant recours aux services d'immigrants en situation irrégulière.

2.5 Il est institué un Comité de protection des droits des travailleurs migrants et des membres de leur famille; ce Comité, composé de dix experts chargés de veiller à l'application de la Convention, est nommé par les États ayant ratifié ladite Convention.

3. Les pays occidentaux n'ont pas ratifié la Convention

3.1 Les migrations internationales sont la conséquence des grandes inégalités économiques et sociales existant entre les pays riches du Nord et les pays en voie de développement, inégalités qui s'accroissent avec la généralisation de la mondialisation. Toutefois, les pays ayant ratifié la Convention sont en majorité des pays dont sont originaires les immigrants. Ni les États membres de l'Union européenne, ni les États-Unis d'Amérique, ni le Canada, ni l'Australie, ni le Japon, ni les autres pays occidentaux accueillant un grand nombre d'immigrants ⁽¹⁾ n'ont encore ratifié ni signé ⁽²⁾ la Convention.

3.2 L'Union européenne, qui a pour ambition d'établir des normes internationales dans divers domaines (au sein de l'OMC pour le commerce international, à travers le protocole de Kyoto en ce qui concerne l'environnement, etc.) doit également veiller à ce que les droits fondamentaux des migrants soient garantis par le biais de normes internationales.

4. La politique de l'immigration dans l'Union européenne

4.1 L'Union européenne est un espace qui garantit et protège les droits de l'homme et applique la plupart des instruments juridiques internationaux des Nations unies. Elle dispose également d'instruments propres tels que la Convention européenne des droits de l'homme et la Charte des droits fondamentaux.

4.2 L'Union européenne a également élaboré un certain nombre d'instruments juridiques de lutte contre la discrimination ⁽³⁾. Toutefois, des experts spécialisés tels que l'Observatoire européen contre le racisme et la xénophobie ⁽⁴⁾ ont signalé les discriminations dont souffrent les immigrants en ce qui concerne les conditions de travail.

⁽¹⁾ 55 % du total des immigrants résident en Amérique du Nord et en Europe occidentale.

⁽²⁾ Les États signataires sont des pays qui ont exprimé leur volonté d'adhérer à l'avenir: Chili, Bangladesh, Turquie, Comores, Guinée-Bissau, Paraguay, Saint-Thomas-et-Prince, Sierra Leone et Togo.

⁽³⁾ Directive 2000/43 et directive 2000/78.

⁽⁴⁾ Voir le rapport intitulé «Migrants, minorités et emploi: exclusion et discrimination dans les quinze États membres de l'Union européenne», octobre 2003.

4.3 Depuis le Conseil européen de Tampere, l'Union européenne a entrepris d'élaborer une législation commune en matière de droit d'asile et d'immigration. Tampere a défini une bonne base politique qui permet à l'Union européenne d'harmoniser sa législation dans ce domaine et d'améliorer la coopération avec les pays tiers dans la gestion des flux migratoires. L'on a également rappelé à cette occasion que les migrants doivent recevoir un traitement équitable, ainsi que la nécessité de politique d'intégration et de lutte contre la discrimination.

4.4 La Commission a élaboré de nombreuses initiatives législatives qui font toutefois l'objet de débats difficiles au sein du Conseil ⁽¹⁾. Quatre ans après Tampere, le résultat est mince. La législation adoptée est décevante, très éloignée tant des objectifs fixés que des propositions de la Commission, de l'avis du Parlement ou de celui du CESE. Il est très difficile de parvenir à des accords au sein du Conseil du fait des blocages que permet le système actuel et de l'attitude de certains gouvernements.

4.5 Le Comité économique et social européen, a invité à plusieurs reprises dans ses avis le Conseil à faire preuve de davantage de responsabilité, d'un esprit plus constructif et d'une plus grande coopération. La nécessité pour l'Union européenne de disposer d'une législation commune adéquate afin de gérer l'immigration de manière légale et transparente se fait sentir chaque jour davantage.

4.6 Le CESE a élaboré plusieurs avis ⁽²⁾ dans lesquelles il appelle l'Union européenne à se doter d'une politique adéquate afin de canaliser l'immigration économique par les voies légales, de lutter contre l'immigration irrégulière et le trafic des êtres humains.

4.7 Le Comité estime urgente l'adoption de la directive sur les conditions d'entrée, de séjour et d'accès à l'emploi des migrants sur la base de la proposition de la Commission ⁽³⁾ et en tenant compte de l'avis ⁽⁴⁾ qu'il a consacré à ce thème.

4.8 Le Conseil européen de Salonique a accueilli favorablement la communication de la Commission sur l'immigration, l'intégration et l'emploi ⁽⁵⁾, qui précise que dans les prochaines années, l'immigration de main-d'œuvre dans l'Union européenne va augmenter de façon notable et qu'il est dès lors nécessaire de disposer d'une législation adéquate pour gérer l'immigration de manière légale. La Commission affirme également la nécessité de politiques d'intégration envers la population immigrée et d'une lutte contre toute forme d'exploitation et de discrimination.

(1) En 1994, la Commission, dans son Livre blanc sur la politique sociale européenne, recommandait déjà aux États membres de ratifier la Convention (COM(1994) 333 final).

(2) Voir les avis du CESE sur le droit au regroupement familial, JOCE n° C 204 du 18 juillet 2000 et JOCE n° C 241 du 7 octobre 2002; sur la communication de la Commission relative à une politique communautaire en matière d'immigration, JOCE n° C 260 du 17 septembre 2001; sur le statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, JOCE n° C 36 du 8 février 2002; sur les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi salarié ou de l'exercice d'une activité économique indépendante, JOCE n° C 80 du 3 avril 2002; sur une politique commune en matière d'immigration illégale, JOCE n° C 149 du 21 juin 2002; sur les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'études, de formation professionnelle ou de volontariat, JOCE n° C 133 du 6 juin 2003; et sur la citoyenneté de l'Union européenne, JOCE n° C 208 du 3 septembre 2003.

(3) Voir le JOCE n° C 332 du 27 novembre 2001.

(4) Avis CESE, voir JOCE n° C 80 du 3 avril 2002 (rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS).

(5) Communication de la Commission COM(2003) 336 final et avis CESE au JO n° C 80 du 30 mars 2004 (rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS).

4.9 Certaines législations nationales sur l'immigration ne sont pas parfaitement conformes aux Conventions internationale en matière de droits de l'homme; de même, certaines directives européennes (celle sur le regroupement familial par exemple) ont été considérées par plusieurs ONG et par le Parlement européen comme contraires aux droits de l'homme fondamentaux. De l'avis du CESE, les Conventions internationales en matière de droits de l'homme et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne doivent être à la base de toute la structure législative communautaire en matière d'immigration.

5. Les valeurs de l'Union européenne dans le monde

5.1 Les États-Unis ont mis en oeuvre ces derniers temps une logique unilatérale dans la gestion des affaires internationales. Tout le système des Nations unies souffre de problèmes graves à la suite de cette situation, qui met en péril le seul système prônant la recherche de solutions des conflits internationaux à partir des principes d'approche multilatérale et de coopération.

5.2 L'Union européenne, avec beaucoup de difficultés, a entrepris d'élaborer une politique extérieure commune dans laquelle les Nations unies ont un rôle fondamental à jouer. Le futur traité constitutionnel consolidera ce mandat de politique étrangère au sein des tâches communautaires.

5.3 Le multilatéralisme est à la base des relations étrangères de l'Union européenne, de même que l'engagement actif aux côtés des Nations unies. Dans un document récent ⁽⁶⁾, la Commission européenne affirme ce qui suit: «Le problème auquel les Nations unies sont actuellement confrontées est très clair: la gouvernance mondiale restera faible tant que les institutions multilatérales ne seront pas en mesure d'assurer une mise en oeuvre efficace de leurs décisions et de leurs règles, que ce soit dans les hautes sphères politiques de la paix et de la sécurité internationales ou dans l'application concrète des engagements pris lors de récentes conférences des Nations unies dans les domaines social, économique et environnemental. L'UE est à cet égard investie d'une responsabilité particulière: d'une part, elle a fait du multilatéralisme un principe constant de ses relations extérieures; d'autre part, en mettant en oeuvre ses engagements internationaux, voire en allant au-delà, elle pourrait et devrait servir de modèle à d'autres».

5.4 La mondialisation crée à la fois de nouvelles opportunités et de nouveaux problèmes dans la gestion des affaires du monde ⁽⁷⁾. A l'heure actuelle, les migrations entraînent des problèmes considérables tant pour les migrants eux-mêmes que pour les pays d'origine et les pays d'accueil. Le défi que nous devons relever consiste à transformer ces problèmes en chances pour tous: pour les migrants, pour les pays d'origine et pour les pays d'accueil. Multilatéralisme et coopération internationale sont la feuille de route indispensable à une bonne gouvernance au niveau mondial et à l'existence d'un système de normes et d'institutions créé par la communauté internationale et universellement reconnu.

(6) COM(526) 2003 «Union européenne et Nations unies: le choix du multilatéralisme».

(7) «Maîtriser la mondialisation, une nécessité pour les plus faibles».

5.5 Ainsi que l'a déclaré M. Koffi Annan, secrétaire général des Nations unies, au Parlement européen le 29 janvier 2004, la coopération internationale est la meilleure manière de gérer les migrations internationales, lesquelles sont appelées à augmenter au cours des années à venir. «Seule la coopération — bilatérale, régionale et mondiale — permettra de mettre en place, entre les pays d'émigration et les pays d'accueil, les partenariats qui seront bénéfiques aux deux parties, mais aussi d'envisager des voies nouvelles pour faire de l'immigration un moteur du développement, lutter efficacement contre les trafiquants et définir des normes communes pour l'accueil des immigrants et la gestion de l'immigration».

5.6 L'Europe est un espace de liberté, de démocratie et de respect des droits de l'homme pour tous. Afin de renforcer ces valeurs à l'avenir, les Conventions internationales qui protègent les droits de l'homme fondamentaux doivent être ratifiées par tous les États membres, et leurs préceptes juridiques doivent être incorporés à la législation communautaire et nationale.

5.7 L'article 7 du projet de Constitution européenne propose l'adhésion de l'Union à la Convention européenne pour la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Le CESE soutient cette proposition. Le Comité est également favorable à l'inclusion dans la Constitution européenne de la Charte des droits fondamentaux de l'Union, qui donnerait une base commune aux droits de tous les citoyens sur tout le territoire de l'Union.

5.8 Il y a lieu également d'intégrer ces valeurs dans le domaine des relations internationales de l'Union européenne.

Bruxelles, le 30 juin 2004.

L'Europe, sur la base des Conventions internationales inspirées par les Nations unies, doit faire en sorte de construire un accord juridique commun de protection internationale des droits fondamentaux de tous les êtres humains, sans distinction d'origine nationale et quel que soit leur lieu de résidence.

6. Proposition du CESE

6.1 Le Comité économique et social européen, dans le droit fil des avis qu'il a élaborés sur le thème de la politique européenne de l'immigration, et conformément à l'avis du Parlement européen, propose que les États membres de l'Union européenne ratifient la Convention internationale pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, Convention approuvée par l'Assemblée générale des Nations unies (résolution n° 45/158 du 18 décembre 1990) et qui est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2003.

6.2 Le CESE propose au président de la Commission et à la Présidence en exercice du Conseil d'adapter les initiatives politiques adéquates afin que, dans les vingt-quatre prochains mois, les États membres procèdent à la ratification de la Convention et que l'UE la ratifie également dès que le traité constitutionnel l'autorisera à signer des accords internationaux. Afin de faciliter la ratification, la Commission effectuera une étude qui analysera les législations nationales et communautaires se rapportant à la Convention. En outre, les partenaires sociaux et les autres organisations de la société civile s'associeront au CESE et à la Commission pour promouvoir la ratification.

Le Président
du Comité économique et social européen
Roger BRIESCH

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «2ème pilier de la PAC: les perspectives d'adaptation de la politique de développement des territoires ruraux (Les suites de la conférence de Salzbourg)»

(2004/C 302/13)

Le 29 janvier 2004, le Comité économique et social européen, conformément à l'article 29, paragraphe 2 de son Règlement intérieur, a décidé d'élaborer un avis sur le thème suivant: «2ème pilier de la PAC: les perspectives d'adaptation de la politique de développement des territoires ruraux (Les suites de la conférence de Salzbourg)».

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», a été chargée de préparer les travaux du Comité en la matière.

Par lettre en date du 3 mai 2004 adressée au CESE par M. Silva Rodriguez, DG Agriculture, la Commission européenne a fait savoir qu'elle souhaiterait connaître la position du Comité économique et social européen à ce sujet dans les meilleurs délais. Compte tenu de l'urgence des travaux, lors de sa 410ème session plénière des 30 juin et 1^{er} juillet 2004 (séance du 30 juin 2004), le Comité économique et social européen a désigné M. Gilbert BROS comme rapporteur général et adopté le présent avis par 127 voix pour et 9 abstentions.

1. Introduction

1.1 La Commission a organisé en novembre 2003 une conférence, à Salzbourg, sur l'avenir de la politique communautaire de développement rural dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne. Cette conférence a permis, à l'image de celle de Cork en faveur «d'un milieu rural vivant»⁽¹⁾, de:

- réunir les principaux acteurs impliqués dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique de développement rural;
- proposer, dans une déclaration, les principales orientations politiques des acteurs du développement rural;
- préciser les axes d'intervention d'un «fonds rural» en amont du débat budgétaire sur les perspectives financières pour la période 2007-2013.

C'est pourquoi, le Comité propose que la réflexion sur les adaptations de la politique de développement des territoires ruraux pour la période 2007-2013 s'appuie sur les conclusions de cette conférence.

1.2 Constatant que l'élargissement de l'Union européenne introduit une plus grande diversité des territoires ruraux mais surtout la prééminence de la question sociale et de l'emploi dans les nouveaux États membres, le Comité considère qu'il importe de cerner la cohérence et l'articulation entre la politique régionale et le second pilier de la PAC.

1.3 La Commission a publié deux documents présentant les perspectives financières pour la future période de programmation⁽²⁾ et le 3ème rapport sur la Cohésion⁽³⁾. Il ressort de ces documents que la politique régionale intègre pleinement la stratégie de Lisbonne en faveur d'une économie compétitive et de la connaissance et la future politique de développement rural se

situe dans une rubrique intitulée «Gestion durable et protection des ressources naturelles» qui fait référence à la stratégie de développement durable. Cette rubrique comprend également le 1^{er} pilier de la PAC et les programmes communautaires de protection de l'environnement.

1.4 Les conclusions du Sommet européen de GÖTEBORG, du 15 et 16 juin 2001⁽⁴⁾, ont permis l'adoption d'une stratégie européenne en faveur du développement durable, dans laquelle il est précisé que la Politique Agricole Commune «... devrait viser entre autre à contribuer à un développement durable en encourageant davantage les produits sains et de qualité élevée, des méthodes de production écologiquement viables...»⁽⁵⁾.

1.5 Les conclusions du Conseil «Agriculture et pêche» de Luxembourg de juin 2003 confirment un renforcement du 2ème pilier de la PAC en vue «... de promouvoir l'environnement, la qualité et le bien-être des animaux et pour aider les agriculteurs à se conformer aux normes de production européenne qui entreront en vigueur en 2005⁽⁶⁾». C'est pourquoi, cet avis d'initiative devra analyser et approfondir la réflexion sur les 3 axes d'action retenus à Salzbourg, à savoir: une agriculture compétitive, la protection de l'environnement et la contribution à la cohésion économique et sociale dans les territoires ruraux.

1.6 Les acteurs du développement rural ont également souligné dans la déclaration finale de Salzbourg qu'une simplification notable de la politique communautaire de développement rural était à la fois nécessaire et urgente. Cette simplification doit dans le même temps accorder davantage de responsabilités aux partenariats de programmes pour définir et mettre en œuvre les stratégies d'ensemble.

⁽¹⁾ Conférence Européenne sur le Développement Rural, Cork (Irlande), du 7 au 9 novembre 1996. sur:

http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/rur/cork_fr.htm.

⁽²⁾ COM(2004) 101.

⁽³⁾ COM(2004) 107.

⁽⁴⁾ Conseil Européen de Göteborg, 15-16 juin 2001, sur: http://europa.eu.int/comm/gothenburg_council/sustainable_fr.htm.

⁽⁵⁾ Conclusions de La Présidence, Conseil Européen de Göteborg, 15 et 16 juin 2001, point 31. Document Nr: 200/1/01.

⁽⁶⁾ 2516ème session du Conseil- AGRICULTURE ET PÊCHE - Luxembourg, les 11, 12, 17, 18, 19, 25 et 26 juin 2003; 10272/03 (Presse 164), page. 7, point 3.

1.7 Le Comité se propose donc d'examiner dans le cadre de cet avis d'initiative la cohérence entre la future politique régionale et la future politique de développement rural afin de limiter les «zones grises», d'approfondir la proposition des trois futurs axes constituant la politique de développement rural et de cibler les éléments de simplification administrative.

A. LA COMPLÉMENTARITÉ ENTRE POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL ET DE DÉVELOPPEMENT RURAL

2. La politique régionale: du principe de cohésion économique et sociale au principe de solidarité territoriale

2.1 L'adoption de l'Acte Unique en 1986 a accéléré le processus d'intégration des économies des États membres. Toutefois, la diversité des niveaux de développement des régions du territoire de l'Union européenne et leur mises en concurrence ont jeté les prémices d'une véritable politique de cohésion devant apporter une contrepartie aux contraintes du marché unique pour les pays du sud de l'Europe et les régions défavorisées. Par la suite, le traité de Maastricht sur l'Union européenne, qui est entré en vigueur en 1993, a institutionnalisé la politique de cohésion économique et sociale.

2.2 Parallèlement, le développement des relations commerciales de l'Union et l'ouverture progressive du marché intérieur ont exacerbé la mise en concurrence des régions européennes alors qu'elles ne disposaient pas toutes des mêmes atouts. Au cours des années 90, la politique structurelle visait donc à répondre aux principaux enjeux suivants:

- réduire les écarts de développement par le soutien à la création d'emplois dans les zones défavorisées;
- compenser les handicaps des régions ne bénéficiant pas des mêmes atouts et accès au marché mondial;
- soutenir les facteurs créateurs de richesse pour les zones défavorisées.

2.3 Prolongeant les éléments de la politique structurelle existante, la réforme décidée en 1999 (Agenda 2000) a visé à:

- accentuer un transfert financier des régions «les mieux dotées» vers les régions en retard de croissance (réduction du nombre des objectifs et 75 % des fonds consacrés à l'objectif 1),
- développer les liens économiques entre ces régions (Interreg III),

- appuyer l'intégration des régions en retard de développement dans le marché unique grâce au fonds de Cohésion.

2.4 La déclaration des Ministres des États membres de l'Union européenne en charge de l'aménagement du territoire (Postdam, 10-11 mai 1999⁽¹⁾) et les conclusions du Conseil européen de Göteborg (juin 2001) sur la définition d'une stratégie européenne en faveur du développement durable soulignent la nécessité d'une cohésion territoriale pour un développement équilibré et durable des territoires de l'Union européenne. Fait ultime de cette évolution, la Convention a proposé dans l'article 3 du projet de Constitution pour l'Europe d'inscrire la cohésion territoriale dans les objectifs de l'Union⁽²⁾.

2.5 De plus, le règlement N°1260/99⁽³⁾ portant sur les dispositions générales des fonds structurels reconnaît que le développement du potentiel endogène des zones rurales reste un objectif prioritaire de développement et d'ajustement structurel des régions en retard de développement.

2.6 Au vu de l'évolution des principes qui guident la politique structurelle, à savoir le soutien de la croissance et le développement durable, le Comité invite la Commission et le Conseil à rappeler, dans le cadre de la cohésion territoriale, que le développement des territoires ruraux doit rester un des objectifs prioritaires de la politique régionale. Ainsi, les problématiques de création d'emplois, de formation continue et d'accès aux nouvelles technologies de l'information en milieu rural doivent trouver pleinement leur réponse dans cette politique.

3. La politique de développement rural: de l'Europe verte au compromis de Luxembourg

3.1 Les changements intervenus dans l'agriculture depuis près de cinquante ans sont substantiels. Au fil du temps, ils ont modelé l'évolution de la politique communautaire des structures agricoles. De 1962 à 1972, l'intervention communautaire se limitait à la coordination des mesures de gestion des marchés, car celles-ci étaient en cours de création. De 1972 à 1985, deux grandes catégories d'actions supplémentaires ont émergé: d'une part les actions horizontales, applicables dans tous les États membres (formation professionnelle, préretraite...), d'autre part les actions régionales visant à réduire les handicaps naturels structurels et à promouvoir l'ensemble de l'agriculture.

⁽¹⁾ Potsdam, Mai 1999;

http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/som_fr.htm.

⁽²⁾ Article 3: Les objectifs de l'Union: «3. L'Union [...] promeut la cohésion économique, sociale et territoriale, et la solidarité entre les États membres.»

http://europa.eu.int/futurum/constitution/part1/title1/index_fr.htm#Article3.

⁽³⁾ Règlement (CE) n° 1260/1999 du Conseil du 21 juin 1999 portant dispositions générales sur les Fonds structurels; JO n° L 161 du 26/06/1999 p. 0001 - 0042.

3.2 De 1985 à 1999, la recherche d'un équilibre entre l'amélioration nécessaire de la compétitivité de l'agriculture européenne et l'ajustement du potentiel de production aux besoins du marché, la protection de l'environnement et le développement des régions défavorisées font que la politique des structures agricoles devient le volet agricole de la nouvelle stratégie de la politique régionale. Ainsi, la politique des structures met en œuvre, en plus des actions horizontales, des actions de maintien de l'espace rural, de protection de l'environnement, de développement des infrastructures rurales, touristiques et des activités agricoles.

3.3 Sur la base de la conférence de Cork, «l'Agenda 2000» a permis la mise en place d'une politique intégrée de développement rural au moyen de deux instruments juridiques (FEOGA-Garantie et FEOGA-Orientation). Ceux-ci tendent à une meilleure cohérence entre la politique de développement rural (2^{ème} pilier de la PAC) et la politique des marchés (1^{er} pilier de la PAC) en promouvant notamment la diversification de l'économie rurale.

3.4 De plus, le mécanisme optionnel de modulation des aides directes fut introduit. Il permet d'augmenter les moyens financiers pour les mesures agri-environnementales, de pré-traitement, de boisement ou celles destinées aux zones défavorisées par un prélèvement sur les soutiens compensatoires aux baisses de prix institutionnels décidés dans les organisations communes de marchés des produits agricoles.

3.5 Le règlement n°1257/99⁽¹⁾ concernant le soutien au développement rural par le FEOGA s'appuie sur les considérations suivantes:

- les mesures de développement rural doivent accompagner et compléter la politique des marchés;
- les trois mesures d'accompagnement instituées par la réforme de la PAC en 1992 doivent compléter le régime en faveur des zones défavorisées (contraintes naturelles) et des zones soumises à des contraintes environnementales;
- d'autres mesures de développement rural peuvent s'insérer dans les programmes de développement intégré en faveur des régions d'objectifs n°1 et n°2.

3.6 La série de 22 mesures, que les États membres peuvent inclure dans leur programmation en matière de développement rural, se répartit de la manière suivante dans la programmation 2000-2006⁽²⁾: 39,2 % pour l'amélioration de la compétitivité et l'adaptation de l'agriculture, 35 % pour les zones défavorisées et les mesures agri-environnementales et 25,8 % pour l'adaptation et le développement des zones rurales.

3.7 La réforme de la PAC, adoptée en juin 2003, a conforté l'une des missions de la politique de développement rural, à savoir l'accompagnement de l'adaptation de l'agriculture aux exigences de la société. Le champ des mesures a été élargi à la promotion de la qualité des produits, l'amélioration des stan-

dards de production (environnement, bien-être animal), la mise en œuvre de Natura 2000 et le renforcement des mesures en faveur de l'installation des jeunes agriculteurs.

3.8 De plus, le mécanisme de la modulation est désormais obligatoire au niveau européen. Il devrait correspondre à un transfert financier de près de 1,2 milliards d'euros, en année pleine, de la politique des marchés vers la politique de développement rural.

3.9 Au regard de cette évolution, le Comité souligne que le 2^{ème} pilier de la PAC doit poursuivre comme premier objectif l'accompagnement de l'agriculture dans son adaptation pour répondre aux évolutions structurelles des attentes des citoyens.

3.10 La communication de la Commission sur les perspectives financières pour la période 2007-2013 présente un budget stable et modeste en retenant un niveau des ressources propres de l'Union européenne à hauteur de 1,24 % du PNB. Le Comité soutient la proposition de la Commission et souligne qu'une baisse des ressources communautaires serait un mauvais signal au moment de la réalisation effective de l'élargissement de l'Union européenne.

3.11 Ce constat vaut également pour la politique de développement rural. En effet, la seule ressource «supplémentaire» pour cette politique serait l'application de la modulation. Ce qui revient à permettre uniquement un transfert financier entre le 1^{er} et le 2^{ème} piliers de la PAC. C'est pourquoi, le Comité demande instamment au Conseil et au Parlement européen de veiller à attribuer les moyens financiers adéquats à cette politique sous peine de la vider de sa substance.

3.12 Enfin, la future politique de développement rural sera mise en œuvre par une nouvelle Commission qui devrait comprendre 25 Commissaires. Une gestion des deux piliers de la PAC par des Commissaires distincts représenterait des risques réels de perte de cohérence entre ces deux politiques. Le Comité tient à souligner son opposition à toute volonté de mettre en place des Directions générales distinctes et à la nomination de Commissaires différents pour les questions agricoles et de développement rural.

4. Le rôle de la multifonctionnalité de l'agriculture dans la politique de développement rural

4.1 Le Comité a déjà rappelé, dans ses précédents avis⁽³⁾, que les marchés agricoles sont instables par nature et largement soumis à des variations de prix. C'est pourquoi, les mécanismes de régulation de l'offre et du marché sont la condition sine qua non pour que les exploitations agricoles puissent satisfaire aux conditions d'une production agricole durable. Le Comité souligne que le maintien d'une politique en faveur de la régulation des marchés des produits agricoles contribue également à la réussite d'une politique de développement des territoires ruraux.

⁽¹⁾ Règlement (CE) n° 1257/1999 du Conseil du 17 mai 1999 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) et modifiant et abrogeant certains règlements; JO n° L 160 du 26/06/1999 p. 0080 - 0102.

⁽²⁾ Fact Sheet «le développement rural dans l'Union européenne», - page 9, Office des publications de l'Union européenne 2003.

⁽³⁾ «Une politique visant à consolider le modèle agricole européen», CES 953/99, J.O. n° C 368 du 20.12.99, pp. 76-86.
«Le futur de la PAC», CES 362/2002, J.O. n° C 125 du 27.5.2002, pp. 87-99.

4.2 Par ailleurs, la suppression du lien entre l'acte de production et le soutien public à l'agriculture a été introduite lors de la dernière réforme de la PAC du 26 juin 2003. Cette évolution renforce la nécessité d'une perspective de développement économique des activités agricoles pour une meilleure prise en compte des nouvelles exigences comme la biodiversité, l'entretien de paysages spécifiques ou la création d'emplois par ce secteur. Le Comité tient donc à rappeler que l'activité de production agricole concourt en premier lieu à l'émergence de campagnes vivantes car elle permet de développer un lien direct entre les activités humaines et leur territoire.

4.2.1 L'ancrage territorial des systèmes de production, les moyens de valorisation des productions agricoles, notamment par le développement des Appellations d'origine protégée (AOP) et les Indications Géographiques de Production (IGP), et la vente directe sont quelques uns des aspects de la multifonctionnalité de l'agriculture en faveur du développement rural.

4.3 L'agriculture représentera dans une Union à 25 États membres plus de 13 millions d'emplois directs et plus de 5 millions d'emplois indirects dans le secteur amont et aval de l'agriculture. Ces emplois sont fortement «territorialisés» par leur nature. Et l'évolution des échanges intracommunautaires vers une part de plus en plus prépondérante des produits agroalimentaires transformés, renforce le lien entre secteur agricole et secteur agroalimentaire. Le maintien et la répartition de l'activité agricole dans les territoires ruraux deviennent donc une priorité sous peine d'être un facteur limitatif pour l'intégration des zones rurales dans l'économie régionale.

4.4 L'activité agricole s'étendra sur 45 % du territoire européen soit 190 millions d'ha (UE à 27). En 2001, plus de 10 % de la Surface agricole utile (SAU) était sous contrat de mesures agri-environnementales. 15 % des zones classées sous la directive «protection des habitats et oiseaux» sont des terres agricoles. Et 38 % des terres agricoles dans l'UE à 15 ont été désignées «zone vulnérable aux nitrates». Ces mesures répondent à des objectifs locaux d'entretien de l'environnement et/ou d'aménagement du territoire. Il va sans dire que l'activité agricole occupera toujours une place primordiale dans la gestion des territoires.

4.5 Le Comité tient à rappeler que les aspects multifonctionnels de la production agricole concourent sous plusieurs aspects au maintien d'une campagne vivante. La Commission et le Conseil doivent le rappeler en préambule de toute nouvelle orientation de la politique de développement rural.

4.6 Tout en appuyant les conclusions de la conférence de Salzbourg sur la diversification de l'économie rurale, le Comité souligne qu'il conviendrait d'éviter le travers de «la rurbanisation de la campagne», c'est-à-dire appliquer les mêmes actions

de développement des zones urbaines aux zones rurales. A ce titre, le Comité élabore actuellement un avis d'initiative sur l'agriculture péri-urbaine⁽¹⁾. C'est pourquoi, l'axe «diversification de l'économie rurale» dans le cadre de la politique de développement rural devrait se concentrer autour de quelques thématiques en lien étroit avec l'agriculture, notamment les services à la population agricole améliorant leur condition de vie, le développement de l'agritourisme et le soutien à la pluriactivité basé sur une activité agricole.

5. Les spécificités et limites de la politique de développement rural

5.1 Les conclusions du 3ème rapport sur la cohésion montrent que les disparités persistantes entre les régions en matière de production durable, de productivité et de création d'emplois résultent d'insuffisances structurelles concernant les principaux facteurs de compétitivité. Le Comité souligne que la politique de développement rural doit également s'inspirer de ces principes pour s'inscrire dans une démarche de développement structurel des territoires ruraux.

5.2 L'élargissement de l'Union européenne renforce la problématique de développement économique des territoires ruraux de par la forte présence d'un «chômage caché» dans les nouveaux États membres. Ce qui complexifie encore plus la distinction entre la politique régionale et celle de développement rural. Le Comité propose que les thématiques communes à la politique régionale et de développement rural soient précisées dans le cadre d'un nouveau règlement sur les fonds structurels et que le nombre des mesures pouvant être financées par l'une ou l'autre de ces politiques soit limité afin de favoriser une meilleure lisibilité de chacune d'entre elles.

5.3 Si l'agriculture ne peut pas prétendre, à elle seule, assurer le développement des territoires ruraux, il s'avère que ce secteur d'activité reste indispensable à toute réussite d'une politique de développement rural. Le lien des emplois directs et indirects avec le territoire, l'étendue de l'espace entretenu font que l'accompagnement de l'agriculture dans son adaptation aux évolutions des attentes des citoyens reste prioritaire. De plus le 1er comme le 2ème pilier de la PAC participent aux objectifs de développement rural en maintenant ou renforçant les activités agricoles.

5.4 L'élargissement de l'Union européenne représente également un défi important pour l'avenir de la PAC. Le Comité souligne que les échanges d'expérience et les transferts de méthodologies devraient également occuper une place particulière dans les conditions de mise en œuvre du 2ème pilier de la PAC pour la future période.

⁽¹⁾ «L'agriculture péri-urbaine», Projet d'avis CES 1324/2003 (adoption en session plénière de septembre 2004).

5.5 Le Comité tient à souligner que les régions à faible densité de population comme les îles, les espaces arctiques et les zones de montagnes relèvent toujours, de par leurs handicaps naturels permanents, de l'objectif de l'aboutissement du marché unique. La politique régionale comme la politique de développement rural doivent tenir compte de cet aspect dans leurs modalités de mise en oeuvre, notamment en proposant un taux de cofinancement supérieur pour prendre en compte ces contraintes. Par ailleurs, le Comité élabore actuellement un avis d'initiative ⁽¹⁾ qui traite plus particulièrement des modalités permettant une meilleure intégration des zones à handicap naturel dans l'économie régionale.

5.6 Enfin, le Comité souligne que la politique de développement rural et la politique régionale ne sont pas les seuls moyens d'action des pouvoirs publics en faveur d'un développement harmonieux des territoires de l'Union européenne. Le Comité rappelle qu'un ancrage territorial adéquat des services publics à la population participe également à l'objectif de cohésion territoriale.

B. APPROFONDIR LES PROPOSITIONS D'AMÉLIORATION DES MESURES

6. Les mesures décidées dans le cadre du compromis de Luxembourg du 26 juin 2003

6.1 La réforme de la PAC intervenue en juin 2003 a mis en exergue un lien renforcé entre le second pilier de la PAC, dédié au développement rural, et l'adaptation du 1^{er} pilier. Ainsi, un ensemble de nouvelles mesures d'accompagnement du 1^{er} pilier de la PAC a été introduit faisant passer de 22 à 26 le nombre de celles-ci.

6.1.1 Deux nouvelles mesures ont été introduites en faveur de la qualité des aliments (participation volontaire à un programme national de signes de qualité reconnus et actions de promotion et d'information de ces produits auprès des consommateurs). Les deux autres nouvelles mesures s'attachent à l'adaptation des techniques de production aux standards européens concernant l'environnement, le bien être animal, la santé des plantes et des animaux.

6.1.2 Plusieurs mesures existantes ont été adaptées (prise en compte des questions de bien-être animal dans le cadre des mesures agri-environnementales, renforcement du soutien public à l'installation des jeunes agriculteurs, mise en oeuvre de la Directive «Habitat et oiseaux» et financement d'investissements forestiers dans le cadre des forêts gérées selon des critères environnementaux et sociaux).

⁽¹⁾ «Comment garantir une meilleure intégration des régions souffrant de handicaps naturels et structurels permanents», Avant-projet d'avis R/CESE 631/2004 (adoption en session plénière de septembre 2004).

6.2 Concernant les nouveaux États membres, un programme de développement rural temporaire a été adopté pour la période 2004-2006. Celui-ci financera, en plus des quatre nouvelles mesures d'accompagnement: l'aide au groupement des agriculteurs, un soutien aux exploitations de semi-subsistance, l'assistance technique et un complément aux aides directes du 1^{er} pilier de la PAC.

7. De nouvelles pistes pour les 3 axes retenus à Salzburg

7.1 L'aboutissement du marché unique et l'ouverture progressive du marché intérieur à des économies agricoles bénéficiant d'avantages comparatifs naturels ou de moindres normes environnementales font que le modèle agricole européen reste sous la contrainte d'une nécessaire amélioration de sa compétitivité.

7.2 Le Comité soutient donc que l'axe «aide aux investissements dans les exploitations agricoles», dans le cadre de la politique de développement rural, devrait toujours être renforcé. Les investissements qui permettent aux exploitations agricoles de prendre en compte tant les exigences environnementales que l'amélioration du bien-être animal et les conditions de travail devraient être soutenus, d'autant plus s'ils contribuent à conforter l'activité agricole dans un territoire.

7.3 Le Comité souligne que la mise en oeuvre de la mesure «Conseil agricole» permettant un soutien pour l'adaptation aux nouveaux standards de production devra être anticipée. En effet, elle ne pourra être mise en oeuvre de manière effective au sein des États membres qu'à partir de 2006. Or, la conditionnalité s'appliquera dès 2005.

7.4 L'affaiblissement des outils de régulation des marchés des produits agricoles, les évolutions climatiques et les mesures liées aux crises sanitaires font ressortir, depuis quelques années, l'importance de la maîtrise du chiffre d'affaires des exploitations. Dans le cadre de la réforme de la PAC intervenue en 2003, la Commission a prévu d'étudier dans un rapport la possibilité qu'un pourcentage de la modulation puisse être utilisé au niveau national pour des mesures spécifiques destinées à faire face aux risques, aux crises et aux catastrophes naturelles. Le Comité rappelle que la Commission doit communiquer ce rapport avant la fin 2004 et devrait aborder également les pistes, tant nationales que communautaires, de développement des systèmes d'assurance agricole. Il demande, le cas échéant, que la contribution du second pilier de la PAC soit analysée comme un instrument d'accompagnement.

7.5 La future politique de développement rural devrait confirmer comme second axe la protection de l'environnement et la gestion de l'espace, avec comme outil principal les mesures agri-environnementales et la compensation de handicaps naturels, sur la base de critères communs en vue d'assurer le maintien de l'équilibre territorial.

7.6 La réforme de la PAC a introduit le principe de la conditionnalité des soutiens directs à l'agriculture au respect de la législation communautaire (19 directives et règlements) portant sur l'environnement, la santé publique, celle des animaux et des végétaux et le bien-être animal. Le Comité souligne que ce nouvel aspect du 1er pilier de la PAC ne doit pas être confondu avec les mesures agri-environnementales (MAE). Ces dernières ne répondent pas à une logique réglementaire mais soutiennent des actions volontaires et participatives des agriculteurs dans l'objectif de mettre en œuvre des méthodes de production agricole conçues pour protéger l'environnement et préserver l'espace naturel.

7.7 Le Comité souligne que les dispositions administratives de mise en œuvre des MAE devraient être simplifiées. Ainsi la définition des objectifs de ces mesures devrait relever de la subsidiarité. Il s'interroge également sur la nécessité d'élargir encore le champ de ces mesures à d'autres problématiques environnementales compte tenu de la stabilité budgétaire. Toutefois, un accent particulier devrait être donné aux MAE qui privilégient la diversité des systèmes de production agricole dans le but de préserver l'équilibre des agro-systèmes.

7.7.1 Étant donné la déclaration du Sommet européen de Göteborg, les mesures agri-environnementales devraient être rendues obligatoires dans chacun des programmes nationaux.

7.7.2 Le Comité souligne que le financement de Natura 2000 ne devrait pas se faire au détriment de mesures existantes. C'est pourquoi, il souhaite que la Commission identifie de nouveaux financements pour la compensation des coûts engendrés par l'application de la Directive «Habitat et Oiseaux».

7.8 Le troisième axe de la future politique de développement rural devrait être centré sur la diversification de l'économie rurale en lien avec l'activité agricole afin de contribuer au maintien de la population en espace rural.

7.9 La Commission souligne dans son 3ème rapport de cohésion que trois types d'actions, à savoir le tourisme, l'artisanat et le patrimoine rural, devraient relever du champ commun de la politique régionale et de la politique de développement rural. Le Comité tient à ce que cet équilibre soit conservé. Il semble que les infrastructures rurales ne devraient plus être financées par les fonds structurels. Le Comité s'oppose donc à ce qu'un transfert de prise en charge de ce type d'investissements s'opère de la politique régionale vers la politique de développement rural.

7.10 De plus, le Comité propose, qu'au vu de l'évolution de la politique régionale, les actions de rénovation ou de valorisation du patrimoine rural ne s'inscrivent pas dans un projet «agritouristique» ne relèvent plus de la politique de développement rural.

7.11 Enfin, le Comité propose que l'axe «économie rurale» prenne en charge un certain nombre de services permettant une amélioration de la qualité de vie en faveur de la population

agricole (services de remplacement des agriculteurs par exemple).

C. AMÉLIORATION DES CONDITIONS DE GESTION DE LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT RURAL

8. Le premier point sur lequel l'amélioration des conditions de gestion doit être poursuivie est la continuité de la programmation des plans de développement rural. Le Comité appuie donc la Commission dans son effort d'élaboration de la nouvelle politique de développement rural afin de limiter au maximum les «temps de latence» entre deux périodes de programmation.

8.1 Les difficultés intervenues dans certains États membres concernant la mise en œuvre administrative de la politique de développement rural montrent que l'intervention de plusieurs instruments financiers aux règles différentes peut aller à l'encontre d'une meilleure lisibilité de l'action publique. Ainsi l'avancée que représentait le regroupement des actions en faveur du développement rural au sein d'un même règlement a pu être perçue par les bénéficiaires comme une source de complexité administrative supplémentaire.

8.2 La simplification de la programmation revient à ce qu'il n'y ait plus qu'un seul fonds qui gère les actions relevant de la politique de développement rural. Toutefois, le Comité souligne que les modalités de gestion de ce fonds unique doivent être en cohérence avec celle appliquées pour les fonds structurels.

8.3 La structuration de la future politique de développement rural en trois axes (compétitivité de l'agriculture, gestion de l'espace et diversification de l'économie rurale) devrait également se retrouver dans l'élaboration du prochain règlement sur le développement rural. Celui-ci pourrait préciser les principes d'intervention, les objectifs des trois axes et lister les types d'action possibles (aide à l'investissement, prêt bonifié, soutien public pluriannuel en garantie de certaines spécifications, assistance technique, ingénierie financière ...). Les modalités de mise en œuvre de chacune des mesures retenues devraient relever de la subsidiarité nationale. Le Comité souligne que la gestion d'une seule décision par État membre à travers un document stratégique aurait l'avantage d'établir un cadre communautaire fixe pour la période de programmation.

8.4 La procédure actuelle d'adoption des modifications des mesures en comité STAR (Comité de Gestion des Structures Agricoles et du Développement Rural) manque de souplesse car la procédure d'évaluation ex-ante reste trop longue. Le Comité propose que la nouvelle procédure à mettre en place s'inspire de celle de la validation des aides d'État. C'est à dire que lorsque le plan de développement rural est adopté en début de programmation, les modifications d'intervention des mesures pourraient être transmises pour examen de légalité à la Commission (évaluation ex-post).

8.5 La validation des programmes opérationnels devrait relever de la subsidiarité nationale ou infranationale selon l'organisation des États membres. La Commission aurait donc en charge la responsabilité de veiller à éviter toute distorsion de concurrence de par les actions mises en oeuvre, de vérifier la légalité des modalités d'intervention et de s'assurer de la cohérence avec les fonds structurels. Le Comité souligne également que la Commission, de par son expérience acquise, pourrait accompagner les actions de transfert d'expériences dans le cadre de l'assistance technique, notamment pour les nouveaux États membres.

8.6 Le Comité souhaite que le nombre des étapes pour la validation des programmes soit diminué en délimitant la responsabilité de chacun des niveaux de décision: Commission, États membres et collectivités territoriales.

8.7 Le choix d'un fonds unique pour les actions relevant de la politique de développement rural tend à simplifier également la gestion financière. Dans la logique des fonds structurels, ce nouveau fonds devrait reprendre leurs principales caractéristiques à savoir:

- être basé sur un calendrier prévisionnel et annuel,
- effectuer une programmation pluriannuelle,
- bénéficier de modalités de paiement plus souples que celles du FEOGA-Garantie (crédits d'engagement – crédits de paiement).

8.8 La question des contrôles relève également de la simplification de gestion administrative de la politique de développement rural. Le Comité appuie les orientations de la Commission présentées dans le cadre du 3^{ème} rapport sur la Cohésion, notamment celle concernant la proportionnalité des tâches de contrôle. En dessous d'un certain seuil, l'État membre pourrait choisir d'appliquer son système national de contrôle pour les programmes concernés. Le Comité souligne que ces orientations devraient s'appliquer pour la gestion de la politique de développement rural dans la mesure où elles assurent la même efficacité des contrôles et donc la bonne utilisation des fonds communautaires.

8.9 La réserve de performance instituée pour les fonds structurels dans le cadre de l'Agenda 2000 est plus vécue comme

une mesure de frustration suite aux aléas de mise en œuvre administrative des programmes. De plus, son attribution en fonction du seul critère reposant sur la consommation des crédits pourrait avoir des incidences négatives en incitant à une programmation rapide puis à un strict suivi de l'exécution de ces opérations, ce qui n'est pas en cohérence avec une animation d'un programme pluriannuel de développement rural. C'est pourquoi, le Comité souligne que le principe de la réserve de performance ne devrait pas être appliqué à la future politique de développement rural.

8.10 La question du partenariat répond également à une logique de simplification dans la mise en œuvre des programmes. A l'image de ce qui se passe dans le cadre de la politique régionale, le Comité souhaite que chaque État membre s'efforce d'organiser les coopérations entre les différents niveaux d'administration mais aussi avec les partenaires sociaux et les représentants de la société civile organisée, de la phase de conception à la phase de mise en œuvre et de suivi des programmes.

8.11 Depuis le lancement de l'initiative Leader en 1989, la place centrale de la recherche de nouvelles pistes de développement en zone rurale a participé au succès de cette initiative de la Commission. De plus, l'actuelle phase de programmation a mis en évidence l'effet démultiplicateur des échanges d'expériences en facilitant les partenariats entre groupements d'actions locales de pays différents. Le Comité souligne que l'initiative Leader devrait continuer à accompagner les initiatives locales explorant de nouvelles pistes de développement pour les zones rurales, notamment à travers une ligne identifiée dans la politique de développement rural: comment anticiper les besoins de formation continue sur un territoire, la recherche de nouveaux débouchés pour les produits agricoles, le développement de synergies entre acteurs économiques au sein d'un même territoire sont autant de sujets qui peuvent apporter un éclairage nouveau pour l'avenir de la politique de développement rural. Le Comité soutient donc la poursuite de l'initiative Leader dans le cadre de la politique de développement en vue de la recherche de solutions innovantes pour le développement de zones rurales.

Bruxelles, le 30 juin 2004.

Le Président
du Comité économique et social européen
Roger BRIESCH

Avis du Comité économique et social européen sur le «Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale — Un nouveau partenariat pour la cohésion: convergence, compétitivité et coopération»

(COM(2004) 107 final)

(2004/C 302/14)

Le 8 décembre 2003, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur le «Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale — Un nouveau partenariat pour la cohésion: convergence, compétitivité et coopération»

La section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux en la matière, a élaboré son avis le 8 juin 2004 (rapporteur: M. BARROS VALE).

Lors de sa 410^{ème} session plénière des 30 juin et 1^{er} juillet 2004 (séance du 30 juin 2004), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 118 voix pour, 0 voix contre et 5 abstentions.

1. Introduction

1.1 Le troisième rapport sur la cohésion économique et sociale, intitulé «Un nouveau partenariat pour la cohésion – convergence, compétitivité, coopération» présente le bilan de la politique de cohésion dans l'Union européenne (UE) notamment les progrès enregistrés en termes économiques, sociaux et territoriaux, ainsi que les perspectives pour l'avenir.

1.2 Le document est fondamentalement structuré en quatre parties, ce à quoi il faut ajouter un résumé du rapport (présenté dans ses pages initiales), ainsi que la proposition de réforme de la politique de cohésion (présentée en conclusion):

- Première partie — Cohésion, compétitivité, emploi et croissance — Situation et tendances;
- Deuxième partie — L'impact des politiques des États membres sur la cohésion;
- Troisième partie — L'impact des politiques communautaires: compétitivité, emploi et cohésion;
- Quatrième partie — Impact et valeur ajoutée de la politique structurelle.

1.3 Le Comité économique et social européen accueille très favorablement les résultats obtenus ces dernières années par cette politique, qui figure parmi les politiques fondamentales de l'Union européenne. Il considère que les propositions contenues dans le rapport correspondent aux objectifs défendus par le CESE dans les documents qu'il a successivement adoptés.

1.3.1 À ce propos, le CESE se félicite que la Commission n'ait pas suivi certaines thèses prônant pour une renationalisation de la politique de cohésion.

1.4 Compte tenu de la complexité et de la diversité des éléments couverts par le rapport, et de manière à permettre une meilleure vision de la problématique abordée dans le présent avis, le choix a été fait de suivre ici la structure du rapport de la Commission et de terminer par une évaluation des évolutions enregistrées et des perspectives d'avenir.

2. Première partie — Cohésion, compétitivité, emploi et croissance — Situation et tendances

2.1.1 Sur la base de différents résultats statistiques, le rapport aborde l'état de la cohésion en Europe, sous ses volets économiques, sociaux et territoriaux, notamment en ce qui concerne les effets positifs sur la convergence.

2.2 Le document analyse de manière assez détaillée les progrès des «pays de la cohésion» en matière de convergence réelle, sur la base d'informations relatives à 2001, quoique certaines données se réfèrent à 2002; il trace ensuite quelques perspectives. L'analyse s'étend également à la situation de la cohésion dans l'Europe élargie.

2.3 Figurent notamment parmi les éléments abordés dans cette partie du rapport: la croissance de la production et de l'emploi dans les pays de la cohésion ces dernières années par rapport au reste de l'UE et l'évolution au cours de la dernière décennie des disparités entre les régions dans l'Europe des 15, avec un accent particulier sur les régions de l'objectif 1. Le rapport contient également une analyse du développement économique récent dans les nouveaux États membres. Y sont analysées les performances divergentes au sein de ces pays et le fait que pour que ces pays se rapprochent du niveau de revenu moyen de l'UE, des taux élevés de croissance sont nécessaires pendant longtemps.

2.4 Le vieillissement de la population européenne, les facteurs déterminants de la compétitivité, de la croissance et de l'emploi, notamment l'innovation et la connaissance, ainsi que la protection de l'environnement dans le cadre des objectifs de Göteborg, figurent parmi les aspects mis en exergue dans cette partie du rapport.

2.5 Considérations de caractère général

2.5.1 Ces dix dernières années, en particulier durant la seconde moitié des années 90, la cohésion nationale et régionale a sensiblement progressé, réduisant les disparités tant entre les pays qu'entre les régions de l'UE. Cependant, la cohésion entre États membres a été supérieure à celle entre les régions.

2.5.2 Malgré la contribution positive des Fonds structurels et malgré les progrès réalisés, il subsiste encore des différences relatives très significatives en termes de prospérité/résultats économiques, lesquelles sont le reflet des faiblesses structurelles de certains pays/régions.

2.5.3 Plusieurs problèmes subsistent également au niveau de la compétitivité des régions défavorisées. Certaines régions d'Europe sont encore trop isolées, elles manquent de main-d'oeuvre qualifiée et d'investissements et ne possèdent pas les moyens d'accéder à la société de l'information.

2.5.4 En matière de cohésion sociale d'emplois, les progrès semblent moindres:

2.5.4.1 Le chômage de longue durée reste élevé;

2.5.4.2 Une croissance limitée, en 2001, de l'emploi dans l'Union européenne des 15, associée à une diminution de l'emploi, ces dernières années, dans les pays candidats, a contribué à accentuer de plus en plus les disparités régionales;

2.5.4.3 La croissance naturelle de la population a diminué dans plusieurs régions d'Europe et il est prévisible qu'elle diminuera encore ces prochaines années (les projections démographiques indiquent une diminution dans les différents États membres et dans les pays adhérents, avec certaines exceptions);

2.5.4.4 Facteur plus important en termes d'emplois: la population en âge de travailler diminue plus rapidement que la population globale. Les projections pour 2025 indiquent que les personnes âgées de plus de cinquante ans constitueront alors 35 % de la population en âge de travailler dans l'UE des 15, contre 26 % en 2000. Cela s'accompagnera d'une croissance continue de la proportion de personnes âgées de plus de 65 ans;

2.5.4.5 Les chiffres indiquent également une augmentation du taux de dépendance des personnes âgées. Dans l'UE à 15, les personnes âgées de 65 ans ou plus représentent actuellement près de 25 % de la population en âge de travailler; en d'autres termes, on compte quatre personnes âgées de 15 à 65 ans pour chaque retraité. En 2025, ce pourcentage s'élèvera à 36 %, soit moins de trois personnes en âge de travailler pour chaque personne retraitée. Dans les pays candidats, le ratio passera de moins de 20 % à plus de 30 %.

2.5.4.6 Le rapport attire toutefois l'attention sur le fait que ces données ne révèlent pas combien des personnes en âge de travailler seront employées pour supporter les personnes âgées de 65 ans ou plus (en 2002, 64 % de la population en âge de travailler était employée dans l'Union à 15, ce taux étant de 56 % dans les pays candidats, avec de grandes différences entre les pays et les régions).

2.5.5 Le rapport attire l'attention sur le fait que les disparités entre pays et entre régions de l'Union européenne, tant en termes de revenu que d'emploi, s'accroîtront encore avec l'adhésion de nouveaux États membres en mai 2004. Ces pays ont enregistré des taux de croissance élevée, mais leur PIB par habi-

tant, et dans de nombreux cas, leur taux d'emploi est beaucoup moins élevé que celui de la moyenne des 15.

2.5.6 Eu égard à l'interdépendance croissante qui existe en termes de commerce et d'investissements, le développement économique dans les nouveaux États membres pourra nourrir un taux de croissance élevée pour l'ensemble de l'UE. Ses bénéfices se feront particulièrement sentir en Allemagne et en France.

2.5.7 Dans une Union européenne élargie, il sera possible de diviser les pays en trois groupes selon leur PIB par habitant en termes de SPA:

— le premier, composé de douze des quinze États membres actuels, aura un PIB par habitant nettement supérieur à la moyenne de l'UE (de 10 % ou plus);

— dans le deuxième groupe de sept pays, composé des trois États membres actuels restants, l'Espagne, le Portugal et la Grèce, et de Chypre, de la Slovénie, de Malte et de la République tchèque, le PIB par habitant se situera entre 73 % et 92 % de la moyenne de l'UE à 25;

— dans le troisième groupe de huit pays (y compris la Bulgarie et la Roumanie), le PIB par habitant sera inférieur à 60 % de la moyenne communautaire.

2.5.8 Dans la partie du rapport consacré à la cohésion territoriale, il est reconnu que la coopération entre régions, dans ses dimensions transfrontières, transnationales et interrégionales, a contribué de façon importante à promouvoir un développement équilibré du territoire communautaire.

2.5.9 S'agissant des facteurs déterminants de la croissance et de la compétitivité, le rapport constate la persistance d'asymétries régionales:

— au niveau des ressources humaines, les régions moins prospères ont un taux plus élevé de sortie prématurée du système scolaire, le taux de participation à la formation continue est beaucoup moins élevé dans les pays de la cohésion, à l'exception de l'Irlande, et dans de nombreux cas, il est encore plus bas dans les pays candidats;

— le rapport présente différents indicateurs qui montrent la disparité élevée entre les pays de l'UE à 15 en ce qui concerne les activités d'innovation. Les dépenses de R&D confirment le retard des régions de l'objectif 1 (dans le secteur des entreprises, les dépenses de R&D par rapport au PIB sont bien en deçà de la moyenne européenne, à un niveau à peine supérieur à 1/5 de celle-ci).

2.5.9.1 Dans les pays candidats, les dépenses de R&D par rapport aux PIB sont moindres que dans une grande partie des pays de l'UE à 15, mais à peine moins élevées que dans les régions de l'objectif 1.

2.5.9.2 Comme c'est le cas dans l'UE à 15, on constate également au niveau des pays de l'élargissement une concentration relative des dépenses de R&D dans les régions les plus prospères.

2.5.9.3 Les disparités régionales persistent également en termes d'accès aux technologies de l'information et de la communication.

2.5.10 Le rapport fait également référence à la nécessité d'établir des conditions déterminées afin d'atteindre un développement régional durable, ainsi que de poursuivre les stratégies de promotion de l'emploi. Au niveau national, il souligne la nécessité de garantir un environnement macro économique propice à la stabilité et à la croissance ainsi qu'un système fiscal et réglementaire qui encourage les entreprises. Au niveau régional, le rapport met en exergue la nécessité de disposer d'infrastructures physiques et d'une main-d'oeuvre qualifiée, en particulier dans les régions de l'objectif 1 et dans les pays candidats, où persistent de fortes différences dans ces deux domaines; il met particulièrement en exergue la nécessité que les régions réunissent un ensemble de conditions plus directement liées aux facteurs intangibles de la compétitivité, telles que l'innovation, la R&D et l'utilisation des TIC, afin d'atteindre les objectifs indiqués dans la stratégie de Lisbonne.

2.5.11 Le rapport mentionne également l'existence de différences substantielles entre États membres et entre régions en matière de protection de l'environnement, dans l'optique de la réalisation des objectifs de Göteborg.

2.6 Pays de la cohésion

2.6.1 L'analyse détaillée sur la convergence en termes de PIB par habitant, d'emplois et de productivité dans les pays de la cohésion permet de constater que ces pays continuent à combler leur retard, ayant enregistré durant la période 1994-2001 une croissance supérieure à celle de la moyenne de l'UE. Le cas irlandais est utilisé pour procéder à une démonstration effective de la contribution positive des Fonds structurels lorsqu'ils sont combinés à des politiques nationales orientées vers la croissance.

2.6.2 Le rapport attire l'attention sur l'affaiblissement sensible de la croissance économique dans l'UE depuis la publication du dernier rapport, affaiblissement qui a inévitablement influé sur la cohésion, non seulement parce qu'il a suscité un regain du chômage, mais aussi parce qu'il a suscité un climat défavorable à la poursuite de la réduction des disparités de revenu et d'emploi entre régions.

2.6.3 La diminution de la croissance économique dans l'UE a touché presque tous les États membres. Parmi les pays de la cohésion, le Portugal est celui qui semble avoir été le plus affecté. Le rapport évoque même la possibilité que l'on puisse arriver au Portugal à une inversion de la trajectoire de convergence vers la moyenne européenne, compte tenu des données relatives à 2001 et si les prévisions pour 2004 se confirment.

2.6.4 Le rapport indique que l'on a assisté jusqu'en 2001 à une atténuation des disparités de revenu (PIB par habitant) entre les régions moins prospères de l'UE (principales cibles de la politique de cohésion) et les autres régions. Il n'est en

revanche pas possible de dire ce qui est arrivé depuis 2001, car on ne dispose pas de données régionalisées plus récentes).

2.7 Pays candidats

2.7.1 On constate une aggravation des disparités en termes de PIB par habitant entre les régions des pays candidats. Dans la République tchèque et en Slovaquie, les 20 % de la population vivant dans les régions les plus prospères ont un revenu par habitant double de celui des 20 % de la population qui vivent dans les régions les plus pauvres.

2.7.2 Il est expliqué dans le rapport que pour que le niveau de revenu de ces pays se rapproche du niveau de revenu moyen de l'UE, leur taux de croissance devra rester élevé pendant longtemps. Il est également précisé que la croissance dans ces pays contribuera à la croissance de l'ensemble de la Communauté, à la diminution du chômage et à l'accroissement de la cohésion sociale.

2.7.3 Depuis 2001, on constate un ralentissement de la croissance économique dans les pays candidats, en partie imputable à la diminution de la croissance dans l'UE, son principal marché d'exportation, ce qui a entraîné une chute du taux d'emploi.

2.7.4 En 2002, le taux moyen d'emploi dans les dix pays candidats s'élevait à 56 %, soit un niveau sensiblement moins élevé que la moyenne de l'UE à 15, laquelle oscillait autour de 64 %. Dans tous les pays candidats, avec l'exception de Chypre, le taux d'emploi est inférieur aux objectifs définis pour l'Europe dans la stratégie de Lisbonne (67 % en 2005 et 70 % en 2010).

2.8 L'élargissement

2.8.1 L'élargissement suscitera une augmentation des disparités entre les États membres les plus et les moins prospères. Même si les nouveaux États membres ont récemment enregistré une croissance plus rapide que celle de l'UE à 15, l'écart en termes de PIB par habitant reste prononcé. En 2002, seuls Malte, Chypre, la République tchèque et la Slovaquie avaient un PIB par habitant en SPP nettement supérieur à 60 % de la moyenne de l'UE à 15. La Pologne, l'Estonie et la Lituanie voyaient leur taux se situer autour de 40 %, alors qu'il était de 35 % pour la Lettonie et de 25 % environ pour la Bulgarie et la Roumanie.

2.8.2 L'élargissement aura un effet plus prononcé au niveau des disparités entre régions plutôt qu'à celui des disparités entre pays. Selon les dernières estimations (2001), environ 73 millions de personnes, soit 19 % de la population de l'UE à 15, ont un revenu par habitant inférieur à 75 % de la moyenne communautaire. L'élargissement augmentera le nombre de personnes vivant dans des régions ayant un PIB par habitant inférieur à 75 % de la moyenne de l'UE à 25. Ces personnes seront environ 123 millions dans une UE à 25 et si l'on inclut la Bulgarie et la Roumanie, leur nombre total passera à 153,5 millions, soit deux fois plus qu'aujourd'hui.

2.8.3 Il est constaté dans le rapport que, eu égard aux effets statistiques de l'élargissement, qui réduira le PIB moyen par habitant, si le critère de détermination du statut de région de l'objectif 1 reste inchangé, certaines régions perdraient leur éligibilité à l'aide relevant de cet objectif, même si leur revenu n'a pas évolué (avant et après l'élargissement). Plusieurs régions d'Allemagne, d'Espagne, de Grèce, d'Italie et du Portugal seront par exemple dans cette situation.

3. Deuxième partie — L'impact des politiques des États membres sur la cohésion

3.1 La deuxième partie du rapport analyse la contribution des politiques nationales, en tant que complément de la politique de cohésion de l'Union européenne, dans la mesure où toutes deux entendent contribuer non seulement à une distribution plus équilibrée des revenus et de la qualité de vie entre régions, mais aussi à un développement territorial plus équilibré au niveau de chaque pays et à celui de l'ensemble de l'Union.

3.1.1 La Commission précise que les restrictions imposées pour la réduction des dépenses publiques incitent à améliorer la qualité des programmes. Il est toutefois impossible de savoir jusqu'à quel point elles ont accru l'efficacité de la politique en termes de cohésion régionale.

3.1.2 Les données relatives aux dépenses publiques dans les différents États membres, quoiqu'incomplètes, indiquent clairement qu'une partie substantielle des dépenses publiques dans les États membres de l'UE, en particulier dans le domaine de la protection sociale, sont liées au modèle social européen et que, délibérément ou non, elles ont contribué de manière positive à réduire les disparités en termes de revenu et de qualité de vie.

3.1.3 S'agissant des modifications dans la composition des dépenses publiques, le rapport souligne le fait que, malgré le vieillissement de la population et l'augmentation du nombre de retraités, l'on a enregistré dans l'UE, entre 1995 et 2002, une tendance à la réduction, en pourcentage du PIB, des dépenses correspondant à des prestations sociales, à l'exclusion de certains pays tels que l'Allemagne, la Grèce, le Portugal et, dans une moindre mesure, l'Italie.

3.1.4 Au paragraphe consacré à la politique de développement régional dans les États membres, il est fait mention dans le rapport que l'approche du développement territorial diffère d'un État membre à un autre, en raison de facteurs institutionnels (fondamentalement, du degré de décentralisation de la politique de développement économique) ainsi que de différents points de vue s'agissant des facteurs qui déterminent le développement économique.

3.1.5 Compte tenu de leur contribution à la création d'emplois et du fait qu'il s'agit d'un mécanisme de transfert de technologie et de compétences, les politiques visant à attirer les investissements directs étrangers constituent un élément important de la stratégie de développement régional, ce pourquoi une partie significative du soutien régional vise précisément à accroître l'attrait des régions pour les investisseurs étrangers.

3.1.6 Quoiqu'incomplètes, les données indiquent que les flux d'investissements tendent de façon disproportionnée à se diriger vers les régions qui sont en termes économiques les plus dynamiques, et cela aussi bien à l'intérieur des pays que dans l'ensemble de l'Union européenne.

3.1.7 Cela confronte les gouvernements des pays de la cohésion, ainsi que des pays candidats, à un dilemme particulier, vu qu'ils doivent composer entre, d'une part, la nécessité d'attirer les investissements vers les régions les moins développées, et d'autre part, le fait que ces investissements tendent naturellement à être attirés par les régions les plus dynamiques.

4. Troisième partie — L'impact des politiques communautaires: compétitivité, emploi et cohésion

4.1 Le deuxième rapport sur la cohésion avait présenté les contributions des politiques communautaires à la cohésion. La troisième partie du rapport à l'examen présente les principaux changements survenus depuis 2001, à la lumière des objectifs de Lisbonne et de Göteborg.

4.1.1 Les résultats des différentes initiatives lancées au titre de la stratégie de Lisbonne témoignent des progrès enregistrés, en particulier au niveau de l'utilisation des nouvelles technologies (écoles dotées d'ordinateurs reliés à Internet, développement des services publics en ligne dans tous les pays candidats, certains de ceux-ci étant plus avancés dans certains domaines que certains États membres de l'UE actuelle).

4.1.2 Même s'il existe des différences entre les États membres, on peut constater les effets positifs que la stratégie européenne pour l'emploi a eu sur le marché du travail (réduction du taux moyen de chômage dans l'UE et accroissement du taux de participation de la main-d'œuvre à la population active).

4.1.3 Dans le cadre de l'examen des autres politiques communautaires visant à renforcer la cohésion économique et sociale, notamment la politique des transports, la politique des télécommunications, la politique énergétique, la politique agricole et de la pêche et la politique de l'environnement, le rapport met en exergue le développement des réseaux transeuropéens de transport et de communication qui ont permis d'accroître le taux d'accessibilité, surtout depuis 1991, l'espoir prévalant que ces effets seront encore accrus dans les prochaines années, en particulier dans les pays candidats.

4.1.4 Vu que le développement durable est une des priorités de la politique énergétique, conformément au protocole de Kyoto, le rapport souligne que le développement de nouvelles sources d'énergie permettra aux régions périphériques de diversifier leur sources d'énergie et d'augmenter leur qualité de vie. Les investissements en protection de l'environnement pourront également contribuer de manière très positive à la création d'emplois.

4.1.5 Le rapport constate l'existence d'une complémentarité entre les aides d'état et la politique de cohésion et reconnaît que ces aides doivent être strictement contrôlées afin d'atteindre les objectifs de la stratégie de Lisbonne et ceux de Göteborg, raison pour laquelle les États membres ont été appelés à réorienter ces aides vers des domaines horizontaux.

4.2 Enfin, un environnement sûr, où la loi est fondamentalement respectée, représente une condition préalable essentielle au développement économique durable.

5. Quatrième partie — Impact et valeur ajoutée de la politique structurelle

5.1 Cette partie du rapport passe en revue les résultats des interventions opérées dans le cadre de la politique de cohésion pendant la période 1994-1999. Elle prend aussi en compte les résultats préliminaires de la mise en oeuvre de certains programmes relatifs à la période de programmation 2000-2006. Différents aspects de la politique de cohésion sont analysés: contribution apportée par les politiques structurelles au soutien de la croissance dans les régions plus défavorisées, effets de ces politiques en dehors des régions de l'Objectif 1, rôle spécifique du FSE au niveau de l'investissement dans l'éducation, dans l'emploi et dans la formation, rôle des politiques structurelles dans la promotion de la coopération et, enfin, contribution des aides de préadhésion dans les nouveaux États membres.

5.2 Parmi les résultats présentés, mettons les suivants en exergue:

5.2.1 Entre 1989 et 1993 ainsi qu'entre 1994 et 1999, presque tous les pays concernés par l'objectif 1 ont enregistré une augmentation considérable des investissements publics.

5.2.2 Les Fonds structurels ont soutenu le développement des réseaux transeuropéens de transport, ce qui a permis d'accroître l'attrait des régions et le développement de l'activité économique.

5.2.3 Il est reconnu que l'investissement en infrastructures et en équipement n'est pas suffisant en soi pour développer une économie fondée sur la connaissance, ce pourquoi, au cours de la dernière décennie, les politiques structurelles ont également eu pour but de contribuer à l'accroissement de la capacité de R&D, en particulier dans les régions de l'objectif 1.

5.2.4 Les interventions structurelles ont également contribué de manière positive à la protection de l'environnement.

5.2.5 Des études empiriques récentes ont analysé la convergence réelle entre les régions. Elles ont démontré l'existence d'une corrélation positive entre le montant des aides structurelles et la croissance du PIB en termes réels.

5.2.6 Sur la base de simulations effectuées sur les effets macro-économiques des politiques structurelles entre 1994 et 1999, il est estimé qu'en Grèce le PIB en termes réels en 1999 a dépassé de 2,2 % ce qu'il aurait été autrement, et que ce chiffre atteignait 1,4 % en Espagne, 2,8 % en Irlande et 4,7 % au Portugal. Ces différences reflètent le degré différent d'ouverture des économies, lequel est plus élevé dans les deux derniers pays.

5.2.7 Les interventions structurelles se sont aussi accompagnées d'une augmentation importante de l'investissement — estimé en conséquence plus élevé de 24 % au Portugal et de 18 % en Grèce en 1999 — en particulier en infrastructures et en capital humain.

5.2.8 L'expérience montre que, dans certains cas, l'aide structurelle a favorisé la convergence nationale (Irlande), tandis que dans d'autres, elle a eu tendance à contrecarrer les effets de la polarisation de l'activité économique (Espagne). Cependant, la mesure dans laquelle un tel arbitrage existe entre convergence régionale et convergence nationale dépend surtout de la répartition spatiale de l'activité économique et des zones de peuplement dans le pays concerné.

5.2.9 Les Fonds structurels ont contribué à une intégration économique accrue. Les économies européennes se sont davantage intégrées, en raison de la croissance des flux commerciaux et d'investissement. Les échanges commerciaux des pays de la cohésion avec le reste de l'Union européenne ont plus que doublé au cours de la dernière décennie. Une part de cet accroissement reflète les gains que d'autres pays ont tirés de l'aide structurelle accordée aux régions relativement défavorisées. Il est estimé qu'entre 2002 et 2006, près d'un quart (24,1 %) de ces dépenses sont revenues dans le reste de l'Union, essentiellement sous la forme d'une augmentation des exportations vers les pays de la cohésion, notamment de machines et d'équipements. Ce pourcentage est particulièrement élevé en Grèce (42,3 % de l'aide structurelle) et au Portugal (35,2 %).

5.2.10 Les interventions des Fonds structurels ont également contribué, en dehors des régions de l'objectif 1, au développement économique d'autres régions de l'UE qui souffrent de problèmes structurels (zones en déclin industriel, zones rurales). Le rapport présente les résultats d'études récentes sur les principaux effets enregistrés en la matière au cours de la période 1994-1999. Les aides communautaires ont contribué à la restructuration des industries traditionnelles, à la diversification de l'activité économique et à la création d'emplois dans les zones qui ont bénéficié d'aide au cours de cette période.

5.2.11 Des études détaillées montrent que les dépenses en R&D, en innovation et en transferts de technologie semble avoir été particulièrement efficaces en termes de création de nouveaux emplois ainsi que de préservation d'emplois existants. Cependant, avec quelques exceptions, la capacité d'innovation reste dans ces zones assez en-deçà de celle des régions moins développées de l'UE. Cela contraste avec leurs dotations en infrastructures, en particulier en termes de systèmes de transport et de télécommunications, et en capital humain. Des efforts substantiels ont également été accomplis au niveau de la reconversion d'anciennes zones industrielles et de l'amélioration de l'environnement, en particulier dans les zones urbaines.

5.2.12 Pour ce qui est des aides à l'agriculture, au développement rural et à la pêche, le rapport présente également les résultats des mesures prises au titre des objectifs 5a et 5b pendant la période 1994-1999.

5.2.13 Une partie substantielle des concours du Fonds social européen (FSE) ont servi à aider, outre les régions de l'objectif 1, d'autres régions de l'UE. Pendant la période 1994-1999, les aides du FSE aux régions des objectifs 3 et 4 ont eu un effet positif en termes de chômage, et en particulier de chômage de longue durée, ainsi qu'en ce qui concerne les minorités ethniques et l'égalité des chances entre les femmes et les hommes.

5.2.14 Plusieurs initiatives communautaires visant à promouvoir la coopération et les réseaux complètent de manière non négligeable la politique de cohésion. INTERREG II a contribué à encourager les réseaux entre pays, l'échange d'expérience entre régions et la diffusion des connaissances, quoique les résultats relatifs à la réduction de l'isolement aient été mitigés, à savoir que certaines régions ont sensiblement développé les connexions terrestres ainsi que les installations portuaires (cela a notamment été le cas en Grèce, en Allemagne et en Finlande) alors que dans d'autres zones frontalières, comme celles séparant le Portugal de l'Espagne, les effets ont été plus limités.

5.2.15 Le rapport souligne également la contribution de l'initiative communautaire URBAN au développement des zones urbaines et à l'amélioration de la qualité de la vie.

5.2.16 L'élargissement représente un défi supplémentaire en ce qui concerne la politique de cohésion. Il est reconnu que l'aide des Fonds structurels aura une importance vitale pour les nouveaux États membres, en ce qu'ils renforceront leur compétitivité et rapprocheront leur niveau de PIB par habitant de la moyenne européenne, tout en étant qu'ils nécessitent de la part de ces pays une préparation minutieuse en termes de capacités administratives et de gestion des concours qu'ils recevront. Les aides de préadhésion constituent d'un certain point de vue pour les pays qui en bénéficient un exercice au cours duquel ils apprennent à utiliser efficacement les aides financières avant de recevoir des crédits plus importants. En tout état de cause, la capacité administrative et la capacité de décentralisation de la mise en œuvre des programmes devront être encore renforcées après 2006.

6. Considérations du Comité économique et social européen

6.1 Les résultats présentés dans le rapport montrent que la politique de cohésion a des effets positifs clairement visibles.

6.2 Le CESE attire cependant l'attention sur sa préoccupation quant au fait que la réalisation des objectifs de la politique de cohésion est plus visible entre les États membres qu'entre les régions. Malgré l'évolution positive, des disparités régionales persistent en termes de développement économique et social.

Le CESE souligne également que l'élargissement accentue encore ces disparités et place la politique de cohésion devant un défi de taille.

6.3 Le CESE est lui aussi d'avis que l'élargissement fera croître considérablement le marché intérieur communautaire, offrant de nouvelles opportunités tout en présentant un impact varié dans les différents pays de l'UE. Compte tenu de l'interdépendance croissante en termes de commerce et d'investissement, le développement économique dans les nouveaux États membres est susceptible d'engendrer des taux élevés de croissance dans l'ensemble de l'UE (les Fonds structurels ont contribué à l'accroissement de l'intégration économique, ce qui témoigne également de la croissance des flux d'échanges et d'investissement).

6.4 De même, le CESE constate que les régions éligibles à une aide n'ont pas été les seules à bénéficier des Fonds structurels. Une partie substantielle de l'aide canalisée vers les régions en retard de développement revient aux régions les plus développées de l'Union européenne sous la forme d'un accroissement de leurs exportations. Pour la période 2000 et 2006, cet effet de retour a été estimé à un quart environ (24,1 %) des interventions structurelles dans le cadre de l'objectif 1. À long terme, l'effet du développement suscité dans ces régions ouvrira également de nouveaux marchés pour les régions et pays contributeurs nets, créant à leur tour des effets favorables pour ces derniers.

6.5 Les données disponibles indiquent que les flux d'investissements tendent de manière disproportionnée à se localiser dans les régions et les pays les plus dynamiques de l'UE, suscitant un dilemme particulier pour les gouvernements des pays de la cohésion et des pays candidats.

6.6 La coordination des différentes politiques communautaires sectorielles est positive pour l'objectif de la cohésion, en particulier s'agissant de la politique agricole, de la politique de la pêche, de la politique des transports, de la politique de R&D et de la politique de l'éducation et de la formation professionnelle.

6.7 Les aides communautaires sont également importantes pour les régions autres que celles de l'objectif 1, en vue de réduire les disparités économiques et sociales.

6.8 L'affaiblissement de la croissance économique a eu en général des conséquences défavorables pour l'emploi. Le taux d'emploi dans l'UE à 15 se situe bien en-deçà de l'ambitieux objectif fixé par le Conseil européen de Lisbonne; la valeur moyenne cache des différences profondes entre les différentes composantes de l'Union.

6.9 Les tendances démographiques, en particulier le vieillissement de la main-d'œuvre, auront une forte influence sur les perspectives du marché du travail dans l'UE; elles font clairement apparaître la nécessité de renforcer la formation/apprentissage tout au long de la vie.

6.10 Les perspectives démographiques mettent en relief l'importance d'atteindre un niveau d'emploi élevé ces prochaines années, de manière à ne pas susciter un accroissement des tensions sociales, cela devant aller de pair avec une augmentation poussée de la productivité.

6.11 Il apparaît nécessaire que l'économie européenne se focalise sur les activités fondées sur la connaissance, l'innovation et les nouvelles technologies d'information et de communication, afin de rendre l'économie européenne plus compétitive et d'accroître l'emploi et le niveau de vie. Il s'agit en somme de concrétiser les objectifs de la stratégie de Lisbonne.

7. Priorités de la politique de cohésion

7.1 Le CESE souscrit à la nouvelle architecture donnée à la politique de cohésion de l'UE pour l'après 2006, organisée autour d'un nombre limité de priorités (I — convergences; II — compétitivité régionale et emploi; III — coopération territoriale européenne) et focalisant leur concrétisation sur les stratégies de Lisbonne et de Göteborg aux niveaux national et régional.

7.2 De l'avis du CESE, les données présentées dans le rapport font clairement apparaître la nécessité de redoubler les efforts concourant à l'objectif de cohésion dans une Union élargie, ce pourquoi il est d'accord pour que l'objectif de la convergence soit d'abord orienté vers les régions disposant d'un PIB par habitant inférieur à 75 % de la moyenne communautaire. Il se félicite du traitement spécial que recevront les régions visées par «l'effet statistique», pour lesquelles a été prévue une aide dont le niveau dépasse ce qu'il avait été décidé en 1999 d'attribuer aux régions en «soutien transitoire».

7.3 Le CESE accueille favorablement la proposition d'affecter le Fonds de cohésion à l'objectif de la convergence et estime que celui-ci devrait continuer à fonctionner selon une logique nationale (États membres dont le RNB est inférieur à 90 % de la moyenne communautaire) et sans que son application ne soit limitée par des critères régionaux.

7.4 Le CESE souscrit au sens qu'il convient de donner à la politique de cohésion en dehors des États membres et des régions moins développées (à savoir encourager la compétitivité et réduire les disparités entre régions, de même qu'accompagner la stratégie européenne pour l'emploi). Il défend la concentration thématique sur un nombre limité de priorités pour la compétitivité (économie de la connaissance, accessibilité, environnement et services d'intérêt général).

7.5 Il est également d'accord sur le fait qu'au niveau de la deuxième priorité, il convient d'accorder un traitement spécial aux régions actuellement éligibles à l'objectif 1 et qui ne respectent pas les critères d'éligibilité dans le cadre de la priorité accordée à la convergence, lesquelles bénéficieront d'une aide accrue pendant une période transitoire («soutien temporaire»).

7.6 L'aide à la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale a été importante pour l'intégration territoriale européenne, raison pour laquelle le CESE appuie la proposition de la Commission visant à créer un nouvel objectif, tirant profit de l'expérience accumulée dans le cadre de l'initiative INTERREG. Cet objectif porterait sur la coopération territoriale, en conservant les dimensions transfrontalière, interrégionale et transnationale ainsi que la possibilité pour les États membres d'inclure les régions maritimes dans la dimension transfrontalière. Il faut que les régions ayant des frontières avec les nouveaux États membres s'adaptent à la nouvelle situation, raison pour laquelle il conviendrait de créer un programme spécial qui leur serait destiné. Le CESE marque donc son accord à une nette augmentation des moyens financiers affectés à l'objectif «Coopération territoriale européenne», par rapport aux fonds antérieurement consacrés à INTERREG.

7.7 Le Comité accueille favorablement l'intention de la Commission de proposer la création d'un nouvel instrument juridique, sous la forme de «collectivités régionales transfrontalières», de manière à faciliter la coopération entre les États membres et les autorités locales et à renforcer les liens aux frontières extérieures, c'est-à-dire avec les nouveaux voisins.

7.8 Il est d'accord avec la Commission pour que l'ensemble des programmes prévoient une réponse intégrée aux spécificités territoriales et qu'il soit tenu compte de la nécessité que ceux-ci luttent contre les différentes formes de discrimination sociale.

7.9 Il accueille favorablement l'importance reconnue à la dimension urbaine: il convient d'intégrer dans les programmes des actions dans ce domaine, d'attribuer une pertinence particulière aux problèmes des villes et de reconnaître le rôle de celles-ci en tant que moteur du développement régional. Tout comme la Commission, le CESE reconnaît l'importance de la coopération entre villes en tant qu'élément clé de la coopération territoriale.

7.10 Le CESE estime qu'il est particulièrement important de garantir que les nouveaux instruments utilisés dans les zones rurales s'intègrent dans la politique agricole communautaire, en maintenant le degré actuel de concentration en matière d'aide aux régions et aux pays moins développés couverts par les programmes de convergence. Il attire également l'attention sur la nécessité que les aides accordées à ces zones rurales soient destinées non seulement à des projets agricoles, mais aussi à d'autres susceptibles de permettre le développement du monde rural.

8. Système de gestion

8.1 Le CESE souscrit à la limitation à trois du nombre d'instruments financiers concourant à la politique de cohésion (FEDER, FSE et Fonds de cohésion) et au principe de la réduction tant du nombre d'objectifs que de celui d'instruments financiers qui y sont associés, ce qui contribuera à accroître la simplification et l'efficacité de la programmation.

8.2 Le Comité est favorable au renforcement de la coopération entre les États membres, les autorités locales et les partenaires économiques et sociaux.

8.3 Il souscrit à l'importance reconnue à l'évaluation régulière de l'impact territorial dans la politique régionale ainsi qu'à l'évaluation de l'impact territorial de la politique régionale, cette dernière devant également comprendre, comme la Commission le recommande, une évaluation de l'impact suscité par l'évolution des échanges commerciaux.

8.4 Le CESE juge important que la Commission, dans de futurs rapports, mette davantage en exergue l'égalité des chances entre les femmes et les hommes et l'évaluation de la contribution de la politique de cohésion à cet objectif.

8.5 S'agissant du système de gestion, le CESE souscrit au maintien des quatre principes (programmation, partenariat, concentration et additionnalité) et à la simplification basée sur une décentralisation accrue. Il estime toutefois que cet accroissement de la décentralisation ne doit pas remettre en question la nécessité pour la Commission de continuer à suivre de près l'exécution des programmes, afin de garantir la cohérence de la politique régionale au niveau de l'Union et d'éviter des dérives qui dévaloriseraient les objectifs poursuivis. Le contrôle exercé par la Commission doit être très strict, non seulement en ce qui concerne l'application correcte des fonds, afin de garantir l'absence de toute dérive, mais également pour ce qui est de vérifier si les projets financiers accomplissent ou non les fonctions pour lesquelles ils ont été conçus.

9. Le partenariat pour la mise en œuvre des fonds structurels

9.1 Le CESE rappelle son avis sur le «Partenariat pour la mise en œuvre des fonds structurels»⁽¹⁾, et plus particulièrement les conclusions suivantes:

9.2 Il est primordial de mener une réflexion sur les comités de suivi prévus à l'article 35 du règlement relatif aux fonds structurels. Les fonctions nouvelles et importantes qui ont été attribuées à ces organes, ou à ceux qui les remplaceraient, rendent indispensable une révision des mécanismes de participation des partenaires sociaux.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(1) Le paragraphe 9 est issu de l'avis du CESE sur le «Partenariat pour la mise en œuvre des fonds structurels», JO C 10 du 14.1.2004, p. 21.

9.14 Le CESE estime qu'il y a de grands avantages à tirer de l'établissement d'un seuil minimal de participation, réglementé par voie de règlement communautaire, tout en laissant aux États membres le soin de fixer des niveaux accrus de participation s'ils le souhaitent, par la voie législative ou à travers des dispositions nationales. Les règles à établir devront permettre une meilleure information ainsi que des formes plus intenses, stables et permanentes de participation des partenaires économiques et sociaux.

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

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

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

10. Contributions du CESE au débat en cours et à la construction d'un nouveau partenariat pour la cohésion — convergence, compétitivité et coopération

10.1 Priorités de la politique de cohésion

10.1.1 Le Comité accueille favorablement l'intention de la Commission d'établir, dans le cadre de la convergence, un mécanisme spécifique visant à compenser toutes les faiblesses des régions ultrapériphériques, ainsi que de celles touchées par des faiblesses structurelles permanentes.

10.1.2 Le CESE recommande que soit analysée dans la stratégie d'aide aux différentes régions la mesure dans laquelle les données quantitatives disponibles reflètent fidèlement le progrès économique et social, et ne résultent pas de l'impact statistique d'externalités très souvent non pertinentes pour la réalité économique et sociale de ces régions, comme c'est le cas pour l'implantation de systèmes off-shore, qui entraînent des distorsions des indicateurs utilisés.

10.2 Complémentarité des politiques communautaires sectorielles

10.2.1 Le CESE attire l'attention sur la complémentarité des politiques communautaires sectorielles pour l'objectif de la

cohésion, en particulier dans les domaines de la R&D, de la société de l'information et des transports. Il se félicite de l'intention de considérer la cohérence entre la cohésion et la politique de concurrence comme un élément essentiel dans les différentes politiques communautaires.

10.2.2 Constatant que plus de 50 % des fonds destinés à la R&D sont concentrés dans un nombre très limité de régions de l'UE, le CESE plaide pour que la complémentarité avec les politiques sectorielles contrecarre cette concentration excessive et contribue au renforcement des mesures d'incitation au transfert de technologie entre les régions.

10.3 Budget

10.3.1 Compte tenu des ambitions que les États membres ont placées dans l'UE, par rapport aux objectifs de l'élargissement et de la stratégie de Lisbonne, il est peu raisonnable de penser que le niveau des ressources puisse être maintenu au même niveau. Le CESE a demandé de manière réitérée dans des avis émis au cours des dernières années que le plafond du budget communautaire soit augmenté. À la lumière de la limite proposée par la Commission (1,24 %) dans le cadre des perspectives financières pour la période 2007-2013, le CESE estime que les 0,41 % consacrés à la politique de cohésion (0,46 % avant les transferts destinés au développement rural et de la pêche) correspondent à un plafond maximal de ressources totales qui nous semble insuffisant pour permettre d'atteindre les ambitieux objectifs proposés.

10.3.1.1 Dans un tel scénario, et dans un contexte de besoins financiers accrus pour faire face à l'augmentation des disparités régionales résultant de l'élargissement, fondamentalement, ce seront les régions qui bénéficient actuellement de la politique de cohésion qui auront à leur charge les coûts de l'élargissement, par l'intermédiaire d'une diminution des aides communautaires qu'elles recevront.

10.3.1.2 De l'avis du CESE, cette situation est indéfendable du point de vue tant politique qu'économique, car elle est absolument contraire à tout principe d'équité dans la répartition des coûts de l'élargissement.

10.3.1.3 Le CESE ne comprend pas comment il serait possible d'assurer la compatibilité, d'une part, de l'objectif politique de l'élargissement et de l'approfondissement de l'Union, qui fait l'unanimité, et d'autre part, du maintien, voire de la réduction de l'effort que celui-ci exige des États membres. Il s'oppose à une vision réductrice de la construction européenne adoptée aux seuls motifs de difficultés conjoncturelles et d'une absence de vision d'avenir de la part de certains des acteurs les plus essentiels de ce processus.

11. Autres recommandations

11.1 Le CESE considère qu'il est de la plus haute importance que les critères économiques, sociaux et territoriaux qui prévalent à la distribution entre les États membres des ressources destinées à la priorité «compétitivité régionale et emploi» soient définis avec la plus grande objectivité et la plus grande rigueur, en tenant particulièrement compte des indicateurs sociaux, et non seulement économiques.

11.2 Pour ce qui est de la mise en oeuvre des fonds, le CESE est d'avis que l'on doit de plus en plus avancer vers de nouvelles formes de participation des partenaires institutionnels, économiques et sociaux allant bien au-delà d'une participation aux organes de planification, de gestion, de contrôle/suivi et d'évaluation.

11.3 La concrétisation de mécanismes inspirés des subventions globales est de ce point de vue une voie qu'il convient de renforcer, en imposant aux États membres l'exigence d'adopter ce type de modèles, du moins pour une partie limitée des cadres communautaires d'appui, compte tenu des avantages susceptibles d'être retirés (diminution des entraves bureaucratiques, rapidité et absence d'effort budgétaire) par les États membres, vu les restrictions généralisées auxquelles sont actuellement soumises les finances publiques.

11.4 En outre, il faut encourager les partenariats public/privé, de manière à surmonter les restrictions actuelles au niveau des finances publiques et garantir leur financement à long terme.

11.5 Le CESE considère qu'il convient de renforcer les règles relatives aux abus en termes de délocalisation d'entreprises; il faut notamment prévoir des pénalités exemplaires et la restitution des fonds reçus s'il est prouvé que le désinvestissement n'a pas pour fondement la perte de viabilité de l'unité de production, et que la délocalisation intervient uniquement pour que l'entreprise voie augmenter les aides qu'elle reçoit.

11.6 Le Comité considère également souhaitable que dans le cadre de l'aide aux entreprises, l'importance des PME soit reconnue, à la lumière de leur rôle dans le contexte socio-économique, notamment en ce qui concerne leur capacité à générer des emplois et de la richesse, et de leur engagement notoire dans le développement de la région où elles sont situées.

11.7 Enfin, l'ambition de poursuivre une politique de cohésion économique, sociale et territoriale dans une Europe élargie constitue certainement l'un des défis majeurs auxquels l'UE va être confrontée. La politique de cohésion étant elle-même un pilier essentiel de l'intégration entre les peuples et les territoires de l'Union européenne, le CESE plaide auprès des États membres de l'Union pour qu'ils mènent à bon port cette réforme, compte tenu des échecs récents rencontrés dans le processus de construction de l'Union, afin de que les citoyens recommencent à croire dans la construction européenne.

11.8 De l'avis du CESE, il est crucial que les États membres maintiennent et renforcent leurs propres efforts de politique de cohésion, indépendamment de ceux déployés via les politiques de l'Union.

11.9 La nouvelle structure et les priorités de la politique de cohésion de l'Union sont conditionnées par l'élargissement, ainsi que par la limitation des ressources disponibles, et non par la suppression des disparités régionales et sociales. C'est ainsi que certains États membres et régions qui ont jusqu'à présent été d'importants bénéficiaires de la politique de cohésion européenne cesseront progressivement d'être éligibles à une partie substantielle des instruments disponibles. De toute évidence, cela ne veut pas dire qu'ils ont atteint le niveau de développement et de cohésion souhaité, ce pourquoi il est justifié qu'ils fassent l'objet d'une attention particulière dans le cadre des politiques budgétaires nationales.

Bruxelles, le 30 juin 2004.

Le Président
du Comité économique et social européen
Roger BRIESCH

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social européen: Imposition des dividendes au niveau des personnes physiques dans le marché intérieur»

(COM(2003) 810 final)

(2004/C 302/15)

Le 19 décembre 2003, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

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 8 juin 2004 (rapporteur: M. RETUREAU).

Lors de sa 410^{ème} session plénière des 30 juin et 1^{er} juillet (séance du 30 juin 2004), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 151 voix pour, 1 voix contre et 12 abstentions.

1. Introduction

1.1 La communication soumise pour avis concerne principalement la taxation des dividendes perçus par les personnes physiques pour leurs investissements de portefeuille.

1.2 Elle s'inscrit dans la suite de la Communication relative à l'étude sur la fiscalité des entreprises ⁽¹⁾ qui proposait déjà de définir des lignes directrices concernant l'application des principaux arrêts de la CJCE dans ce domaine, et pour le cas des dividendes perçus par les personnes physiques, se réfère à l'arrêt Verkooijen ⁽²⁾. L'assimilation des dividendes entrants et sortants à une circulation de capitaux est une construction prétorienne; les dividendes ne sont pas mentionnés expressément dans le Traité ni dans la directive.

1.3 Les divergences entre les systèmes fiscaux des pays membres en ce qui concerne «la double imposition des bénéfices des sociétés distribués aux actionnaires sous forme de dividendes ⁽³⁾» constituerait une source de discriminations importantes, ainsi qu'un obstacle à la libre circulation des capitaux au sein du Marché unique.

1.4 Les lignes directrices proposées concernent l'incidence du droit communautaire sur les modes d'impositions des dividendes par les États membres et visent ainsi, à la lumière de la jurisprudence de la Cour précitée, à éliminer les restrictions rencontrées par les particuliers par la fiscalité des revenus d'actions détenues en portefeuille. En outre, la proposition vise aussi à réduire les taux d'imposition à la source trop élevés dans les États d'origine des dividendes.

1.5 L'objectif est «d'aider ces (États membres) à veiller à la compatibilité de leurs systèmes fiscaux avec les obligations du marché intérieur conformément, aux principes du Traité en matière de libre circulation des capitaux».

1.6 Si les États membres n'acceptaient pas la méthode proposée pour éliminer les obstacles à la libre circulation pour les investissements de portefeuille en actions, la Commission pourrait alors recourir à l'article 226 du Traité CE en sa qualité de gardienne des traités.

1.7 Il convient de rappeler que la Cour peut dégager du libellé de questions préjudicielles formulées par le juge national, eu égard aux données exposées par celui-ci, les éléments relevant de l'interprétation du droit communautaire, en vue de permettre à ce juge de résoudre le problème juridique dont il se trouve saisi ⁽⁴⁾.

2. Imposition des dividendes dans le marché intérieur

2.1 L'imposition des résultats des sociétés comporte un impôt sur les bénéfices, dont le taux varie selon les pays entre 12,5 et 40 % (environ 30 % en moyenne). L'imposition des dividendes distribués sur le bénéfice après impôt sur les sociétés (IS) peut s'effectuer à la source et être déduit du dividende distribué, mais aussi être saisi par l'IRPP au taux marginal ou selon un taux distinct.

2.2 L'imposition du résultat des sociétés et de celui des dividendes constitue, selon la Commission, une «double imposition économique», et les particuliers courent en outre le risque d'une double imposition juridique internationale (imposition par deux États différents pour les dividendes perçus à l'étranger).

⁽¹⁾ «Vers un marché intérieur sans entraves fiscales», COM(2001)582 final.

⁽²⁾ Affaire C-35/98 Verkooijen, Recueil 2000 I-4071.

⁽³⁾ Rapport Ruding de mars 1992, pp. 207-208.

⁽⁴⁾ Arrêt du 28 janvier 1992, Bachmann, CR09204/90, Rec. p. I-249.

2.2.1 Le modèle de convention de l'OCDE, proposé pour éviter la double imposition juridique internationale ne traite pas de la double imposition économique.

2.2.2 Sur la base de la convention modèle de l'OCDE, l'impôt déjà perçu à la source sur les dividendes dans l'état d'origine devrait être déduit de l'impôt dû dans l'état de résidence fiscale de l'actionnaire, sous forme d'une imputation ordinaire limitée à l'impôt qui peut être dû sur les dividendes dans l'état de résidence fiscale.

2.2.3 Le modèle OCDE s'applique, selon la Commission, à tous les systèmes d'imposition sur les dividendes, sous une forme pure ou mixte (système classique, cédulaire, imputation, exonération).

3. L'arrêt Verkooijen et quelques autres arrêts pertinents

3.1 Dans le jugement de la Cour relatif à l'affaire Verkooijen, il s'agissait du refus d'accorder à ce dernier le bénéfice d'une exonération de l'impôt sur le revenu pour les dividendes d'actions perçus d'une société établie dans un État membre autre que le royaume des Pays-Bas.

3.2 Cette exonération s'appliquait au revenu d'actions ou de parts sociales sur lequel l'impôt néerlandais sur les dividendes avait été retenu à la source aux Pays-Bas, ce qui en excluait les revenus d'actions perçus dans d'autres pays.

3.2.1 Premièrement, l'exonération était conçue comme une mesure visant à améliorer le niveau des fonds propres des entreprises et à stimuler l'intérêt des personnes privées pour les actions néerlandaises; deuxièmement, en particulier pour les petits investisseurs, l'exonération avait pour objectif de compenser dans une certaine mesure la double imposition économique par une exemption de mille guldens.

3.2.1.1 Dans le cadre de l'imposition des revenus de M. VERKOOIJEN, l'inspecteur des impôts n'a pas appliqué l'exonération des dividendes, estimant que M. VERKOOIJEN n'y avait pas droit puisque les dividendes qu'il avait perçus «n'avaient pas été soumis à l'impôt néerlandais sur les dividendes».

3.2.2 Saisie par le tribunal national compétent d'une question préjudicielle, la Cour a estimé que la perception de dividendes étrangers était indissolublement liée à un mouvement de capitaux; le traitement fiscal différent et moins avantageux des dividendes entrants par rapport aux dividendes domestiques constituait alors une restriction interdite à la libre circulation des capitaux.

3.2.2.1 La Cour précisait qu'une disposition législative telle que celle en cause «... a pour effet de dissuader les ressortissants d'un État membre résidant aux Pays-Bas d'investir leurs capitaux dans des sociétés ayant leur siège dans un autre État membre».

3.2.2.2 «Une telle disposition produit également un effet restrictif à l'égard des sociétés établies dans d'autres États membres en ce qu'elle constitue à leur encontre un obstacle à la collecte de capitaux aux Pays-Bas».

3.3 Dans l'affaire Schmid ⁽¹⁾, l'Avocat général a noté que les dividendes provenant d'actions d'origine étrangère, qui ne sont pas soumis en Autriche à la retenue à la source à caractère libératoire au titre de l'impôt sur les revenus des capitaux, y sont par conséquent intégralement soumis à l'impôt sur le revenu et ne peuvent, par ailleurs, bénéficier de l'application du taux d'imposition réduit de moitié. L'Avocat général en a conclu à une violation de la liberté de circulation des capitaux.

4. Observations générales du Comité

4.1 En matière fiscale, les États membres exercent une compétence retenue. Les articles 56 et 58 TCE actuellement en vigueur fixent néanmoins des limites à cette compétence nationale, qui ne doit pas attenter à une liberté fondamentale ni contourner le droit communautaire: l'art. 56 défend de faire obstacle à la libre circulation des capitaux, tandis que l'art. 58 reconnaît que si les dispositions fiscales nationales peuvent «établir une distinction entre les contribuables qui ne se trouvent pas dans la même situation en ce qui concerne leur résidence ou le lieu où leurs capitaux sont investis» et si les États peuvent prendre «toutes les mesures indispensables pour faire échec aux infractions à leurs lois et règlements, notamment en matière fiscale ou en matière de contrôle prudentiel des établissements financiers... ou... prendre des mesures justifiées par des motifs liés à l'ordre public ou à la sécurité publique», il faut néanmoins que les mesures prises à ces fins ne puissent «constituer ni un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée à la libre circulation des capitaux et des paiements».

4.2 La jurisprudence de la Cour demande au fond un traitement égal des personnes imposables, et condamne les double impositions internationales.

4.3 Avec l'élargissement de l'Union, et les différences de taux encore plus accentuées en ce qui concerne l'IS et l'IRPP des dividendes, le Comité convient qu'il est urgent d'encourager tous les États membres qui ne l'auraient pas encore fait à passer des accords internationaux contre la double imposition, sur la base minimum du modèle proposé par l'OCDE, afin de réaliser une égalité de traitement au plan national des dividendes perçus pour les investisseurs en portefeuille, indépendamment de leur origine au sein de la Communauté.

⁽¹⁾ Affaire C-516/99, 30 mai 2002.

4.4 Le Comité note que le Traité prévoit aussi la libre circulation des capitaux en direction ou en provenance des pays tiers, et qu'un certain nombre d'accords internationaux bilatéraux existent aussi entre des pays membres et des pays tiers.

4.5 La pleine neutralité ne pourrait être idéalement atteinte, en combinant toutes les conditions posées par la communication, et en se limitant à l'espace communautaire, que par un taux communautaire unique d'impôt sur les sociétés dans un système d'exonération, et à condition que les conditions d'imposition à l'IRPP soient par ailleurs égales dans tous les pays concernés et si l'on considérait que les revenus d'actions constituent l'unique revenu du contribuable investissant en portefeuille. La Commission reconnaît d'ailleurs elle-même que la pleine neutralité fiscale ne pourrait être atteinte que par une harmonisation complète de la fiscalité des pays membres.

4.6 La souveraineté fiscale des Parlements et les États, décidant de l'imposition des personnes physiques et morales et du budget national, est historiquement au fondement des démocraties européennes. L'égalité des citoyens devant les charges publiques constitue un principe fondamental de valeur constitutionnelle. Les États membres conservent encore, au niveau actuel de l'intégration européenne, des raisons sérieuses de vouloir retenir, comme prévu par les traités, leurs compétences nationales en matière fiscale. Cette situation pourrait bien entendu évoluer à l'avenir. Le Comité souhaite néanmoins que la latitude dont disposent les États membres ne conduise pas à des situations de dumping fiscal.

4.7 Le Comité considère que les lignes directrices proposées, si elles sont limitées aux questions effectivement traitées par la Cour, s'inscrivent à cette condition dans le cadre des compétences respectives de la Commission et des États membres. S'il en était ainsi décidé, le Parlement européen et les organes communautaires consultatifs devraient être pleinement impliqués dans le suivi d'une telle procédure.

4.8 Le Comité se demande finalement si la menace d'une saisine de la Cour de justice est réellement de nature à faciliter la recherche indispensable de solutions; néanmoins, le Comité est d'avis que les États membres concernés doivent rapidement adopter des dispositions pour éviter les discriminations vis-à-vis des dividendes sortants ou entrants. Cela pourrait en outre revenir à vouloir faire de la Cour un substitut de législateur fiscal communautaire, par-delà la compétence retenue des États membres, ce qui risquerait de conduire à une confusion des pouvoirs.

5. Observations particulières

5.1 Le Comité note que le modèle d'analyse relativement simple de la Commission ne couvre qu'une des hypothèses de placement en actions, celle d'un portefeuille individuel composé d'actions de sociétés basées dans deux ou plusieurs pays

membres. Un portefeuille peut être composé d'actions de sociétés situées dans plusieurs pays membres et hors de l'UE.

5.2 Le Comité fait aussi remarquer que les revenus de valeurs mobilières peuvent aussi provenir de sociétés de placement collectif ou de fonds de pensions, sous des formes qui ne permettent pas de connaître l'origine nationale des diverses composantes des dividendes et des plus-values distribués. D'ailleurs, des règles fiscales distinctes s'appliquent parfois aux plus-values de ces formes de placement et aux revenus distribués, par rapport à celles relatives à l'encaissement direct de dividendes par une personne physique disposant de son propre portefeuille d'actions. La Commission ne traite pas ces questions.

5.3 Le Comité constate que la question de la taxation des plus-values résultant de la réalisation des titres en Bourse n'est pas non plus traitée dans la communication. La perception des dividendes n'est pas le seul but de l'investissement dans un portefeuille d'actions pour un particulier. La valorisation du titre en bourse pour réaliser des prises éventuelles de bénéfices constitue une raison encore plus fondamentale parfois de l'investissement, et participe entièrement de la gestion d'un portefeuille et de ses revenus. Ce problème devrait sans doute être lui aussi étudié.

5.4 Quant au débat sur la double imposition économique, le Comité estime qu'il n'est pas illégitime de distinguer personnes physiques et personnes morales, indépendamment des méthodes et taux d'impositions pratiqués à leur égard. La partie distribuée aux actionnaires constitue pour ces derniers un revenu disponible, mais la totalité des résultats ne fait pas nécessairement l'objet d'une distribution. Une partie sert à l'auto-financement de la société, ce qui valorise le titre et la richesse des actionnaires; cette partie des résultats n'est saisie que par l'IS et non par l'IRPP dans les hypothèses considérées par la Commission. Il conviendrait donc de savoir aussi si ces plus-values sont taxées ou non lors de leur réalisation et dans quelles conditions; la communication ne traite pas cette question pourtant importante aux yeux du Comité.

6. Conclusions

6.1 Le Comité estime que le traitement des doubles impositions et de la taxation des retenues éventuelles à la source concernant les dividendes domestiques et les dividendes entrants et sortants, en vue de leur assurer un traitement non discriminatoire, constituent des objectifs importants, sans pour autant remettre en cause le principe fondamental de l'égalité des personnes physiques devant les charges publiques au plan national. Les États membres pourraient également envisager des coopérations entre pays ayant des pratiques fiscales similaires, afin d'étudier les meilleures pratiques fiscales disponibles.

6.2 Les questions évoquées par le Comité dans ses observations particulières pourraient être examinées dans des étapes ultérieures, en vue d'une harmonisation fiscale plus grande en matière d'impôt sur les sociétés et de taxation des revenus et plus values des valeurs mobilières pour un meilleur fonctionnement du marché intérieur.

6.3 Le Comité estime finalement que la communication de la Commission ouvre la perspective de résoudre des problèmes qui font l'objet de nombreuses saisines de la Cour de justice, qu'il conviendrait d'éviter à l'avenir, pour éviter de la surcharger inutilement de requêtes en ce domaine.

Bruxelles, le 30 juin 2004.

Le Président
du Comité économique et social européen
Roger BRIESCH

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social européen

Les amendements suivants ayant recueilli un nombre de voix favorables représentant au moins un quart des suffrages exprimés, ont été repoussés au cours des débats.

Paragraphe 4.6

Supprimer la dernière phrase de ce paragraphe.

Résultat du vote:

Voix contre: 84
Voix pour: 58
Abstentions: 9

Paragraphe 4.8

Supprimer ce paragraphe.

Résultat du vote:

Voix contre: 85
Voix pour: 53
Abstentions: 16

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions et aux partenaires sociaux au niveau communautaire concernant le réexamen de la directive 93/104/CE sur certains aspects de l'aménagement du temps de travail»

(COM(2003) 843 final)

(2004/C 302/16)

Le 5 janvier 2004, la Commission a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», qui était chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 14 juin 2004 (Rapporteur: M. Erik HAHR).

Lors de sa 410^{ème} session plénière des 30 juin et 1^{er} juillet 2004 (séance du 30 juin 2004), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 154 voix pour, 71 voix contre et 13 abstentions.

1. Contenu de la communication de la Commission

1.1 La présente communication vise la directive 93/104/CE du 23 novembre 1993 telle que modifiée par la directive 2000/34/CE, qui établit des prescriptions minimales en matière d'organisation du temps de travail en vue d'assurer un meilleur niveau de protection de la sécurité et de la santé des travailleurs.

1.2 La communication poursuit un triple objectif.

1.2.1 En premier lieu, elle vise à évaluer l'application de deux règles établies par la directive sujettes à réexamen et ce, avant l'expiration d'une période de sept ans à compter de la date limite de transposition par les États membres, c'est-à-dire avant le 23 novembre 2003. Ces dispositions concernent les dérogations prévues à l'article 17, paragraphe 4, à la période de référence pour l'application de l'article 6 (durée maximale hebdomadaire de travail) et l'option contenue à l'article 18, paragraphe 1, lettre b), point i) permettant aux États membres de ne pas appliquer l'article 6 s'ils prennent des mesures garantissant que les travailleurs consentent à travailler plus de 48 heures par semaine (disposition connue sous l'appellation de «opt-out»).

1.2.2 En second lieu, la communication vise à analyser l'impact de la jurisprudence de la Cour concernant la définition du temps de travail et la qualification du temps de garde, ainsi que les nouveaux développements visant une meilleure compatibilité entre vie professionnelle et vie familiale.

1.2.3 En troisième lieu, elle vise à consulter le Parlement européen et le Conseil, mais aussi le Comité économique et social européen, le Comité des régions et les partenaires sociaux, sur une révision possible du texte.

1.2.4 Il convient de noter que le Parlement européen a adopté le 11 février 2004 un rapport en faveur de la suppression progressive pure et simple des dispositions relatives à la faculté de dérogation dite «opt-out». La Commission a publié un second document de consultation le 19 mai. Elle indique que celui-ci a pour objectif d'inviter les partenaires sociaux à négocier et, à défaut, de donner des indications générales concernant la direction dans laquelle devrait aller toute législation que la Commission pourrait proposer par la suite.

2. Observations générales

2.1 Le CESE juge inadéquate la méthode de consultation utilisée par la Commission sur une matière qui, au niveau national, fait l'objet de négociations collectives. La Commission aurait dû en priorité consulter les partenaires sociaux avant de lancer la procédure de consultation avec les institutions européennes, le CESE et le Comité des régions.

2.2 Ainsi, la Commission ne présente pas de propositions concrètes visant à apporter des modifications à la directive, mais en revanche, la consultation a pour objet de permettre d'obtenir des réponses à propos de cinq grandes questions, dans la perspective d'une révision future de la directive:

- Durée des périodes de référence (actuellement quatre mois, mais certaines dispositions autorisent des périodes de six mois ou d'un an).
- Définition du temps de travail à la suite des récents arrêts rendus par la Cour de justice des Communautés européennes sur le temps de garde.
- Conditions d'application de la renonciation (la règle dite «opt-out»).
- Mesures destinées à assurer un meilleur équilibre entre la vie professionnelle et la vie de famille.
- Manière de parvenir au meilleur équilibre entre ces mesures.

2.2.1 Pour pouvoir répondre de manière exhaustive aux cinq questions de la Commission, il est nécessaire non seulement de posséder une connaissance approfondie de la directive générale 93/104/CE sur le temps de travail, mais aussi de procéder à une analyse de la manière dont cette directive a été transposée dans la législation des États membres et des conséquences que sa mise en œuvre a entraînées par rapport à la législation nationale antérieure sur le temps de travail, ainsi que de celles des conventions collectives nationales sectorielles. Le Comité constate que le rapport ⁽¹⁾ qu'a publié la Commission et le contenu de la communication dont il s'agit ici n'éclairent que dans une certaine mesure les problématiques qui viennent d'être évoquées. C'est pourquoi les prises de position du Comité auront nécessairement un caractère plus global.

2.2.2 Dans le but d'assurer une meilleure protection de la santé et de la sécurité des travailleurs, conformément aux dispositions sociales du traité instituant la Communauté européenne (article 136 et suivants) et à la directive 89/391/CEE, il est tout particulièrement prévu ce qui suit dans la directive générale 93/104/CE sur le temps de travail:

- Une durée maximale de travail de 48 heures par semaine en moyenne, y compris les heures supplémentaires.
- Une période minimale de repos de 11 heures consécutives pour chaque période de vingt-quatre heures.
- Un temps de pause lorsque le travail journalier est supérieur à 6 heures.
- Une période minimale de repos d'une journée par semaine.
- Au moins 4 semaines de congé annuel.
- Une durée maximale quotidienne de travail de nuit de 8 heures en moyenne.

2.2.3 La directive fixe aussi les conditions moyennant le respect desquelles les États membres, soit par la voie législative, soit par des conventions collectives, ont le droit de déroger aux règles inscrites dans la directive. Les dérogations ne sont permises qu'à la condition de respecter les principes généraux de protection de la santé et de la sécurité des travailleurs.

2.2.4 L'on ne dispose malheureusement pas d'une évaluation d'ensemble en ce qui concerne la question de savoir si la mise en œuvre de la directive dans les États membres a donné lieu, pour les travailleurs de l'Union européenne, aux améliorations de conditions de vie et de travail que l'on avait à l'origine souhaitées, mais le Comité pose en hypothèse que tel est le cas, à tout le moins pour le long terme. C'est pourquoi il faut peser soigneusement et bien justifier les modifications que l'on apporterait au contenu de la directive, en particulier à partir des évaluations dont disposent les partenaires sociaux.

2.2.5 Cependant, il faut prendre en compte le fait que le contenu de la directive découle de débats et de réflexions qui remontent à plus de quatorze ans. Les décisions de la Cour de justice concernant l'interprétation des notions de «temps de travail» et de «repos compensateur» ont suscité des problèmes aigus pour de nombreux États membres. Dans ce contexte, le Comité accueille avec intérêt la procédure de concertation que

la Commission a maintenant mise en train, tout en soulignant ses limites, déjà évoquées plus haut. Cela donne la possibilité de recueillir des points de vue provenant de divers horizons à propos de la manière dont la directive et la législation qui en est découlée ont fonctionné dans les États membres et, par là même, la possibilité de pallier le manque d'information dont on a fait plus haut le constat. Naturellement, les partenaires sociaux ont au premier chef, en vertu des dispositions du traité instituant la Communauté européenne, un rôle très important à jouer dans ce processus de concertation.

2.2.6 Le temps de travail et l'organisation du temps de travail revêtent une importance déterminante dans la relation entre les organisations patronales et syndicales ainsi que dans la relation quotidienne entre l'employeur et le travailleur. C'est pourquoi l'élaboration de règles applicables au temps de travail dans les conventions collectives présente un intérêt crucial pour les partenaires sociaux, qui possèdent une grande expertise et une grande expérience en ces matières.

2.2.7 La législation nationale en matière de temps de travail s'appuie généralement sur l'idée qu'incombe à l'employeur et au travailleur une responsabilité commune en ce qui concerne une organisation satisfaisante du temps de travail. Il appartient aux partenaires sociaux, aux différents niveaux dans les États membres, de résoudre, en fonction des règles applicables au temps de travail, et dans le cadre de conventions collectives, les problèmes de temps de travail qui se posent sur le lieu de travail.

2.2.8 Un examen strictement juridique des règles que contient la directive sur le temps de travail en matière de repos journalier, de temps de pause, de repos hebdomadaire et de temps de travail hebdomadaire fait apparaître, lorsque l'on compare ces règles aux dispositions relatives aux dérogations autorisées que contient l'article 17, que l'on doit considérer la directive comme étant un texte qui offre une marge de flexibilité négociée, si l'on fait abstraction des conséquences des décisions de la Cour de justice pour ce qui concerne le temps de garde. Cependant, il faut constater que la directive sur le temps de travail constitue une zone relativement compliquée du droit communautaire. C'est pourquoi le Comité propose que dans le contexte d'une proposition de révision de la directive, la Commission, de surcroît, étudie et prenne en compte, les conditions nécessaires à la simplification de la directive. Une simplification ne doit toutefois pas se réaliser au détriment des exigences de protection de la santé et de la sécurité des travailleurs.

3. Observations particulières

3.1 Périodes de référence

3.1.1 Dès les origines de la directive sur le temps de travail, l'on avait commencé à débattre en Europe de la question du temps de travail annuel. La manière la plus simple de définir le temps de travail annuel est de dire qu'il s'agit d'un système où la période de référence utilisée pour calculer la durée moyenne de travail hebdomadaire représente une année, soit 365 jours.

⁽¹⁾ Rapport de la Commission — État d'avancement de la transposition de la directive 93/104/CE du Conseil du 23 novembre 1993 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail («Directive sur le temps de travail»), COM(2000) 787 final.

3.1.2 L'article 6 de la directive sur le temps de travail contient en effet une règle concernant un temps de travail hebdomadaire moyen de 48 heures. Ce temps de travail peut se répartir sur quatre mois ou bien, conformément aux dispositions dérogatoires de l'article 17, sur six ou douze mois⁽¹⁾. Ainsi, la directive prévoit une certaine marge de liberté en ce qui concerne l'étalement du temps de travail sur une période de référence. L'organisation du temps de travail doit évidemment remplir les dispositions relatives au repos journalier, au repos hebdomadaire, au travail nocturne, etc., et respecter des principes généraux de protection de la santé et de la sécurité des travailleurs.

3.1.3 Dans sa communication, la Commission constate qu'il n'est «pas toujours aisé d'analyser les législations nationales en matière de transposition des articles 6 et 16»⁽²⁾ (qui concernent respectivement la durée maximale de travail hebdomadaire et les périodes de référence), mais que d'une «façon générale, il est possible de constater l'affirmation d'une tendance vers une période de référence annuelle»⁽³⁾.

3.1.4 La question qui se pose est celle de savoir dans quelle mesure la période de référence a des répercussions sur la santé et la sécurité du travailleur. La Commission n'examine pas cette question. À l'évidence, il peut être inconfortable de devoir concentrer beaucoup de travail dans une période relativement courte, mais étant donné qu'en pratique, l'on utilise des périodes de référence annuelles dans le cadre de nombreuses conventions collectives, il est permis de supposer que les partenaires sociaux veillent à compenser les effets négatifs qu'un allongement de la période de référence est susceptible d'exercer sur la santé et la sécurité en garantissant des périodes de repos équivalentes.

3.1.5 L'un des arguments avancés en faveur de l'allongement de la période de référence est que cela donnerait aux entreprises davantage de souplesse en matière de gestion du temps de travail. Cette souplesse existe déjà dans de nombreux pays, grâce aux conventions collectives, et le problème du faible degré de souplesse touche plus spécialement les pays où traditionnellement, les conventions collectives jouent un rôle assez peu important. Il serait important de demander en matière de temps de travail également le renforcement de la négociation collective, y compris dans les pays et dans les secteurs où elle n'est pas particulièrement forte.

3.1.6 Le CESE observe que l'article 137 du traité instituant la Communauté européenne, article qui constitue la base juridique de la directive sur le temps de travail, prescrit que les directives fondées sur cet article «évitent d'imposer des contraintes administratives, financières et juridiques telles qu'elles contrarieraient la création et le développement de petites et moyennes entreprises».

(1) 1. La période de référence peut être étendue de quatre à six mois par voie de conventions collectives ou d'accords conclus entre partenaires sociaux (référence à l'article 17, paragraphe 3 dans la première phrase de l'article 17, paragraphe 4).

2. Toutefois, les États membres ont la faculté de fixer des périodes de référence ne dépassant en aucun cas douze mois, au moyen de conventions collectives ou d'accords conclus entre partenaires sociaux, «tout en respectant les principes généraux de la protection de la sécurité et de la santé des travailleurs», et «pour des raisons objectives, techniques ou d'organisation du travail».

(2) COM(2003) 843 final, p. 6.

(3) COM(2003) 843 final, p. 7.

3.1.7 Étant donné que dans de nombreux États membres, l'on utilise déjà, en raison des conventions collectives, une période de référence de douze mois, le CESE est d'avis, étant donné les dispositions actuelles qui prévoient la possibilité d'allonger par convention collective la période de référence, que les partenaires sociaux disposent de la marge de flexibilité nécessaire pour pouvoir adapter la durée du travail de manière à répondre aux différences de situations qui existent d'un État membre, d'un secteur ou d'une entreprise à l'autre. Il y a donc lieu de maintenir cette réglementation.

3.1.8 Étant donné les conditions de travail spécifiques des cadres, le Comité se prononce en faveur de la participation directe des organisations représentatives de cette catégorie professionnelle aux procédures et aux négociations visant à fixer les conditions relatives à la durée du travail, ce qui nécessitera des dispositions spécifiques.

3.2 Définition du temps de travail

3.2.1 L'article 2 de la directive sur le temps de travail contient une définition de la notion de temps de travail. Est considérée comme temps de travail «toute période durant laquelle le travailleur est au travail, à la disposition de l'employeur et dans l'exercice de son activité ou de ses fonctions, conformément aux législations et/ou pratiques nationales». Inversement, l'article 2, paragraphe 2 définit «toute période qui n'est pas du temps de travail» comme étant une période de repos.

3.2.2 Par deux fois, la Cour de justice a dû interpréter la définition du temps de travail qui figure dans la directive. Dans la première décision⁽⁴⁾, qui concernait un service de garde de médecin dans un établissement de soins, la Cour a jugé que le temps de la garde assurée par un médecin est à considérer comme du temps de travail au sens de l'article 2, paragraphe 1 de la directive si les médecins sont tenus d'être physiquement présents dans l'établissement de soins. Par temps de garde ou service de garde, il faut entendre l'obligation d'être physiquement présent à l'endroit indiqué par l'employeur et de rester à la disposition de l'employeur dans l'attente de tâches à exécuter. Dans sa décision concernant l'affaire Jaeger⁽⁵⁾, la Cour a confirmé l'interprétation qu'elle avait donnée précédemment et est arrivée à la conclusion que les périodes d'inactivité effective d'un médecin pendant son temps de garde est considéré comme constituant du travail au sens de la directive. La Cour a aussi jugé qu'il convenait de prendre le «repos compensateur» immédiatement.

3.2.3 Le CESE attire l'attention sur le fait que les arrêts de la Cour — en premier lieu en ce qui concerne les personnels du secteur de la santé, mais aussi pour d'autres secteurs — sont susceptibles d'avoir des conséquences non négligeables sur l'organisation du travail l'on a fait état du type de problèmes que susciteront les arrêts de la Cour, en premier lieu en ce qui concerne les personnels du secteur de la santé, mais aussi pour d'autres secteurs. De nombreux pays membres prévoient dans leur législation nationale des règles relatives au temps de garde. Ces règles sont conçues de différentes manières. Ce qu'elles ont en commun, cependant, est que le temps de garde ne doit pas être considéré comme du temps de travail ou bien seulement dans une certaine mesure. Il n'est toutefois pas non plus considéré comme temps de repos.

(4) Arrêt de la Cour du 3 octobre 2000 dans l'affaire C-303/98 (Simap).

(5) Arrêt de la Cour du 9 octobre 2003 dans l'affaire C-151/02 (Jaeger), non encore publié.

3.2.4 Ce qui frappe est que la portée de la définition du temps de travail qui figure à l'article 2, paragraphe 1 de la directive ne semble avoir été ni analysée, ni débattue de manière satisfaisante avant l'adoption de la directive. Il n'y a pas d'autre moyen d'expliquer la surprise causée par les décisions de la Cour aussi bien au sein des institutions de l'Union européenne que dans les États membres, d'autant plus que la plupart des États membres ont inscrit dans leur législation nationale des règles concernant le temps de garde.

3.2.5 Le Comité partage la conception de la Commission selon laquelle plusieurs solutions sont envisageables. Dans la situation actuelle, le Comité s'abstient de recommander l'une ou l'autre des solutions particulières. L'alternative choisie devrait principalement s'attacher à:

- protéger le plus possible la santé des travailleurs et la sécurité, concernant le temps de travail;
- donner aux entreprises et aux États membres davantage de flexibilité dans leur manière d'appréhender le temps de travail;
- permettre de concilier plus facilement vie professionnelle et vie familiale;
- éviter de créer des obstacles, en particulier pour les petites et moyennes entreprises.

3.3 Application de dérogations conformément à l'article 18, paragraphe 1, lettre b, alinéa i («opt-out»)

3.3.1 L'article 18 de la directive donne aux États membres le droit de déroger, par voie législative, à l'article 6 de la directive, qui limite à 48 heures en moyenne le temps de travail hebdomadaire. L'application de la dérogation suppose qu'un certain nombre de conditions soient remplies:

- a) le travailleur doit avoir personnellement donné son accord au dispositif selon lequel il travaillera pendant un plus grand nombre d'heures;
- b) aucune représaille ne doit pouvoir s'exercer contre un travailleur qui refuse de donner son accord;
- c) l'employeur a l'obligation de tenir des registres mis à jour de tous les travailleurs qui travaillent selon ces conditions;
- d) les registres doivent être mis à la disposition des autorités compétentes.

Il convient également de constater que même les travailleurs qui exercent la faculté de dérogation dite «opt-out» sur la base de l'article 18 ont droit à un repos journalier de onze heures consécutives et à un temps de pause au bout de six heures.

3.3.2 La directive sur le temps de travail part de prémices vagues et implicites concernant ce que l'on pourrait appeler une «culture saine du temps de travail». Selon l'article 137 du traité instituant la Communauté européenne, «la Communauté soutient et complète l'action des États membres» en ce qui concerne l'amélioration du milieu de travail et «pour protéger la santé et la sécurité des travailleurs». L'existence même de la directive sur le temps de travail et surtout sa mise en oeuvre concrète dans la majeure partie des États membres sont, en tout cas, la preuve d'une large volonté de limiter le risque de voir s'imposer une culture malsaine du temps de travail. L'article 18, paragraphe 1, lettre b), alinéa i) prévoit donc expressément que la faculté de dérogation «opt-out» peut seulement s'exercer sous réserve que l'État membre respecte «les principes généraux de la protection de la sécurité et de la santé des travailleurs».

3.3.3 L'évaluation de la mesure dans laquelle la faculté de dérogation dite «opt-out» se justifie dépend nécessairement de la question de savoir si l'on peut démontrer l'existence d'un rapport entre une durée de travail hebdomadaire supérieure à 48 heures et la sécurité et la santé des travailleurs. Dans sa communication, la Commission déclare qu'une analyse de la répercussion du recours à la faculté de dérogation sur la santé et la sécurité des travailleurs «ne semble pas être possible, par manque de données fiables»⁽¹⁾. Cependant, la Commission évoque une étude récente selon laquelle il pourrait exister un rapport entre de longues journées de travail et la santé physique, en particulier lorsque le temps de travail dépasse 48 à 50 heures par semaine. Dans son avis sur la proposition de directive de 1990, le CESE déclarait déjà qu'il ressort de nombreuses études qu'une durée de travail trop longue sans temps de repos peut nuire à la santé des travailleurs, provoquer des maladies professionnelles et occasionner des accidents de santé⁽²⁾.

3.3.4 Une question importante qui se pose à propos de la faculté de dérogation dite «opt-out» est celle de la liberté d'acceptation de cette dérogation. Selon les règles établies par la directive, le travailleur doit toujours avoir la liberté de choisir de ne pas travailler au-delà de la moyenne de 48 heures par semaine. Ces règles ont fait l'objet de critiques selon lesquelles cette liberté de choix n'existerait pas vraiment, parce qu'il est difficile pour le salarié, dans la situation où se trouve celui-ci par rapport à son employeur, de refuser de signer une convention.

3.3.5 Selon la communication de la Commission, une enquête réalisée en Grande-Bretagne auprès des employeurs montre que 48 % des salariés du secteur de la construction travaillent plus de 48 heures par semaine⁽³⁾. Il s'agit là d'un chiffre étonnamment élevé, si l'on considère que dans de nombreux cas, il s'agit probablement de travaux qui exigent à la fois de la résistance physique et de la précision. Pour l'employeur, le bénéfice des dernières heures de travail (pendant lesquelles, en raison du paiement des heures supplémentaires, le travailleur constitue, de surcroît, une main-d'œuvre exceptionnellement coûteuse) doit être relativement faible. C'est pourquoi l'on est en droit de se demander si la longue durée généralisée du travail en Grande-Bretagne n'est pas fonction d'autres problèmes structurels.

⁽¹⁾ COM(2003) 843 final, p. 16.

⁽²⁾ JO C 60, 8.3.1991, p. 26.

⁽³⁾ COM(2003) 843 final, p. 14.

3.3.6 Une question importante qui se pose est celle de savoir quelle répercussion une longue durée de travail peut avoir sur les familles. Comment les parents qui ont des enfants et qui travaillent tous les deux plus de 48 heures par semaine parviennent-ils à concilier tout cela? Peut-on dire que la généralisation d'une longue durée de travail contribue à maintenir totalement ou partiellement en dehors du marché du travail l'un des deux parents, c'est-à-dire dans la plupart des cas la femme? Si tel est le cas, il se peut que la faculté de dérogation dite «opt-out» aille à l'encontre de la réalisation de l'objectif fixé par la stratégie de Lisbonne selon lequel en 2010, 60 % de la population féminine de l'Union européenne devraient exercer une activité professionnelle. Il est un peu surprenant de constater que la différence de participation au marché du travail entre les hommes et les femmes britanniques se situe en réalité légèrement au-dessous de la moyenne de l'Union européenne, mais par ailleurs, la Grande-Bretagne est, après les Pays-Bas, le pays de l'Union européenne ou, en termes relatifs, le plus grand nombre de femmes (près de la moitié) travaillent à temps partiel⁽¹⁾. Selon la communication de la Commission, 26,2 % des Britanniques de sexe masculin travaillent plus de 48 heures par semaine, alors que pour les femmes, la proportion est de 11,5 %⁽²⁾. Selon une étude publiée dans le *British Medical Journal*, l'absence de maîtrise des heures supplémentaires constitue un risque pour la santé des femmes qui travaillent, en particulier pour les travailleuses manuelles ayant une vie familiale⁽³⁾. La faculté de dérogation dite «opt-out» semble donc avoir un effet négatif sur l'égalité des chances entre hommes et femmes. Cet aspect nécessiterait une analyse plus précise.

3.3.7 À ce stade, le CESE ne prend pas position vis-à-vis de la faculté de dérogation dite «opt-out». Pour pouvoir prendre position vis-à-vis de cette question, il faudrait procéder à une analyse plus approfondie de la situation en y associant les partenaires sociaux.

3.4 Mesures destinées à assurer un meilleur équilibre entre la vie professionnelle et la vie de famille

3.4.1 Que signifie la notion de meilleur équilibre entre la vie professionnelle et la vie de famille pour le travailleur? Que faut-il entendre par vie de famille? Si nous posons la question aux parents d'enfants en bas âge, nous obtiendrons une réponse. Si nous posons la même question à un couple sans enfants, il est tout à fait certain que la réponse sera différente. Un père célibataire nous donnera encore une troisième réponse. Il n'est donc pas possible de répondre de façon univoque à la question de savoir comment doit s'améliorer l'équilibre entre la vie professionnelle et la vie de famille.

Bruxelles, le 30 juin 2004.

3.4.2 D'un point de vue tout à fait général, l'on peut dire, cependant, que pour la majorité des gens, la possibilité d'agir personnellement sur leur situation de travail ou d'en prendre le contrôle est un élément positif qui contribue à créer un climat de travail satisfaisant. Cela est spécialement vrai pour les parents d'enfants en bas âge. Dans son rapport sur l'organisation du temps de travail, le Parlement européen attire l'attention sur les éléments suivants, en indiquant qu'il:

- souligne que les femmes sont davantage exposées à des effets négatifs sur leur santé et leur bien-être si elles ont à assumer la double charge du travail professionnel et des responsabilités familiales;
- rend attentif à cette évolution inquiétante qui voit les femmes, pour gagner de quoi vivre, exercer simultanément deux emplois à temps partiel, avec souvent une durée hebdomadaire totale de travail qui dépasse la durée légale;
- met l'accent sur le fait que la culture des longues durées de travail chez les professionnels de haut niveau et les cadres constitue un obstacle à la mobilité verticale des femmes et contribue au maintien de la ségrégation des sexes dans le milieu de travail⁽⁴⁾.

Le CESE soutient totalement cette analyse, mais en y ajoutant toutefois que le problème en question ne concerne pas seulement les femmes mais plus généralement les parents qui trouvent difficile de concilier leur vie professionnelle et leurs responsabilités familiales. Ceci comporte également un risque en termes de santé.

3.4.3 Le CESE souhaite faire observer que la capacité pour tous de dégager du temps en dehors de la vie de travail et de la vie familiale pour développer sa capacité participative à la vie sociale et démocratique devrait constituer un aspect important pour toute politique d'aménagement du temps de travail.

3.4.4 Actuellement, il existe, tant en droit communautaire qu'au niveau national, un arsenal de règles qui tiennent compte des possibilités de concilier la vie de famille et l'éducation des enfants avec l'exercice d'une activité professionnelle. L'on connaît, par exemple, des régimes de congé parental, de travail à temps partiel, de télétravail, de temps de travail flexible, etc. Le CESE apprécierait que l'on recense, en associant à cette opération les partenaires sociaux, les dispositions qui existent déjà en ce domaine avant de proposer de nouvelles mesures et de procéder à un examen comparatif de ces propositions. Le CESE propose que cette recension soit confiée à la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, qui a déjà publié un rapport qui aborde en partie ces problématiques actuelles⁽⁵⁾.

Le Président

du Comité économique et social européen

Roger BRIESCH

⁽¹⁾ Rapport de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Rapport sur l'égalité entre les femmes et les hommes, 2004 (COM(2004) 115 final), p. 16.

⁽²⁾ Rapport du Parlement européen en date du 11 février 2004 sur l'organisation du temps de travail (modification de la directive 93/104/CEE), A5-0026:2004.

⁽³⁾ Ala-MURSULA et al.: «Effects of employee worktime control on health: a prospective cohort study», *Occupational and Environment Medicine*; 61: 254-261, N° 3, mars 2004.

⁽⁴⁾ Résolution du Parlement européen sur l'aménagement du temps de travail (révision de la directive 93/104/CE), 11 février 2004, P5_TA-PROV(2004)0089, paragraphes 20 à 22.

⁽⁵⁾ «A new organisation of time over working life» («Une nouvelle organisation du temps au cours de la vie professionnelle»), Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, 2003.

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social européen

Les amendements suivants, qui ont recueilli plus du quart des suffrages exprimés, ont été repoussés au cours des débats:

Paragraphe 3.1.7

Remplacer ce paragraphe par le texte suivant:

«Dans sa communication du 19 mai, la Commission suggère l'allongement de la période de référence, mais elle ne fait encore aucune proposition concrète. À ce stade, le CESE n'envisage donc pas de prendre position sur cette question. Il le fera lorsqu'il sera consulté sur un projet de directive».

Exposé des motifs

Sur les deux autres questions (la définition du temps de travail, paragraphe 3.2.5, et la faculté de dérogation dite «opt-out», paragraphe 3.3.7), le CESE ne prend pas position, dans l'attente de propositions plus concrètes. Il est donc justifié d'adopter une attitude similaire concernant la période de référence.

Résultat du vote

Voix pour: 84

Voix contre: 135

Abstentions: 7

Avis du Comité économique et social européen sur «Les relations UE-Turquie dans la perspective du Conseil européen de décembre 2004»

(2004/C 302/17)

Le 28 janvier 2004, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29 de son Règlement intérieur, d'élaborer un avis sur «Les relations UE-Turquie dans la perspective du Conseil européen de décembre 2004».

La section spécialisée «Relations extérieures», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 7 juin 2004 (Rapporteur: M. Tom ETTY).

Lors de sa 410^{ème} session plénière des 30 juin et 1^{er} juillet 2004 (séance du 1^{er} juillet 2004), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 166 voix pour, 17 voix contre et 28 abstentions.

1. Contexte

1.1 Le CESE suit l'évolution en Turquie depuis plusieurs années maintenant. La Turquie, associée à la CE depuis 1963, a introduit sa demande d'adhésion en 1987 et est devenue un partenaire de l'UE dans l'Union douanière en 1995.

1.2 Au travers d'un Comité consultatif mixte (CCM), constitué avec la société civile organisée de Turquie et qui fonctionne bien depuis 1995, le CESE est bien informé des aspirations des milieux économiques et sociaux du pays concernant l'adhésion de leur pays à l'UE. Il a toujours pris ces aspirations en considération et il espère sincèrement que le sommet européen de décembre 2004 sera en mesure de conclure que la Turquie a satisfait aux critères politiques de Copenhague de 1993 et qu'il décidera par conséquent d'ouvrir sans délai les négociations d'adhésion.

1.3 La Turquie a montré pendant plusieurs décennies qu'elle a choisi sans équivoque de se tourner vers l'Europe.

1.4 La Turquie est un pays doté d'un état laïque et majoritairement peuplé de musulmans. À ce titre, elle souhaite fonctionner comme une démocratie moderne et laïque. Elle constitue un exemple d'une extrême importance pour les pays à population majoritairement musulmane et qui souhaitent renforcer leur structure politique en termes de laïcité et de démocratie. Le jour où la Turquie intégrerait l'UE, ce serait l'UE qui pourrait démontrer le haut niveau atteint par son pluralisme, par sa capacité de gérer le dialogue entre cultures et religions et par son rôle d'interlocuteur de paix et d'équité dans le monde.

1.5 La Turquie est un pays avec une population jeune, une économie à la croissance solide et à fort potentiel. Il serait toutefois incorrect de continuer à la considérer uniquement comme un grand marché pour les exportations européennes ou une zone pour des investissements à bas coûts.

1.6 La Turquie joue depuis de nombreuses années, d'une part, un rôle de zone tampon et, d'autre part, un rôle de pont entre l'Ouest et l'Est mais elle n'a jamais cessé de se considérer comme européenne. Si la Turquie réussit à devenir membre de l'UE, elle pourra soutenir de manière encore plus directe les activités de l'UE en matière de prévention des conflits, en particulier grâce à ses excellentes relations avec la région d'Asie centrale, le Moyen-Orient et la région du Golfe.

2. Introduction

2.1 Désormais, les relations entre l'Union européenne et la Turquie continueront pour le reste de l'année d'être dominées par la question de l'ouverture ou non des négociations d'adhésion. Le sommet européen se prononcera à ce sujet lors de sa réunion de décembre 2004.

2.2 Cette décision sera un événement décisif après une période de plus de quinze ans pendant laquelle la Turquie a attendu une réponse claire à sa demande d'adhésion à l'UE. Le Conseil européen d'Helsinki de décembre 1999 a accordé à la Turquie le statut de candidat à l'adhésion. Le Conseil de Copenhague de décembre 2002 a décidé de se prononcer un an plus tard sur l'ouverture ou non des négociations en fonction du résultat de l'évaluation du respect par la Turquie des critères politiques adoptés à Copenhague en 1993. Le respect de ces critères est considéré comme une condition essentielle avant d'emprunter la voie devant conduire à une pleine adhésion.

2.3 La décision à prendre est de toute évidence non seulement de la plus haute importance pour la Turquie mais également pour l'UE.

2.4 Jusqu'à présent, les résultats du suivi des progrès pertinents accomplis par la Turquie assurés par la Commission européenne ont été positifs. Selon la Commission, les résultats du processus de réformes ont été particulièrement impressionnants ces deux ou trois dernières années. Toutefois, d'autres progrès importants sont encore nécessaires concernant l'indépendance du judiciaire, la liberté d'expression, le rôle de l'armée et les droits culturels, notamment dans le Sud-Est du pays pour ce qui est de ces derniers.

Le Parlement européen a, dans son rapport le plus récent sur la Turquie, réalisé une évaluation similaire. Il considère que la Turquie, malgré tous les efforts consentis jusqu'ici, ne remplit pas encore les critères politiques de Copenhague. La constitution de 1982, adoptée sous le régime militaire, présente des lacunes majeures. Les réformes engagées depuis 2001 n'ont pas encore réussi à la débarrasser de son caractère fondamentalement autoritaire. D'autres préoccupations importantes, selon le rapport du Parlement, portent sur la mise en oeuvre en pratique des réformes, la poursuite de la torture dans les postes de police, le harcèlement des organisations des droits de l'homme et le non-respect des droits des minorités (en particulier des Kurdes).

2.5 En effet, la Turquie a non seulement réalisé un programme législatif impressionnant mais elle a également arrêté des mesures importantes pour assurer le suivi de la mise en oeuvre de la nouvelle législation dans la pratique.

2.6 Cet avis a été préparé, entre autres, sur la base de travaux pertinents réalisés par le Comité consultatif mixte UE-Turquie. Cela a permis au CESE de prendre en considération les points de vue, les aspirations et les attentes d'une partie significative de la société civile turque.

3. Observations générales

3.1 Il faut clairement préciser d'entrée de jeu que les questions fondamentales que le CESE doit examiner en ce moment sont donc essentiellement d'ordre politique et concernent la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme et la protection des minorités, conformément à ce qui a été décidé au Conseil de Copenhague de décembre 2002.

3.2 Les critères économiques et l'acquis ne seront par conséquent examinés ici que dans la mesure où les progrès accomplis par la Turquie en ce qui les concerne peuvent être considérés comme étant de nature à contribuer au renforcement des droits de l'homme ainsi que de la société civile et de la démocratie.

3.3 Le CESE a soigneusement pris note des récentes informations pertinentes en la matière, en particulier du rapport périodique 2003 de la Commission européenne sur les progrès de la Turquie sur la voie de l'adhésion, du rapport du Parlement européen sur la Turquie d'avril 2004 et du rapport du Conseil de l'Europe sur les droits de l'homme de décembre 2003. Il partage l'appréciation générale du processus de réformes qui est présentée dans ces documents. Il estime que la valeur ajoutée de cet avis réside dans les points de vue qu'il présente concernant les critères politiques qui revêtent une importance particulière pour les milieux économiques et sociaux. Tels sont par conséquent les points sur lesquels le présent avis se concentrera.

3.4 Les aspects présentant aux yeux du CESE une importance particulière pour les critères politiques sont:

- le respect des droits de l'homme (notamment la liberté syndicale et la liberté de négociation collective; les droits de la femme et les droits culturels des minorités);
- la démocratie, en particulier la contribution que peuvent apporter les milieux économiques et sociaux et la société civile en général au processus de prise de décision au niveau politique;
- la liberté d'expression, la liberté de la presse; et
- le rôle de l'armée dans la société turque, notamment dans la vie économique et sociale.

3.5 La déclaration du Conseil européen réuni à Helsinki en 1999 indique clairement que les résultats des réformes en Turquie seront évalués sur la base des mêmes critères que ceux qui s'appliquent aux autres pays candidats.

3.6 À cet égard, il convient de noter que certains pays avec lesquels des négociations d'adhésion ont été engagées, il y a de cela plusieurs années, ne satisfaisaient apparemment pas totalement aux critères politiques lors de l'ouverture de ces négociations. Dans certains d'entre eux, l'on enregistre encore de sérieuses divergences par rapport à ces critères, même aujourd'hui alors qu'ils sont devenus membres de l'UE. L'on pense notamment à cet égard à des aspects aussi importants que la corruption, l'indépendance de la justice et le traitement réservé aux minorités. Dans ce contexte, il importe de préciser dans l'avis du Comité que la Turquie ne doit pas uniquement faire l'objet d'une évaluation selon les mêmes critères que les autres pays candidats mais également que ces critères seront appliqués de manière identique.

3.7 En décembre 2002, le Conseil s'est fixé un délai pour se prononcer sur l'éventuelle ouverture de négociations avec la Turquie. Cette décision ne pouvait qu'indiquer que, à ce moment précis, les chefs d'État et de gouvernement estimaient que la Turquie avait fait suffisamment de progrès pour que l'on s'attende raisonnablement à ce que les lacunes puissent véritablement être comblées si le pays fournissait des efforts soutenus au cours des vingt-quatre mois restants. Si cela n'avait pas été le cas, il aurait été inutile et injuste de donner à la Turquie cette perspective.

3.7.1 Deux années représentent une période extrêmement courte pour résoudre certains des autres principaux problèmes, notamment le rôle de l'armée dans la société et le traitement des minorités (notamment les Kurdes au Sud-Est du pays), deux questions complexes vieilles de plusieurs décennies. Il est par conséquent raisonnable de déduire que le Conseil n'a pu conclure que la Turquie serait en mesure, d'ici le mois de décembre 2004, de satisfaire pleinement aux critères politiques.

3.7.2 Si cette interprétation de la décision du Conseil de décembre 2002 est correcte, la question consiste alors à déterminer, avant que les négociations puissent s'ouvrir, les progrès que l'on peut raisonnablement exiger de la Turquie et cela pour quels aspects des critères politiques.

3.8 Dans le cadre du débat actuel sur l'ouverture des négociations d'adhésion avec la Turquie, il est fait régulièrement référence au problème de Chypre. La section prend acte du rôle positif que la Turquie a joué dans le cadre des efforts engagés pour le résoudre ainsi que des 65 % de votes favorables à la réunification de l'île de la communauté chypriote turque. Chypre demeure bien évidemment une question d'une importance capitale, tant en termes de principes que de réalités politiques. Toutefois, si l'on s'en tient fidèlement et honnêtement à la décision du Conseil de Copenhague de décembre 2002, mentionnée au paragraphe 2.2, l'UE ne peut en faire une nouvelle condition pour l'ouverture des négociations, car cela signifierait poser une condition supplémentaire ex post.

4. Observations particulières

4.1 Droits de l'homme

4.1.1 Les milieux économiques et sociaux sont directement concernés par les questions relatives à la liberté syndicale et à la liberté de négociation collective garanties par les conventions 87 et 98 de l'Organisation internationale du travail (OIT) et dans la Charte sociale européenne. La Turquie a ratifié ces deux conventions de l'OIT et elle est partie à la Charte sociale européenne (Elle a toutefois émis des réserves quant aux articles 5 (liberté d'association) et 6 (liberté de négociation collective et droit de grève) de la Charte).

4.1.2 Ces vingt dernières années, et en particulier suite au coup d'État militaire de septembre 1980, de graves atteintes à ces droits se sont produites. Le régime militaire est allé jusqu'à inscrire dans la Constitution de 1982 toute une série de violations sérieuses des libertés syndicales fondamentales.

4.1.3 Plusieurs de ces articles et des dispositions législatives qui en découlent ont été modifiés ces dernières années.

4.1.4 Toutefois, il existe toujours des écarts importants par rapport aux conventions essentielles de l'OIT. L'article 54 de la Constitution, notamment, détaille les restrictions imposées au droit de grève. L'article 51 de la Constitution, posant les conditions préalables à l'élection des responsables syndicaux, a été modifié en vue de sa conformité avec la Convention 87 de l'OIT. Des initiatives en vue de modifier des dispositions similaires dans la loi 2821 sur les syndicats et la loi 2822 sur les accords collectifs, les grèves et les fermetures d'entreprises sont en cours de réalisation. Toutefois, selon le rapport du Comité des experts de 2004 sur les Conventions ratifiées de l'OIT présenté à la Conférence internationale du travail, le gouvernement a récemment saisi les tribunaux sur la base de cette législation à l'encontre de DISK, l'une des confédérations syndicales représentées au sein du Comité consultatif mixte UE-Turquie.

4.1.5 Depuis plus de vingt ans, les organes de contrôle de l'OIT (la commission indépendante d'experts pour l'application des conventions, la commission de la Conférence internationale du travail sur l'application des conventions ainsi que le Comité de la liberté syndicale rattaché au Conseil d'administration) critiquent vigoureusement ces violations et indiquent comment la Turquie devrait y mettre un terme. Les mesures adoptées par les gouvernements turcs successifs pour remédier à cette situation ont été, et c'est décevant, bien lentes et sont malheureusement le signe qu'il y a encore des progrès à faire.

4.1.6 Un rapport sur le dialogue social et les droits économiques et sociaux en Turquie, élaboré à l'occasion de la 12^{ème} réunion du CCM UE-Turquie ⁽¹⁾, a mis l'accent sur les limites imposées à la liberté syndicale et au droit de grève dans le secteur public. Malgré plusieurs réformes de la législation relative aux syndicats et aux relations de travail, cette situation persiste malheureusement aujourd'hui.

4.1.7 Pour ce qui concerne la liberté d'association au sein d'ONG, il existe des restrictions juridiques dans la loi sur les associations, notamment en termes d'adhésion, de collecte de

fonds et de champ d'activité. Dans la pratique, leur fonctionnement se heurte souvent à des obstacles. Les ONG considérées comme adoptant des positions antigouvernementales de manière modérée sont victimes de noyautages, d'un contrôle étroit, de la censure, etc.

4.1.8 Les fondations en faveur des minorités (religieuses) font face à des difficultés particulières en matière de droits de propriété. Le gouvernement semble disposé à supprimer ces obstacles à leur bon fonctionnement. Des progrès en la matière ont été promis pour le printemps 2004 mais les engagements n'ont pas été tenus à ce jour.

4.1.8.1 De sérieux problèmes persistent concernant la formation du clergé des minorités religieuses, en particulier grecque orthodoxe. Le collège théologique d'Halki a été fermé pendant plus de 30 ans.

4.1.9 En ce qui concerne le droit des femmes, le Comité relève plusieurs défaillances sérieuses malgré la ratification par la Turquie des conventions fondamentales de l'OIT sur l'égalité de rémunération (n° 100) et sur la discrimination (emploi et profession) (n° 111). Les conventions sont transposées dans la loi à quelques exceptions près (des obstacles juridiques à l'accès des femmes à certains emplois, par exemple). Leur mise en oeuvre dans la pratique présente néanmoins de nombreuses faiblesses, en ce qui concerne l'égalité de rémunération pour un même emploi à qualifications identiques et l'accès à certains emplois de qualité, par exemple. Des problèmes similaires existent dans de nombreux États membres de l'UE.

4.1.9.1 Extrêmement préoccupant est le problème représenté par l'existence de puissantes filières criminelles qui exploitent la prostitution forcée et se livrent au trafic national et international de femmes, d'enfants et d'organes.

4.1.10 Malgré d'importants changements apportés à la législation, des problèmes persistent actuellement concernant le traitement réservé aux Kurdes dans la pratique. Leurs droits culturels en tant que minorités ne sont pas encore suffisamment respectés, malgré certaines améliorations importantes récentes, en particulier en ce qui concerne la radiodiffusion et la télévision en langue kurde. En Turquie, le statut de minorité est réservé aux groupes religieux du pays, sur la base du Traité de Lausanne de 1923 qui ne fait référence qu'aux minorités religieuses.

4.2 Démocratie

4.2.1 Le CESE entend à cet égard souligner une fois encore l'importance que peut revêtir le Conseil économique et social de Turquie récemment créé. Il peut contribuer dans une large mesure au renforcement du processus démocratique dans la prise de décision concernant les grandes questions économiques et sociales par le biais de consultations approfondies par le gouvernement des groupes d'intérêt les plus représentatifs. Le CES de Turquie constitue dès lors bien plus qu'une simple composante du dialogue social comme la Commission l'envisage dans son rapport périodique.

⁽¹⁾ «Dialogue social et droits économiques et sociaux en Turquie».

4.2.2 Le Conseil économique et social de Turquie a été institué en 2001. Il est présidé par le Premier ministre et plusieurs autres ministres du gouvernement participent à ses travaux. Depuis sa création, il n'avait pas été convoqué avant l'arrivée au pouvoir de l'actuel gouvernement, il y a un an et demi de cela. Il s'est depuis réuni à trois reprises, conformément à son calendrier, mais il n'a certainement pas fonctionné conformément aux recommandations du rapport du CCM UE-Turquie sur le dialogue social et les droits économiques et sociaux en Turquie mentionné ci-dessus au paragraphe 4.1.6. À l'évidence, il s'apparente davantage à un forum caractérisé par des prises de positions et des discussions stériles qu'à un organe influent au sein duquel les milieux économiques et sociaux, officiellement consultés par le gouvernement, s'efforcent de dégager un consensus sur des questions délicates dans leurs domaines de compétences et d'activité. Une telle instance et ce type d'activités ne peuvent manifestement pas être mis en place du jour au lendemain. Jusqu'à présent, le gouvernement n'est toutefois pas parvenu à motiver les organisations représentées au sein du Conseil pour qu'elles établissent entre elles de véritables contacts, notamment en leur assurant et en leur prouvant que, si elles parviennent à atteindre des compromis solides, il en tiendra compte lors de l'élaboration de ses politiques. Le CESE souhaite que le gouvernement turc coopère sérieusement et de manière constructive avec le Conseil économique et social en lui permettant de devenir un facteur majeur du processus de démocratisation en Turquie. En février de cette année, le gouvernement a annoncé qu'il avait l'intention de revoir la composition du Conseil économique et social et en particulier sa propre position dominante au sein de celui-ci.

4.2.3 Le Comité souhaite également souligner l'importance de la liberté d'expression et de la liberté de la presse dans le processus démocratique en Turquie. Il prend acte du grand nombre de réformes engagées dans ces domaines particuliers. Toutefois, il partage la préoccupation exprimée par le commissaire chargé des droits de l'homme au Conseil de l'Europe quant au fait que certains des changements (par exemple dans la constitution) pourraient être interprétés dans un sens encore plus restrictif que les dispositions qu'ils ont remplacées. En outre, l'application dans la pratique et l'interprétation des nouveaux articles est le test essentiel pour ces réformes, comme pour les réformes dans les autres domaines. Des expériences récentes de poursuites judiciaires ont malheureusement montré le peu de cohérence en la matière.

4.3 Rôle des forces armées dans la société turque

4.3.1 Le CESE est conscient du rôle important que les forces armées ont joué et jouent encore dans l'histoire du pays ainsi que dans la société turque aujourd'hui. Il reconnaît que, dans ces certains cas, ce rôle s'est avéré positif. Il faut néanmoins constater que bon nombre des difficultés que rencontre aujourd'hui la Turquie pour satisfaire aux critères politiques fixés en 1993 à Copenhague tiennent à l'implication aussi vaste que profonde de l'armée dans la société, ce à quoi il faut mettre un terme sur la base d'un programme concret et d'un calendrier strict.

4.3.2 Le CESE réalise parfaitement qu'il est impossible de venir à bout en très peu de temps d'un rôle à la fois si marqué dans de nombreux domaines de la vie et qui va au-delà de la fonction normale d'une armée (défense, sécurité intérieure). Il convient toutefois d'indiquer clairement à la Turquie que, si elle entend adhérer à l'Union européenne, le rôle de l'armée doit se limiter à la mission qu'elle assume dans les autres États membres, à savoir préserver la sécurité à l'extérieur et à l'intérieur du pays et participer aux opérations internationales, dans le cadre d'un contrôle démocratique du parlement.

4.3.3 Outre les aspects déjà examinés par la Commission européenne et par le Parlement européen (entre autres le rôle et la composition du Conseil de sécurité nationale, la responsabilité politique en matière de budget militaire, la représentation des militaires au sein d'instances civiles dans le domaine de l'éducation et de l'audiovisuel), il convient de constater que l'armée et ses officiers occupent également une place importante dans la vie économique. Une loi de 2003 stipule que les deux fonds des forces armées non budgétisés seront inscrits au budget général de l'état d'ici à la fin de l'année 2004 et cesseront d'exister comme un poste séparé d'ici à 2007. Cela implique qu'à partir de 2007, le budget des forces armées sera totalement sous contrôle démocratique. Toutefois, pour l'heure, elles gardent un pouvoir considérable dans la société et l'économie turques: elles jouissent d'une vaste zone d'influence, formelle comme informelle, qui doit être rendue transparente au même titre que les autres activités économiques⁽¹⁾. Cet aspect économique a jusqu'à présent été négligé lors de l'examen par l'Union européenne du rôle puissant de l'armée dans la société turque. Seul le Parlement européen a traité cette question dans son rapport le plus récent.

5. Conclusions et recommandations

5.1 Le CESE considère la Turquie comme une démocratie en développement, qui a réalisé d'importants progrès pour respecter les critères politiques de Copenhague, en particulier depuis décembre 2002.

(¹) À titre d'exemple, le fonds de pension des officiers de l'armée qui possède une banque et une société de portefeuille, qui est entre autres choses l'associé turc dans la principale société mixte de l'industrie automobile. Selon des informations fournies par OYAK, il a été constitué en tant que personne morale financièrement et administrativement autonome, soumise aux dispositions des codes civil et commercial turcs comme n'importe quelle autre entité similaire. Sa fonction principale est d'apporter des prestations sociales à ses membres en plus de celles qui sont fournies par le plan de sécurité sociale de l'État turc et il correspond aux fonds de pension complémentaires qui fonctionnent dans l'UE.

Tous les militaires et les membres du personnel civil des forces armées sont affiliés au fonds de pension OYAK. Ils sont membres permanents de OYAK. Toutefois, même s'ils constituent la base de ses affiliés, OYAK n'a pas de lien avec l'État et les forces armées turques en termes d'investissements et d'affaires; de transferts de fonds ou d'aides d'État, ou de tout autre type de soutien financier. OYAK est un fonds de pension professionnel au même titre que ses équivalents dans l'UE.

Dans le cadre de sa politique de transparence, OYAK publie des rapports annuels pour une diffusion auprès du grand public, et les comptes de la société comme de ses filiales font l'objet d'un audit annuel conduit par des sociétés d'audit internationales. OYAK a apporté la preuve des prestations retraites supplémentaires.

5.2 Avant que les négociations ne puissent s'ouvrir, la Turquie doit non seulement satisfaire aux mêmes critères politiques que les autres pays candidats mais ses résultats obtenus dans le processus de réforme doivent également être évalués de la même manière que pour les autres pays candidats. Il convient que l'Union européenne mette tout en œuvre pour éviter qu'il ne soit envisagé d'appliquer deux poids et deux mesures.

5.3 La décision du Conseil de Copenhague de 2002 signifie que l'Union européenne était convaincue à ce moment-là que la Turquie, par des efforts soutenus, pourrait satisfaire aux critères politiques d'ici à deux ans. Concernant certains domaines marqués par des traditions et des pratiques anciennes, cela ne peut qu'avoir signifié qu'un respect total des critères politiques d'ici décembre 2004 est néanmoins impossible et l'on espère plutôt parvenir à une masse critique de progrès réels qui devrait suffire à permettre l'ouverture des négociations. Parmi les nouveaux adhérents, un certain nombre d'États ayant achevé le processus de négociation ne remplissent pas non plus la totalité des critères politiques aujourd'hui.

5.3.1 Dans ces domaines particuliers, l'Union européenne peut et doit raisonnablement demander à la Turquie de réaliser de tels progrès, tangibles, d'ici la fin de l'année 2004, date à partir de laquelle l'on pourra espérer qu'un «point de non-retour» aura alors été atteint. Parmi les exemples les plus pertinents figurent le rôle de l'armée et le traitement des minorités, notamment les Kurdes au Sud-Est du pays. Le CESE insiste sur la nécessité de poursuivre au rythme actuel et dans la direction actuelle les réformes relatives à la réduction du pouvoir des forces armées dans la société au sens large, ainsi que celles qui concernent les droits culturels des minorités et il espère qu'aucun événement de nature à constituer un recul et partant à compromettre le processus d'adhésion ne se produira à l'avenir.

5.3.2 Le rôle de l'armée, qui dépasse le champ de ses missions fondamentales que sont la défense et la sécurité, doit être réduit d'une manière propre à permettre à l'Union européenne de croire qu'un processus irréversible a été engagé. Le budget de l'armée doit être sous un contrôle totalement démocratique. L'influence de l'armée devrait être rendue transparente et des mesures appropriées devraient être prises pour garantir cette transparence à l'avenir.

5.3.3 L'Union européenne devrait poursuivre son dialogue avec la Turquie sur la définition des minorités, que la Turquie fonde sur le traité de Lausanne, tout en tenant compte des difficultés que cela pose à la Turquie pour ratifier sans réserve et mettre en œuvre concrètement les instruments internationaux qui s'y rattachent. Dans ce contexte, il convient que l'Union européenne accorde une attention particulière au fait que certains de ses vingt-cinq membres adhèrent également à une définition restrictive des minorités, ce qui pose le même problème.

5.3.3.1 Le CESE renvoie aux travaux réalisés récemment par le CCM sur le développement régional ⁽¹⁾ et souligne l'importance de la mise en place en Turquie d'une politique active de développement régional, soutenue par l'Union européenne, ce qui permettrait d'associer véritablement la population du Sud-Est de la Turquie (et d'autres parties du pays) au développement

économique et social de leur région. L'adoption graduelle par la Turquie des critères de politique régionale de l'UE représente une occasion de promouvoir un partenariat renforcé et cohérent entre la société civile organisée, en particulier, les groupes d'intérêts économiques et sociaux indépendants et représentatifs, d'une part, et les autorités à tous les niveaux, d'autre part. Ensemble, ces acteurs devraient mettre en œuvre une vision partagée de la politique du développement. Des échanges d'expériences entre des organisations économiques et sociales de l'UE et de la Turquie devrait être promu.

5.3.3.2 Le CESE prend acte avec intérêt des initiatives du gouvernement turc telles que la loi de 2000 sur la compensation des dommages causés par les forces de sécurité au cours d'interventions antiterroristes et le projet relatif aux personnes déplacées à l'intérieur du pays «retour au village et réhabilitation». Le CESE estime qu'il est extrêmement important pour la crédibilité des réformes en ce qui concerne le droit des populations des provinces du Sud-Est que les victimes puissent commencer avant décembre 2004 à recevoir concrètement les bénéfices de ces initiatives.

5.4 Dans d'autres domaines comme les droits de l'homme, la Turquie devrait être en mesure d'afficher des progrès sensibles et de respecter d'ici la fin de l'année 2004 les exigences qui lui ont été présentées il y a maintenant très longtemps. En effet, la résolution de ces questions, qui donnent lieu depuis de nombreuses années à des discussions avec l'OIT et le Conseil de l'Europe, ne nécessite pas l'éradication de rapports de force, de traditions et de croyances fortement ancrés. D'ici la fin de l'année 2004, par exemple, il convient d'avoir mis un terme aux violations des conventions 87 et 98 de l'OIT, qui durent maintenant depuis près d'un quart de siècle. Il convient en outre de lever les restrictions non démocratiques au fonctionnement des ONG qui figurent dans la loi sur les associations ainsi que celles qu'elles rencontrent au quotidien. Le processus de réforme que connaît actuellement la Turquie est une source d'espoir. Elle doit toutefois afficher des résultats tangibles et complets dans le délai imparti.

5.5 Il convient que le Conseil économique et social turc soit, déjà au cours de cette année, associé nettement plus étroitement à l'élaboration de la politique économique et sociale. Le gouvernement doit le consulter sur les principales questions relevant de ces domaines et doit montrer qu'il prend au sérieux ses avis et ses recommandations. Ce n'est qu'en confiant une responsabilité réelle aux milieux économiques et sociaux, et en les récompensant pour l'assumer, que le gouvernement peut leur demander d'accorder au Conseil ainsi qu'aux intentions du gouvernement à son égard toute l'importance qu'ils méritent. Le CESE constate avec intérêt que le gouvernement est en train de préparer une refonte du Conseil économique et social. Toutefois, cela ne devrait pas lui servir de prétexte pour retarder encore une participation active de la société civile organisée aux décisions de politique économique et sociale en Turquie.

5.6 Afin de renforcer la société civile en Turquie, le gouvernement doit non seulement arrêter d'interférer dans les activités des ONG locales et des milieux économiques et sociaux mais également s'attacher plutôt à encourager leur développement, à faciliter leur travail et à coopérer avec eux.

(1) Rapports sur les disparités régionales en Turquie/développement régional par M^{me} CASSINA et M. GUVENC.

5.7 Le CESE estime qu'une décision favorable à l'ouverture des négociations d'adhésion de la Turquie à l'UE doit être arrêtée si le gouvernement turc a, d'ici au mois de décembre prochain:

- pris les mesures pour satisfaire aux demandes concernant le rôle de l'armée dans la société turque évoquées par aux paragraphes 4.3.1 et 4.3.2 ci-dessus;
- montré, par des mesures concrètes, sa détermination à mettre pleinement en œuvre les réformes législatives concernant les droits culturels des Kurdes dans les provinces du Sud-Est du pays;
- commencé à concrétiser son intention annoncée et son engagement pris concernant le retour volontaire, la réhabilitation et le dédommagement des victimes de violence déplacées dans le Sud-Est dans les années 80 à 90;
- mis totalement sa législation et ses pratiques en conformité avec les conventions 87 et 98 de l'OIT en ce qui concerne les droits syndicaux essentiels et les libertés syndicales fondamentales;
- nettoyé la législation sur les associations de toutes ses restrictions antidémocratiques et s'est abstenu dans la pratique d'entraver le libre fonctionnement des organisations de la société civile, y compris des fondations religieuses;

Bruxelles, le 1^{er} juillet 2004.

- créé les conditions d'un fonctionnement libre et indépendant du Conseil économique et social de Turquie et jeté les bases d'une coopération significative et constructive avec ce Conseil.

5.8 Le CESE pense que les réformes mises en œuvre jusqu'à présent par le gouvernement turc concernant les problèmes liés au rôle de l'armée dans la société ainsi que ceux qui ont trait aux droits culturels des Kurdes dans le Sud-Est du pays représentent les progrès tangibles demandés dans le paragraphe 5.3.1 ci-dessus.

5.9 De plus, si les points énumérés dans les quatre derniers alinéas du paragraphe 5.7 sont satisfaits avant décembre 2004, le CESE pense qu'une base valable aura été créée pour l'ouverture des négociations qui conduiront, en temps voulu, à des résultats réciproquement bénéfiques. Dans ce cas, le CESE est d'avis que chacune des institutions européennes, dont lui-même, commence à produire tous les éléments d'impact qu'aurait l'adhésion de la Turquie sur le fonctionnement et la conception même de l'Union européenne. Union européenne qui serait ainsi profondément élargie et approfondie, ce qui nécessiterait une forte compréhension de l'opinion publique européenne.

5.10 Indépendamment de la décision du Conseil de décembre, le CESE poursuivra sa coopération fructueuse avec la société civile organisée de Turquie.

Le Président
du Comité économique et social européen
Roger BRIESCH

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Moderniser la protection sociale pour des emplois plus nombreux et de meilleure qualité, une approche globale pour rendre le travail rémunérateur»

(COM(2003) 842 final)

(2004/C 302/18)

Le 5 janvier 2004, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 14 juin 2004 (Mme ST HILL, rapporteuse).

Lors de sa 410^{ème} session plénière des 30 juin et 1^{er} juillet 2004 (séance du 1^{er} juillet 2004), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 130 voix pour, 13 voix contre et 24 abstentions.

1. Introduction

1.1 Au printemps de cette année, le Conseil européen a demandé que lui soit présentée la communication dont il s'agit ici et s'est réuni pour examiner l'amélioration et la modernisation des systèmes de protection sociale dans le but de les rendre plus favorables à l'emploi. L'objectif est d'y parvenir par une amélioration que l'on pourrait réaliser en mettant davantage l'accent sur l'efficacité des incitations (c'est-à-dire les systèmes de prestations des pays membres, la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle, les pensions des travailleurs retraités et les subventions destinées à réduire la pauvreté et l'exclusion sociale). Cette réunion a fait suite au rapport final rendu par la task-force pour l'emploi ⁽¹⁾ à la Commission européenne en novembre 2003. Les communications résultant de ces deux événements qui ont fait date mettent en évidence les principaux défis auxquels l'Europe se trouve confrontée en matière d'emploi et précise quelles sont les réformes qu'il faut réaliser pour permettre à l'Union européenne d'atteindre les objectifs qu'elle s'est fixés dans le cadre de la stratégie de Lisbonne.

L'on s'accorde généralement à reconnaître que l'Europe a pris du retard dans la réalisation de l'objectif ambitieux qui a été fixé en 2000 au sommet de Lisbonne et qui est de devenir en 2010 l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable de croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale. Dans les deux cas, l'on reconnaît d'une part, que s'il est vrai que les objectifs de Lisbonne sont ambitieux, l'Europe ne peut cependant pas se permettre de les manquer et d'autre part, que la condition essentielle de la réalisation des objectifs de Lisbonne est la volonté des États membres d'intensifier leurs efforts.

À ce stade, tous les indicateurs officiels donnent à penser que pour réussir à créer davantage d'emplois, qui soient aussi des emplois de qualité, il faudra satisfaire aux quatre impératifs suivants:

1. Renforcer la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises
2. Attirer et intégrer davantage de personnes sur le marché du travail
3. Investir davantage et plus efficacement dans le capital humain

⁽¹⁾ «L'emploi, l'emploi, l'emploi: créer plus d'emplois en Europe». Rapport de la task-force pour l'emploi présidée par Wim KOK (novembre 2003). Cf. aussi l'avis du CESE «Les mesures de soutien à l'emploi», JO C 110 du 30 avril 2004.

4. Assurer une mise en oeuvre efficace des réformes par une meilleure gouvernance.

S'il est vrai que ces conditions préalables, qui se situent largement du côté de l'offre, entrent à l'évidence dans les compétences des gouvernements nationaux, le présent avis fera intervenir de surcroît l'exigence d'un authentique partenariat entre le public et le privé pour rendre le travail rémunérateur en intégrant dans cet effort important les responsabilités des employeurs.

1.2 Les récentes évaluations sont sous-tendues par une motivation supplémentaire, qui est la volonté d'assurer le maintien d'un équilibre efficace entre d'une part, les incitations à augmenter l'offre de main-d'œuvre et d'autre part, les mesures destinées à assurer une protection sociale suffisante en maintenant l'efficacité des dépenses publiques en ce domaine. Cet équilibre revêt une importance cruciale pour des pays qui veulent éviter de s'exposer au risque à long terme que présente, en puissance, le vieillissement des populations européennes, perspective qui comporte de sérieuses conséquences non seulement en termes de maintien d'une main-d'œuvre optimale, mais aussi en termes de menace que fait peser ce vieillissement sur la viabilité des systèmes sociaux européens eux-mêmes. L'augmentation de la participation au marché du travail dans les catégories défavorisées, tout spécialement les mères de famille, les minorités ethniques, les handicapés et les jeunes exerçant un emploi précaire, est un objectif important du point de vue d'un dosage efficace de la protection sociale et de l'expansion de l'emploi. Le présent avis évoque plus spécialement ces catégories parce qu'il n'y a guère de sens, du point de vue des politiques, à dresser une liste exhaustive de tous les désavantages imaginables et parce que les catégories citées ci-dessus éprouvent des difficultés à dépasser ce qui les défavorise, précisément en raison de l'imprécision de traditions politiques pour lesquelles tous les désavantages par rapport au marché du travail sont équivalents.

1.3 Au niveau de l'UE, les efforts des États membres en vue de réformer leurs systèmes de protection sociale pour les rendre plus favorables à l'emploi sont alimentés par une coordination accrue des politiques économiques, sociales et de l'emploi. Des objectifs ambitieux ont été fixés pour l'UE d'ici 2010: porter le taux d'emploi global à 70 %, le taux d'emploi des femmes à 60 % et le taux d'emploi des 55-64 ans à 50 %. Ces objectifs sont étayés par diverses lignes directrices et recommandations incluses dans les grandes orientations des politiques économiques et les lignes directrices pour l'emploi ainsi que dans les objectifs communs de la méthode de coordination ouverte dans les domaines des pensions et de l'inclusion sociale.

2. Observations générales

2.1 Il importe d'envisager cette réforme dans une perspective de moyen à long terme, car le fait d'amener un plus grand nombre de gens sur le marché du travail comporte aussi des coûts, à la fois pour les chômeurs ou les personnes économiquement inactives et pour les pouvoirs publics, de telle sorte que les réformes pourraient susciter une augmentation des coûts avant que l'on ne constate, finalement, une réduction de la charge financière pesant sur les pouvoirs publics en raison du chômage ou du sous-emploi. Les investissements publics et privés destinés à préparer les individus à une économie de la connaissance et le développement continu du capital humain que représentent les personnes en âge de travailler sont, il est vrai, des processus à long terme auxquels il faut jusqu'à vingt ans pour arriver à maturité, mais ce sont eux qui sont le plus rentables parce que l'objectif poursuivi est de transformer le marché du travail d'un pays. C'est précisément aux personnes peu qualifiées, qui doivent bénéficier des investissements publics et privés consacrés à des qualifications de haut niveau, que les institutions publiques comme les employeurs doivent offrir des formations professionnelles afin que celles-ci puissent être à la hauteur des nouvelles exigences de l'économie de la connaissance. Les mesures de productivité à plus long terme et orientées vers l'offre ont pour effet de réduire l'offre de personnel peu qualifié; de réduire le chômage (en particulier le chômage à long terme); de faire augmenter les taux de participation au marché du travail (en particulier pour les femmes); et de faire augmenter globalement la productivité. Il s'agit là d'effets permanents. Mais une stratégie entièrement axée sur l'offre n'est pas suffisante. Il faut que s'y ajoute un accroissement de la demande de main-d'œuvre, c'est-à-dire l'augmentation de l'offre d'emplois grâce à une politique économique et financière activement favorable à l'emploi. Toutefois, certains États membres qui ont privilégié les bénéfices rapides de l'emploi des personnes peu qualifiées au détriment de la constitution d'un capital humain ont peu de chances de trouver des solutions durables au dilemme du bas salaire ou de l'absence de salaire pour ces catégories de travailleurs à diverses étapes de leur vie professionnelle. Ainsi, les effets peuvent se manifester instantanément mais s'évanouir tout aussi rapidement, parce que les emplois peu qualifiés ne sont pas durables dans l'économie globale d'aujourd'hui. C'est pourquoi à cet égard, il importe autant de parler de bon rapport coût-efficacité que de parler de réduction des coûts.

2.2 S'il est vrai que les incitations financières traditionnelles relevant des systèmes de prestations et des systèmes fiscaux restent au cœur des politiques visant à rendre le travail rémunérateur, l'on admet néanmoins de plus en plus que d'autres incitations telles que la garde des enfants, l'accessibilité et les dispositions spéciales pour les handicapés, les infrastructures d'enseignement et de santé publique ont un rôle complémentaire à jouer. C'est pourquoi il faut recommander d'adopter des démarches nationales globales, comportant un large éventail d'incitations financières et autres qui aident à trouver un emploi et à le garder, de préférence à une démarche qui ne mettrait l'accent que sur l'une ou l'autre de ces deux méthodes. Encore une fois, si l'on adopte la perspective à long terme de la durabilité, il convient d'envisager ces questions de l'investissement dans l'accueil et dans le capital humain du point de vue du bénéficiaire (par exemple, les enfants des parents qui travaillent, et non pas les parents eux-mêmes), car ces droits et ces dispositions constituent l'un des fondements immuables de l'accélération constatée au cours des dernières années en matière de développement du capital humain dans un contexte de marché du travail. On pourrait faire intervenir les fonds structurels européens pour mieux venir en aide aux demandeurs d'emploi faiblement qualifiés et pour réaliser les investissements essentiels à long terme dans le capital humain et dans les infrastructures sociales.

2.3 S'il est vrai que de nombreux États membres, de concert avec les partenaires sociaux, ont accru les investissements consacrés à des mesures actives destinées à soutenir les personnes qui reviennent sur le marché du travail, ou qui y

progressent, en améliorant leurs qualifications et en renforçant leur aptitude à l'emploi, il faut accorder beaucoup plus d'attention aux éléments qui déterminent la demande, et notamment à l'utilisation d'incitations fiscales et à la promotion des meilleures pratiques de la part des employeurs afin de soutenir les catégories vulnérables de l'économie, telles que les travailleurs âgés et les travailleurs handicapés. Le CESE invite instamment les autorités compétentes de l'UE à promouvoir et à améliorer les politiques de stimulation de la demande qui ont un effet positif sur les niveaux d'emploi et sur la qualité des emplois, et souhaite vivement que l'on inclue des exemples et des perspectives sur le rôle de la responsabilité sociale des entreprises dans la réalisation des objectifs de Lisbonne en matière d'emploi. Aussi bien les employeurs que les salariés doivent avoir intérêt à «rendre le travail rémunérateur». C'est pour cette raison que les politiques de stimulation de la demande supposent une démarche équilibrée, «gagnante-gagnante», qui permette aux employeurs de se concentrer sur leurs activités économiques essentielles et de créer des emplois, et qui permette aussi aux demandeurs d'emploi de trouver un emploi leur garantissant un niveau de revenus plus élevé que ce qu'ils percevaient en allocations-chômage ou en prestations sociales tout en assurant leur subsistance. Comme l'a déjà fait valoir le Comité, «Les systèmes d'imposition et d'indemnisation des États membres doivent être conçus de manière à encourager les travailleurs à entrer, rester et progresser dans la vie professionnelle... [et il faut que cette politique] s'accompagne de mesures visant à accroître le nombre d'emplois disponibles»⁽¹⁾.

2.4 L'aide des pouvoirs publics à la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale est motivée par la volonté d'apporter un soutien aux familles dans la réalisation de tâches qui sont d'une importance fondamentale pour l'organisation et la perpétuation mêmes du corps social. En particulier, cela signifie que l'on soutient les familles en cas de naissance, pour leur permettre de subvenir aux besoins des enfants et de les élever, et aussi dans les cas où ces familles ont des parents à charge, qui sont le plus souvent principalement des personnes malades, handicapées ou âgées. Dans le contexte du vieillissement de la population, ces politiques deviennent plus importantes en tant que moyen d'inverser le déclin des taux de fécondité.

2.5 Toutefois, il importe que les mécanismes utilisés pour pouvoir accorder des allocations familiales n'aient pas d'effets négatifs sur les incitations au travail. Dans certains pays, le fait que les allocations familiales pour personnes à charge soient séparées des allocations de chômage contribue à renforcer les incitations financières à exercer un emploi, en particulier pour les mères de famille et pour les femmes qui s'occupent de parents âgés. Le fait de ne pas pouvoir, pour des raisons de coûts ou d'accessibilité physique, disposer de structures d'accueil abordables pour les enfants est considéré comme un obstacle de première importance à la participation des parents, et en particulier des femmes, au marché du travail. Dans cette mesure, il y a lieu d'approuver et de soutenir fermement l'idée que la mise à disposition, avec l'aide de subventions, de structures d'accueil pour les enfants, en nombre suffisant et à un prix abordable, joue un rôle primordial pour ce qui est de favoriser la participation au marché du travail, et en particulier la participation des femmes. Dans certains États membres, les femmes en âge d'avoir des enfants renoncent à la maternité parce que pour les femmes, cela représente tout simplement un coût personnel trop important en termes financiers, et que cela a le même effet que s'il existait un impôt frappant les mères de famille qui travaillent. Si ces comportements sont à courte vue dans une perspective nationale, ils constituent plus encore une fausse économie de la part des responsables politiques qui pourraient faire davantage pour enrayer le déclin continu des taux de natalité européens en faisant en sorte que le taux d'emploi féminin augmente grâce à des mesures d'incitation non-financières.

⁽¹⁾ Cf. l'avis du CESE intitulé «Les mesures de soutien à l'emploi», JO C 110 du 30 avril 2004, paragraphe 4.1.

2.6 La mobilité professionnelle et géographique revêt une importance cruciale pour ce qui est d'assurer un haut niveau d'efficacité économique, et c'est pourquoi il faut prendre des mesures pour maintenir les droits acquis dans les systèmes de retraite légaux ou les régimes professionnels de retraite en cas de changement d'employeur ou de lieu de résidence au sein de l'UE. Il importe aussi d'accorder un intérêt particulier aux personnes qui arrivent sur le marché du travail ou qui passent du statut de salarié à celui d'entrepreneur, de manière à faire en sorte qu'elles bénéficient d'une protection sociale appropriée. Il existe aussi des possibilités de réduction de la mobilité professionnelle qui est une mobilité de dernier recours, qui consistent à stimuler des économies locales en état de stagnation par le moyen de partenariats entre des investissements publics et privés visant à une exploitation maximale des marchés locaux de l'emploi. Il est peut-être vrai que l'un des aspects d'une mobilité professionnelle accrue est la perte de certaines qualifications professionnelles pour une région au profit d'une autre, l'autre aspect de la mobilité est que les individus sont libres de se déplacer pour aller là où se manifeste une demande réelle de leurs qualifications et où s'offrent aussi des chances de bénéficier du type de transfert de technologie qui apporte une valeur ajoutée aux qualifications qu'ils possèdent déjà. C'est pourquoi l'on ne saurait considérer étroitement la mobilité comme un processus négatif; il faut la voir comme une répartition plus efficace de qualifications et de talents intéressants dans les endroits où le besoin en est le plus important.

2.7 L'incapacité physique et mentale réduit dans une mesure significative l'offre de main-d'œuvre, en particulier parmi les travailleurs ayant atteint la cinquantaine ou la soixantaine, à qui s'adresse au premier chef une stratégie européenne pour rendre le travail rémunérateur. Dans certains États membres, la proportion des personnes qui, dans les tranches d'âge de 55 à 59 ans et de 60 à 64 ans, reçoivent des prestations d'invalidité et peut aller jusqu'à un cinquième, voire même un quart, de ces tranches d'âge. Cet état de fait est révélateur de l'existence, dans le monde du travail actuel, de fortes contraintes, qui s'accompagnent d'une usure physique et psychologique intenses. Il faut remédier à ce problème qui peut être lié à la santé au travail par des stratégies adaptées en matière de protection et de prévention du travail et de la santé publique et d'amélioration des conditions de travail. Si l'incapacité professionnelle n'est pas totale mais qu'il s'agit seulement d'une incapacité partielle, les personnes concernées ont très peu de chance de retrouver un emploi qui tienne compte de leurs handicaps. Il convient donc d'augmenter le nombre d'emplois correspondants pour donner aussi leur chance aux personnes limitées dans leurs capacités mais capables de travailler. Toutefois, de nombreuses personnes qui se trouvent dans cette situation de chômage déguisé préféreraient poursuivre une activité rémunérée si elles possèdent encore une capacité de travail significative. Les États membres doivent prendre les mesures nécessaires pour garantir que les prestations en matière d'emploi et d'invalidité ne mènent pas les travailleurs handicapés dans l'impasse du chômage, mais pour qu'elles accroissent au contraire la complémentarité des différents volets de la politique sociale, dans l'intérêt des travailleurs handicapés. Il faut toutefois reconnaître que l'incapacité se situe sur un spectre de la capacité et que la théorie moderne définit l'incapacité comme une réaction «incapacitante» de la société vis-à-vis de l'individu, et non pas comme le problème physique ou autre qui, en soi, déterminerait l'incapacité ou la capacité d'une personne. Dans ce contexte, le Comité met en garde contre des politiques qui, par inadvertance, finissent par obscurcir les niveaux d'emploi réels. Tout en restant protectrice et en répondant aux besoins des handicapés, une coopération plus étroite dans le domaine de l'observation et de l'amélioration de l'échange de meilleures pratiques relatives à la politique en matière d'invalidité dans l'ensemble des États membres a un caractère crucial. L'on peut en dire autant de la nécessité d'un cadre ouvert de coordination des bonnes pratiques et des mesures positives permettant de fournir des prestations qui soient en rapport avec la promotion

de l'emploi salarié et du travail indépendant pour toutes les personnes, sur l'ensemble du spectre des capacités physiques et mentales.

2.8 En ce qui concerne les travailleurs âgés, le Conseil européen de Stockholm a fixé l'objectif ambitieux selon lequel il faudrait relever le taux d'emploi des personnes âgées de 55 à 64 ans pour le faire passer à 50 % (alors qu'en 2002, il était de 40,1 % et que pour les personnes âgées de 60 à 64 ans, il tombait à 25 %). Le Conseil européen de Barcelone a fixé aux États membres un objectif complémentaire selon lequel il faudrait, d'ici à 2010, adopter des mesures visant à augmenter de cinq ans l'âge moyen effectif de sortie du marché du travail. La réalisation de ces objectifs aura une importance cruciale au regard de la nécessité d'assurer la future durabilité financière de la protection sociale, et au regard, notamment, de la nécessité d'assurer aux futurs retraités des revenus d'un niveau suffisant. Le Comité estime que cet objectif est raisonnable, dans la mesure où le marché du travail permet aussi d'employer des travailleurs plus âgés et où des mesures particulières sont prises en faveur des travailleurs plus âgés, lesquelles amélioreraient durablement leurs perspectives sur le marché du travail. Faute de prévoir un nombre suffisant d'emplois adaptés aux travailleurs âgés, cette stratégie entraînerait surtout une hausse du chômage et une baisse du niveau des retraites.

3. Observations particulières

3.1 Rendre le travail rémunérateur est non seulement une affaire de politiques économiques précises et ciblées, mais aussi une affaire de processus. Il est un aspect de l'entreprise consistant à rendre le travail rémunérateur qui est mûr pour une réforme: il s'agit de la situation des travailleurs qui quittent la vie active avant d'avoir atteint l'âge de la retraite. Par exemple, dans de nombreux États membres, il est possible que des personnes ayant cotisé pendant longtemps aient droit à une pension avant d'atteindre l'âge normal de la retraite, bien que cela présente souvent d'importants inconvénients financiers. Ces travailleurs pourraient éventuellement avoir encore une contribution économique à apporter et ces choix devraient être facilités, notamment par la création, sur le marché du travail, de conditions générales favorables aux plus âgés. Les femmes ne quittent pas toujours le monde du travail sur une base volontaire, mais en raison de discriminations qu'elles subissent sur le lieu de travail. Ces discriminations se répercutent également sur les droits à pension acquis par les femmes, dont la plupart ont connu des interruptions de leur carrière professionnelle pour des raisons de maternité et parce qu'elles ont dû s'occuper de leur enfant ou d'un parent âgé, et ont connu aussi la ségrégation professionnelle qui les a cantonnées dans des emplois «féminins», ainsi que le fossé des rémunérations entre les sexes; tout cela est de nature à réduire la durée et la quantité des cotisations de retraite et ne peut que détériorer pour les femmes les perspectives économiques de la retraite en tronquant leurs rémunérations de salariées. La féminisation de la pauvreté a longtemps été une cause d'inquiétude et le vieillissement de l'Europe nécessite une attention politique urgente pour améliorer la prise de pouvoir économique des femmes sur le cours de la vie. Une prise en compte accrue dans le calcul des droits à la pension des périodes de substitution consacrées à la garde d'enfants constituerait une mesure déterminante permettant d'atténuer pendant la retraite les effets de la discrimination subie par les femmes durant leur vie professionnelle.

3.2 Un autre exemple de domaine où des réformes administratives appropriées doivent prendre le pas sur l'inertie des pouvoirs publics est celui de la nécessité de faire en sorte que les efforts visant à rendre le travail rémunérateur respectent le principe d'égalité entre les femmes et les hommes. Si certains nouveaux États membres «traînent» encore des politiques sociales et des politiques de l'emploi qui restreignent l'accès des femmes à l'emploi, d'autres appliquent en revanche des

politiques fiscales et sociales complémentaires qui favorisent des taux élevés de participation des femmes au marché du travail. Ces taux d'emploi qui, précédemment, étaient exceptionnellement élevés ont diminué pendant la transition vers une économie de marché. Il importe de ne pas sacrifier, dans un effort qui serait aveugle aux impératifs d'égalité des femmes et des hommes et dont le seul but serait de restructurer les économies des nouveaux pays membres, les progrès que les travailleuses ont réalisés dans le sens du plein emploi. Il faut encourager les responsables politiques nationaux à donner la priorité aux travailleurs pour qui rendre le travail rémunérateur constitue le défi le plus important, au lieu de faire comme si toutes les catégories de personnes qui sont au chômage ou sont sous-employées étaient défavorisées de manière identique.

4. Observations spécifiques sur les (ou sur quelques uns des) 7 enseignements de la Commission

4.1 Le CESE juge en effet (1^{er} enseignement) que l'hypothèse de la création de «nouveaux instruments de protection sociale», nonobstant la meilleure utilisation de ceux existant, ne doit pas être écartée mais qu'elle doit au contraire être rendue mutuellement complémentaire. Par exemple les systèmes très fragmentés et très hétérogènes d'aides et de prestations en direction de la jeunesse ne semblent plus correspondre au caractère inédit de l'allongement de cette période de la vie. L'absence d'instrument(s) de protection sociale plus spécifiquement dédiés à cet âge contraint, entre autres, une partie de cette classe d'âge à effectuer des «choix» trop hâtifs de formation et d'insertion professionnelles trop peu qualifiées, avec des conséquences structurelles très lourdes pour toute la durée de sa trajectoire de vie, pour les dépenses sociales que ces conséquences génèrent et qui ont un effet positif. De même, l'absence d'instruments nouveaux pouvant assurer une protection sociale professionnelle tout au long de la vie - faisant alterner sans exclusion ni pauvreté les périodes de formation, d'activité et de responsabilités - freine considérablement la mobilité et la flexibilité sur le marché du travail (6^{ème} enseignement).

4.2 Le CESE juge en effet extrêmement important d'accorder une attention particulière aux effets de moyen terme générés par la multiplicité des initiatives qui ont été prises dans certains États membres dans le sens d'une «activation» des prestations sociales.

4.3 Le CESE juge en effet que le moment est venu d'incitations européennes fortes (notamment en direction et en coopération avec les partenaires sociaux) en faveur d'une coordination des régimes de protection sociale complémentaire qui, comme le souligne la Commission, deviennent des éléments importants de la protection sociale (7^{ème} enseignement).

5. Conclusions et recommandations

5.1 Le Comité appelle à la convergence des efforts menés dans les États membres de l'UE pour rendre le travail rémunérateur en faisant en sorte que l'emploi constitue véritablement un choix plus intéressant financièrement que le chômage ou l'aide sociale et en s'attaquant spécifiquement à toute la gamme des entraves au travail rémunéré. Il faut que les politiques natio-

nales permettent aux personnes faiblement rémunérées et faiblement qualifiées de trouver un emploi et d'échapper à la pauvreté et au chômage. C'est pour cela que la question essentielle qui se pose aux États membres lorsqu'il s'agit de rendre le travail rémunérateur est la question de savoir comment déterminer un niveau commun et raisonnable d'aides à l'entrée et à la sortie du marché du travail qui maintiennent l'incitation à participer au marché du travail. Le Comité a établi une distinction entre d'une part, les résultats de politiques rentables à très court terme qui ont pour but d'apporter des bénéfices de courte durée et sans avenir aux personnes peu qualifiées et d'autre part, les investissements à plus long terme en capital humain qui permettent à coup sûr de rendre le travail rémunérateur dans un long terme durable, en particulier pour les personnes les plus vulnérables.

5.2 Le Comité souligne l'ampleur de la contribution que peuvent apporter les entreprises privées et les employeurs à la réalisation des objectifs de l'Union européenne en matière d'emploi. Il conviendrait de déployer des efforts visant à définir des politiques réalisables de la demande qui auraient pour objet de modifier les comportements des employeurs dans un sens favorisant la réalisation des objectifs de Lisbonne de création, dans l'ensemble de l'Europe, d'emplois qui soient de qualité et qui soient durables. La Commission devrait fournir et diffuser des preuves et des données d'expérience concernant des cas où un bon comportement d'entreprise a amélioré la quantité et la qualité des emplois et elle devrait réfléchir à des moyens permettant de reproduire les succès obtenus.

5.3 Non seulement les bonnes pratiques doivent être encouragées pour favoriser l'innovation, l'augmentation de l'offre de main-d'œuvre et la possibilité d'avoir une vie professionnelle plus longue dans les économies européennes, mais il faut aussi sanctionner les comportements inappropriés des employeurs, et notamment la discrimination fondée sur le sexe, l'origine ethnique, les préférences sexuelles, la religion ou l'âge. La discrimination en matière d'emploi pousse des gens talentueux à se tourner vers le secteur clandestin ou informel, où la productivité est faible, les incitations à se former et à investir peu importantes et la protection sociale non existante. Ce comportement économique irrationnel non seulement prive l'Europe de compétitivité économique, mais revient aussi à voler aux économies nationales des recettes fiscales dont elles ont grand besoin.

5.4 Ainsi, il faut utiliser dans les États membres un éventail d'instruments et de régimes de prestations appuyés par une forte coordination nationale qui permette de réaliser l'équilibre entre les instruments d'offre et de demande de main-d'œuvre. Il faut équilibrer et anticiper soigneusement les effets combinés, pour les ménages, des prestations ou des niveaux d'imposition sur les revenus, en accordant une attention particulière aux structures incitatives qui en résultent pour les ménages pauvres. L'on a souligné comme étant essentielles au cadre global d'une politique visant à rendre le travail rémunérateur d'autres mesures, telles que la garde des enfants, des horaires de travail flexibles, la sécurité de l'emploi, la mobilité professionnelle et les possibilités de formation.

Bruxelles, le 1^{er} juillet 2004.

Le Président
du Comité économique et social européen
Roger BRIESCH

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — L'avenir du secteur du textile et de l'habillement dans l'Union européenne élargie»

(COM(2003) 649 final)

(2004/C 302/19)

Le 28 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 proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 4 mai 2004 (rapporteur: M. PEZZINI; corapporteur: M. NOLLET).

Lors de sa 410^{ème} session plénière des 30 juin et 1^{er} juillet 2004 (séance du 1^{er} juillet), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 81 voix pour et 1 voix contre.

1. Introduction

1.1 Les 2,1 millions de travailleurs qu'elle emploie encore, auxquels se sont ajoutés plus d'un demi-million de salariés issus des nouveaux États membres, témoignent de la vitalité — même un peu compromise — et du haut potentiel de l'industrie textile européenne. Grâce à un important effort d'innovation des processus et des produits, elle contribue encore à la richesse européenne pour plus de 200 milliards d'euros de chiffre d'affaires annuel, sans tenir compte des activités connexes, et enregistre une forte croissance, surtout du textile dit «non conventionnel» (c'est-à-dire du textile technique et à haute technologie⁽¹⁾), qui a atteint près de 30 % de la production totale; enfin, ses dépenses en recherche et développement atteignent de 8 à 10 % du chiffre d'affaires.

1.2 L'Union européenne est le premier acteur commercial mondial dans le secteur du textile et de l'habillement: l'idée que la division internationale du travail aurait irrémédiablement éliminé les pays industriels de la production textile mondiale s'est avérée fautive et, en tout état de cause, inapplicable au cas de l'Europe. Le continent européen reste en effet le plus grand exportateur mondial de produits textiles et le deuxième exportateur dans le secteur de l'habillement, dans un marché global où l'import-export a atteint et dépassé 350 milliards d'euros en 2002 (6 % des échanges mondiaux).

1.2.1 Il convient ici de rappeler que le premier exportateur mondial dans le secteur de l'habillement n'est autre que la Chine.

1.3 L'Europe a su jusqu'à présent valoriser ses avantages qualitatifs et organisationnels: séries limitées, système de modes, haut de gamme à haut contenu créatif, rapidité de l'adaptation à la demande, rapidité de fabrication et de livraison. Elle a en outre innové en matière de processus et de matériaux intelligents, grâce à la nanotechnologie et aux nouvelles fibres et, dans leur prolongement, au textile technique, hautement compétitif et enregistrant un surplus commercial croissant. De même, les récentes applications de la chimie aux textiles ont favorisé la naissance de nouveaux produits. Il convient ici de relever que dans ce secteur, les conditions d'accès aux marchés diffèrent fortement d'un pays à l'autre au niveau mondial. Alors

que l'UE applique des droits qui se situent en moyenne en-deçà de 9 %, les droits de douane d'un grand nombre d'autres pays montent jusqu'à 30 %, auxquels il faut ajouter d'onéreuses barrières non tarifaires.

1.4 En Europe, le secteur du textile et de l'habillement a su faire face à une série de transformations radicales, tirer parti des mutations technologiques, tenir compte comme il se devait de l'évolution des différents coûts de production et répondre rapidement à l'émergence de nouveaux concurrents mondiaux. Les réponses de l'industrie européenne ont consisté, d'une part, en un grand effort de modernisation, via une restructuration compétitive et une intégration des processus technologiques, et d'autre part, en un nouveau positionnement sur le marché, obtenu en tirant parti de l'organisation en réseau, appliquée à la production, à la distribution, à l'innovation et au marketing technologique.

1.5 En 2002, les investissements bruts ont représenté environ 9 % de la valeur ajoutée du secteur, pour un montant se situant autour de 5 milliards d'euros. Naturellement, près de 70 % sont allés au secteur textile, et 30 % environ au secteur de l'habillement. La balance commerciale est positive pour le textile, tandis que dans l'habillement, les importations sont supérieures aux exportations. Du reste, le secteur textile-habillement, auquel vient s'ajouter celui de la chaussure, représente une industrie très hétérogène et composite, dotée d'une très grande variété de produits qui vont des fibres synthétiques à haute technologie à la fabrication de la laine, du coton aux filtres industriels, des fripes à la haute mode, des pantoufles pour la maison aux chaussures de protection contre les agents corrosifs d'origine chimique.

1.6 L'industrie du textile, de l'habillement et de la chaussure est concentrée dans les cinq pays les plus peuplés de l'Union, dont les entreprises couvrent plus de ¾ de la production européenne. La valeur ajoutée est également concentrée dans ces pays, au premier rang desquels on trouve l'Italie, suivie du Royaume-Uni, de la France, de l'Allemagne et, plus loin, de l'Espagne. Parmi les pays où la production est moindre, le Portugal, la Belgique et la Grèce ont une position particulièrement importante en termes de valeur ajoutée. La Belgique se distingue dans le secteur des tissus techniques et intelligents. En ce qui concerne les nouveaux États membres, le secteur occupe une place particulièrement importante en Pologne, en Estonie et en Lituanie, ainsi que dans les pays candidats (la Turquie, la Roumanie et la Bulgarie).

(¹) Le textile dit technique trouve de plus en plus d'applications dans les domaines suivants: habillement, agrotechnique, construction, géotechnique, technique pour le logement, technique pour l'industrie, technique appliquée au domaine médical, technique des transports, technique appliquée à l'environnement, technique des emballages, technique appliquée aux systèmes de protection, technique sportive. Voir annexe 2.

1.7 Le taux d'emploi a en moyenne diminué de 2,6 % par an au cours des cinq dernières années. Les seuls exemples qui vont à l'encontre de cette tendance sont l'Espagne et la Suède (+2 %), qui ont vu l'emploi dans le secteur augmenter entre 1995 et 2002. L'industrie européenne s'est intégrée de plein pied dans la mondialisation des marchés; elle a de façon globale restructuré et rationalisé ses entreprises, ayant recours à la sous-traitance pour les opérations à forte intensité de main-d'œuvre et se concentrant en revanche sur des travaux d'ouvrage qui nécessitent des qualifications élevées, notamment en raison de l'application des technologies de l'information, de nouvelles technologies, et de techniques de production plus efficaces.

1.8 En termes commerciaux, la disparition des quotas d'importation, prévue pour 2005 avec la fin de l'Accord multifibres (AMF), impose à chacun une réflexion approfondie sur la manière de créer de nouvelles conditions commerciales pour les produits textiles, de sorte que l'industrie européenne puisse être concurrentielle au niveau mondial tout en garantissant l'équité nécessaire pour les pays les plus pauvres et pour les pays particulièrement vulnérables. Il apparaît de plus en plus évident qu'il est prioritaire de mettre en œuvre le processus de Barcelone, prévoyant une zone de libre-échange qui engloberait l'Europe et toute la rive méridionale de la Méditerranée et concrétiserait ainsi la zone paneuroméditerranéenne.

2. La proposition de la Commission

2.1 La communication de la Commission se penche sur la problématique complexe du secteur du textile et de l'habillement avec l'intention d'en renforcer la compétitivité et d'en améliorer le dynamisme, dans l'optique d'une mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne spécifiquement adaptée au secteur.

2.2 La communication propose des mesures basées sur les politiques industrielles et commerciales, en particulier s'agissant des domaines suivants: emploi, recherche et développement technologique, innovation, formation professionnelle, développement régional, développement durable, responsabilité sociale des entreprises, santé publique, protection du consommateur, lutte contre la contrefaçon, droits de marque et de propriété industrielle et intellectuelle, politique de la concurrence et régime des aides d'État.

2.3 La Commission suggère plusieurs domaines d'action dans lesquels accroître l'efficacité des mesures de politique industrielle, et en particulier:

- recherche, développement et innovation: nouveaux matériels et matériaux intelligents, nanotechnologies, nouveaux processus de production et technologies propres, en particulier dans le domaine de la mode et de la promotion de la créativité;
- responsabilité sociale des entreprises: respect des normes internationales du travail et de l'environnement, gestion responsable des mutations industrielles, consultation des travailleurs;

- enseignement et formation: meilleur accès des PME aux financements en la matière, moyennant une simplification des procédures, diffusion de l'information, coordination des actions;
- développement des possibilités et des capacités de connexion en réseau;
- programme de Doha pour la réduction et l'harmonisation des droits de douane et la suppression des obstacles non tarifaires aux échanges;
- réaliser la zone euro-méditerranéenne d'ici 2005, pour garantir la libre circulation des produits textiles dans les pays qui ont des règles d'origine identiques ainsi qu'un système agréé de coopération administrative;
- système d'étiquettes pour l'accès à l'UE: examen de leur utilisation par article/produit, dans le respect des normes internationales du travail et de l'environnement;
- préférences commerciales UE: concentration sur les 49 pays les plus pauvres (PMD — pays moins développés⁽¹⁾), en leur offrant également des possibilités pour les produits intermédiaires d'habillement;
- lutte contre la fraude et la contrefaçon, renforcement des mesures existantes et adoption de nouvelles mesures de défense de la propriété industrielle et intellectuelle, contrôles pour éviter les pratiques commerciales déloyales; renforcement du système douanier commun;
- label «Made in Europe» pour promouvoir les produits européens de qualité et protéger les consommateurs;
- Fonds structurels: utilisation et nouvelles orientations, surtout dans le cadre des nouvelles perspectives financières 2007-2013.

2.4 La communication de la Commission suggère également quelques pistes de réflexion:

- actions au niveau des parties intéressées;
- actions au niveau des États membres;
- actions au niveau de l'Union européenne.

2.4.1 Il est proposé de créer un Groupe de haut niveau comprenant des représentants de la Commission, des États membres et des partenaires sociaux, chargé de surveiller les initiatives prises aux différents niveaux concernés et leur réalisation. L'élaboration de rapports est également prévue d'ici le printemps 2005 et à la fin 2006.

⁽¹⁾ Les pays moins développés sont au nombre de 49, dont 40 ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) et neuf non ACP: Afghanistan, Bangladesh, Bhoutan, Cambodge, Laos, Myanmar, Maldives, Népal, Yémen.

3. Les points de vue des représentants du textile

Le 21 janvier 2004, le Comité a organisé, au siège de Bruxelles, une audition des représentants du textile. Les positions exprimées dans le présent chapitre sont conformes aux contributions écrites reçues et aux interventions ayant eu lieu lors de l'audition⁽¹⁾.

3.1 Les forces sociales présentes — chefs d'entreprise, représentants syndicaux, collectivités locales — ont demandé à l'unanimité d'intervenir d'urgence pour freiner les conséquences, très rapides, des importations en provenance de certains pays, en particulier la Chine, l'Inde et le Pakistan, sur les entreprises européennes du secteur.

3.2 À l'approche de 2005, c'est-à-dire de la fin du régime des quotas, il a été demandé de prendre d'urgence les mesures suivantes:

- possibilité d'utiliser de nouvelles ressources financières;
- création d'une action spéciale dans le cadre des Fonds structurels;
- investissements dans la formation et les ressources humaines;
- étiquetage obligatoire pour tous les pays d'origine des produits;
- traçabilité obligatoire à toutes les étapes de la production;
- respect de la santé du consommateur, par le biais d'un label garantissant la «non-dangerosité» du produit;
- réciprocité des tarifs douaniers avec les pays dans lesquels le secteur est très développé;
- révision des accords avec les pays tiers, et suppression des avantages tarifaires pour les pays qui ne respectent pas les règles du commerce, les normes sociales, le développement durable, ou qui produisent des armes nucléaires;
- révision de l'organisation des douanes en Europe, afin de la simplifier et de permettre des contrôles plus précis, de manière à réduire la fraude, qui a atteint aujourd'hui des niveaux intolérables;

(¹) Madame Concepció FERRER I CASALS, eurodéputée et présidente du «Forum parlementaire européen du textile, de l'habillement et du cuir», a participé à cette audition. La Commission européenne était représentée par M. Luis Filipe GIRÃO, chef d'unité à la DG Entreprises, et M. GHAZI BEN AHMED, de la DG Commerce. Environ 60 personnes étaient présentes, dont des Italiens, des Allemands, des Français, des Turcs, des Lituaniens et des Belges.

- un important engagement financier dans la recherche et l'innovation ainsi que des aides aux entreprises, surtout les PME, afin qu'elles puissent diversifier leur production vers les tissus techniques ou intelligents.

3.3 Le secteur italien du textile et de l'habillement, qui est le plus exposé parmi tous les pays européens, a présenté un document unitaire, élaboré par tous les producteurs, grandes et petites entreprises, et tous les représentants syndicaux du pays, qui rappelle quelques priorités et recommande de les traduire en mesures concrètes, efficaces et opportunes. Selon la position unitaire exprimée dans le document, «l'inertie actuelle pourrait entraîner des coûts sociaux et économiques très élevés pour l'Europe».

3.3.1 Les points suivants ont été soulignés:

3.3.2 Les produits communautaires accèdent sans taxe aux marchés de 22 pays seulement, tandis que sur les autres marchés, ils sont assujettis à une taxe moyenne variant de 15 à 60 % et doivent en outre franchir d'innombrables barrières non tarifaires. Le secteur du textile et de l'habillement, surtout à partir de 2005, ne pourra plus supporter les privilèges actuellement octroyés aux principaux concurrents de l'UE (Chine, Inde, Pakistan, Indonésie). Par ailleurs, ces avantages devraient être réservés aux pays moins développés, et aux petits pays producteurs, qui en 2005, se trouveront à leur tour dans une situation très précaire.

3.3.3 En matière d'étiquetage, il est demandé d'éviter le terme générique «Made in UE», au profit d'une mention plus explicite telle que «Made in Italy/UE» ou «Made in France/UE». Aujourd'hui, plus de 60 % des produits commercialisés sont déjà étiquetés volontairement, avec indication de l'origine. Si une telle mention devenait obligatoire, il y aurait également des contrôles et des sanctions, alors qu'aujourd'hui, l'importante marge d'appréciation permet de nombreuses fraudes et contrefaçons, doublement préjudiciables pour l'industrie européenne. En outre, l'acheteur européen est défavorisé par rapport au consommateur américain, japonais, chinois, ou australien. L'on ne comprend pas pourquoi il ne peut disposer des mêmes informations que les autres grâce à l'étiquetage obligatoire. Si le consommateur européen connaît la provenance des produits, il pourrait mieux apprécier non seulement la pertinence du prix, mais également le rapport qualité/prix, en fonction de ses propres besoins.

3.3.4 Le rapport entre le textile et la santé a été prouvé à plusieurs reprises. De nombreuses dermatites sont provoquées par l'utilisation de produits textiles de basse qualité. C'est aussi pour cette raison qu'il semble indiqué de laisser le consommateur choisir la région d'origine du produit.

3.3.5 Les importations illégales de pièces d'habillement ont pris des proportions inquiétantes et les étiquettes mensongères «Made in ...» se répandent sur les marchés internationaux. Il est demandé d'intensifier les contrôles et d'alourdir les sanctions.

3.3.6 Le développement de nouveaux matériaux, de nouveaux processus de production, et de technologies propres pour contribuer au développement durable, s'avèrent d'une importance particulière pour le secteur.

3.3.7 Les fédérations d'entreprises et les organisations syndicales rappellent avoir toujours partagé les principes de base du «Code de conduite du secteur textile/habillement européen»; en effet, ce dernier a été intégré directement dans les conventions collectives de travail des pays de l'Union. La Commission est par conséquent invitée à intégrer une dimension sociale dans les accords internationaux.

3.3.8 Le dumping social (fabrication de produits en réduisant les coûts de la main-d'œuvre au mépris des droits des travailleurs, en recourant au travail des enfants, et donc, au travail forcé) est un comportement moralement condamnable, mais qui ne peut être combattu directement en prélevant des taxes antidumping. C'est la raison pour laquelle les pays industrialisés, et l'Europe en particulier, doivent lutter contre ce phénomène en s'impliquant bien davantage, par le biais de dispositions plus sévères, et notamment par l'intermédiaire du SPG (Système de préférences généralisées) ⁽¹⁾. En matière d'environnement, le dumping écologique implique la réduction des coûts de fabrication au détriment du respect de l'environnement.

3.3.9 Il importe que les institutions internationales, avec l'appui des pays industrialisés, lancent des projets spécifiques visant à la diffusion des connaissances reposant sur le principe du développement durable et destinés aux pays en voie de développement, comme le fait par ailleurs la Communauté avec les nouveaux États membres.

3.3.10 Afin d'atteindre cet objectif, il pourrait être encourageant et opportun d'utiliser des étiquettes prouvant que l'accès des produits aux marchés de l'UE est conditionné par le respect des normes internationales en matière d'environnement.

3.3.11 Le but à poursuivre est la protection de l'environnement et la garantie, pour les entreprises européennes, de conditions de fonctionnement et de concurrence réalistes, en révisant en profondeur le contenu des accords.

4. Observations du CESE

4.1 Le CESE a suivi avec beaucoup d'attention les actions menées par la Commission, surtout ces dernières années, pour ramener le secteur du textile et de l'habillement au cœur des préoccupations communautaires. En particulier, il constate que la présentation des meilleures pratiques dans les différents domaines d'innovation, de la commercialisation et du marketing a stimulé le débat parmi le très nombreux public présent aux conférences récemment organisées à Bruxelles par les différentes Directions générales ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Voir avis du CESE.

⁽²⁾ Conférence du 15 octobre 2002, «L'industrie européenne de l'habillement prend le chemin de la haute technologie», Borschette-Bruxelles; Conférence du 20 mars 2003, «L'avenir du secteur du textile et de l'habillement dans l'Union européenne élargie»; Conférence du 20 mars 2003, «L'avenir du textile et de l'habillement après 2005», Charlemagne-Bruxelles.

4.2 Malheureusement, les retombées au niveau local de ces initiatives stimulantes n'ont pas été à la hauteur des attentes. Cela doit susciter de notre part une réflexion sur la manière dont il est possible de tirer parti des connaissances et des informations existantes en vue de leur plus large diffusion auprès de tous les intéressés.

4.2.1 Une forte implication des associations sectorielles, des employeurs et des travailleurs à tous les niveaux doit structurer tout le processus d'innovation et en assurer le suivi.

4.2.2 Seule une politique cohérente de concertation entre les partenaires sociaux, notamment au moyen des expériences des organes bilatéraux ⁽³⁾, ainsi qu'un travail conjoint de soutien à l'évolution du secteur sont susceptibles de permettre de faire face au défi de la mondialisation, qui surtout vis-à-vis de ce secteur, «suscite de réelles inquiétudes», comme l'a justement affirmé le Commissaire LAMY.

4.3 Le Conseil «Industrie», dans ses conclusions du 27 novembre 2003, indiquait que «... la compétitivité industrielle constitue un des principaux domaines ... [dans lequel] l'Union européenne et les États membres doivent jouer un rôle actif ... en vue d'atteindre les objectifs fixés par la stratégie de Lisbonne» (JO C 317 du 30.12.2003, p. 2). Le secteur aujourd'hui le plus exposé au phénomène de la désindustrialisation, qui accompagne les nouveaux aspects du commerce mondial, est sans aucun doute celui du textile.

4.3.1 C'est surtout pour cette raison que le secteur du textile doit faire face à un processus permanent de restructuration et de modernisation, en plus d'un ralentissement marqué de l'activité économique, de la production et de l'emploi. Il s'agit pourtant d'un secteur stratégique, qui reste un pourvoyeur d'emplois, en particulier pour les femmes. Conscient de la valeur de ce secteur, le Conseil, dans ses conclusions précitées, invite la Commission à lui rendre compte, avant le mois de juillet 2004, des initiatives qui pourraient faire l'objet d'un plan d'action visant à soutenir le secteur du textile.

4.4 Selon le Comité, la Commission, sur la base notamment des considérations développées dans son document, devrait aborder, à très brève échéance et avec une attention renouvelée, les points suivants:

4.4.1 La réouverture des négociations sur le programme de Doha pour le développement, en étoffant son propre document (COM(2003) 734 du 26.11.2003) sur la base de quelques indications claires provenant des travailleurs, des entreprises et des consommateurs ⁽⁴⁾.

⁽³⁾ Les organes bilatéraux sont composés de représentants de petites entreprises et de travailleurs, qui dans un principe de mutualité et de réciprocité interviennent pour financer des actions d'assistance, de mise à jour et d'innovation pour les patrons et les travailleurs de petites et moyennes entreprises.

⁽⁴⁾ Cf. l'audition du 21 janvier 2004 et ses conclusions figurant au point 13.

4.4.2 Le rôle de la douane dans la gestion intégrée des frontières extérieures ⁽¹⁾, compte tenu des indications figurant dans l'avis du Comité, et d'autres suggestions émises dans le présent avis.

4.4.3 Les règles d'origine dans les régimes commerciaux préférentiels (COM(2003) 787), afin de fixer les niveaux des droits qui résulteront du nouveau cycle de négociations multilatérales, des accords de libre-échange et de la promotion du développement durable. Il convient en outre de définir, comme le réclame le Comité à plusieurs reprises dans le présent avis, «des procédures de gestion et des mécanismes de contrôle et de sauvegarde pour assurer l'utilisation loyale des régimes préférentiels, de manière à préserver les milieux économiques et à garantir la protection des intérêts financiers en jeu contre les abus» ⁽²⁾.

4.4.4 Les termes du partenariat avec la Chine ⁽³⁾, dans le cadre duquel plusieurs ressources communautaires sont destinées à accroître la concurrence entre ce pays et l'UE (programme de formation pour les jeunes chefs d'entreprise, développement de la formation professionnelle, chapitre B7-3).

4.4.5 La préparation d'un programme communautaire, doté des ressources adéquates, pour soutenir la recherche, l'innovation — également dans d'autres domaines que la technologie —, et la formation professionnelle dans le secteur (capacité d'adaptation, surtout des petites entreprises et de la main-d'œuvre, au nouveau contexte international et aux exigences des consommateurs). Ce principe a par ailleurs été clairement exprimé par le Parlement européen dans sa résolution sur l'avenir du secteur du textile et de l'habillement approuvée en février 2004.

4.4.6 Des mesures de protection des consommateurs, qui sont de plus en plus conscients des effets potentiels sur leur santé de certains produits souvent en contact avec la peau, compte tenu notamment des allergies de contact, ou d'autres troubles cutanés de plus en plus répandus ⁽⁴⁾. Dans le prolongement des changements intervenus dans la législation européenne à des fins de transparence en matière alimentaire, il convient d'introduire une réglementation analogue, permettant au consommateur de savoir, grâce à un étiquetage obligatoire, d'où proviennent le fil et le tissu, et où a été confectionné le produit fini.

4.5 Il est vrai qu'un label obligatoire «Made in ...» pourrait aider à convaincre le consommateur que, lorsqu'il achète un vêtement, il paye un prix correspondant aux standards de production et de style appliqués dans le pays d'origine — cette information devant faire référence au pays de confection et non de production —, mais la proposition de la Commission relative au label «Made in Europe» n'est pas convaincante. Un label unique européen ne fait pas la distinction entre les spécificités et l'excellence des productions des différents pays, qui sont «unis dans la diversité».

⁽¹⁾ COM(2003) 452 du 24.07.2003.

⁽²⁾ Voir COM(2003)734 final du 26.11.2003.

⁽³⁾ COM(2003) 533 du 10.09.2003.

⁽⁴⁾ Un millier de substances chimiques sont très fréquemment utilisées sur les 5 000 présentes dans le secteur textile. À celles-là s'ajoutent une quantité indéfinie de mélanges hétérogènes de plusieurs substances, dont certains sont toxiques, et qui sont utilisés pour la teinture et d'autres transformations du tissu. Dans l'UE, les substances toxiques sont préventivement sélectionnées, écartées ou traitées, conformément à la législation environnementale et sanitaire. Les frais y afférents incombent aux entreprises européennes.

4.5.1 Quant aux variantes proposées par la Commission concernant les marques d'origine, il importe, selon le Comité, d'adopter l'approche prévoyant un étiquetage obligatoire, tant sur les produits importés que sur ceux fabriqués dans le marché unique, lorsque ces produits sont commercialisés dans l'Union européenne. Cette approche permettra surtout d'orienter plus facilement le consommateur vers l'acquisition de produits éthiques, eu égard non seulement à leurs qualités intrinsèques, mais également au respect des droits des travailleurs dans les processus de production.

4.6 La culture relative à la «responsabilité sociale des entreprises» doit d'une part être consolidée en tant que modèle européen, mais il importe également qu'elle soit étendue aux pays en voie de développement, grâce à des instruments concrets pouvant être contrôlés au niveau des consommateurs, qui acquièrent ainsi une pertinence du point de vue commercial ⁽⁵⁾.

4.7 Il y a lieu d'améliorer la visibilité, pour le consommateur, des normes environnementales et de la législation relative à la sécurité au travail, déjà appliquées dans les processus de production, afin que celles-ci constituent un avantage compétitif.

4.7.1 La position très claire de l'Union en ce qui concerne le développement durable, et partant, le respect du protocole de Kyoto dans les délais impartis, peut avoir du succès et rencontrer l'assentiment du secteur productif européen si elle s'accompagne d'une reconnaissance et du respect des efforts que nécessitent ces engagements. Ne pas tenir compte de la concurrence déloyale ou ne pas intervenir pour l'éviter ne favorise non seulement pas la diffusion d'une culture de progrès, enracinée dans les entreprises et les mentalités des travailleurs, mais pourrait encourager de plus en plus la désindustrialisation de notre continent, au profit de quelques multinationales commerciales ⁽⁶⁾, qui peuvent utiliser la production de pays moins sensibles à nos principes, nous rappelant que nous faisons partie d'une «économie sociale de marché».

4.7.2 Les efforts fournis par la Commission pour réduire la consommation d'énergie, notamment par la diffusion d'exigences en matière d'écoconception applicables aux produits consommateurs d'énergie ⁽⁷⁾, peuvent aboutir avec le temps, si les industries européennes, en particulier dans le secteur du textile et de l'habillement, disposent encore d'un marché, et par conséquent, des machines nécessaires à la production. Dans le cas contraire, il ne nous resterait plus qu'à étendre la proposition à quelques pays considérés comme en voie de développement, afin qu'ils puissent améliorer la consommation énergétique de leurs machines contribuant à la fabrication de leurs produits.

⁽⁵⁾ Voir COM(2004) 101 du 10.2.2004 — Communication de la Commission: construire notre avenir commun. L'Union européenne en tant que partenaire mondial, point C (p. 25).

⁽⁶⁾ Cf. Eurostat: «Le PIB dans le monde». Environ 45 000 multinationales se partagent plus de 55 % du PIB mondial, qui s'élevait en 2002 à 34 milliards d'euros.

⁽⁷⁾ COM(2003) 453 du 1.8.2003 (proposition de directive).

4.8 Le Comité demande qu'au niveau européen également, les micro- et petites entreprises, très répandues dans ce secteur, bénéficient d'une attention constante, eu égard surtout à un système financier tel que le système actuel, qui tend à privilégier les grandes entreprises. Le Comité reconnaît aussi les efforts fournis par la Commission pour attirer l'attention sur les problèmes des micro- et petites entreprises et pour développer l'esprit d'entreprise dans la culture européenne (¹).

4.9 Le Comité estime qu'outre la réduction du nombre de pays pouvant bénéficier du SPG, déjà réclamée ci-dessus, il faut veiller à ce que les tarifs douaniers appliqués aujourd'hui par l'UE, figurant parmi les plus bas du monde, ne soient pas réduits ultérieurement tant que les droits pratiqués par certains pays exportateurs de textile et d'habillement, très compétitifs, n'ont pas atteint un niveau analogue. Le critère de réciprocité ou un «accès aux marchés à l'échelle planétaire comparable aux conditions d'importation que l'Union appliquera à compter de 2005» figure également dans les recommandations émises par le Parlement européen dans sa résolution du 29 janvier 2004 sur l'avenir du secteur du textile et de l'habillement dans l'Union européenne. Le Comité est favorable à la libéralisation des échanges, mais s'oppose à la libéralisation à sens unique. D'autres pays devraient également être disposés à ouvrir leurs marchés aux producteurs européens de textile et d'habillement.

4.9.1 Afin d'éradiquer les graves problèmes de piraterie et de contrefaçon, il y a lieu de renforcer les contrôles douaniers aux frontières extérieures, en s'efforçant de les uniformiser dans le cadre d'un véritable service européen commun des douanes, et en prévoyant des mesures particulières de soutien en faveur des nouveaux États membres.

4.9.2 Le Comité partage les vives préoccupations des catégories professionnelles concernées par les conséquences des fraudes et estime qu'il convient de prendre toutes les mesures possibles pour les réduire. Les Agences des douanes ont souligné à plusieurs reprises qu'elles ne disposaient pas du personnel suffisant pour contrôler les marchandises en transit, surtout dans les ports. Ainsi, dans le port de Naples, 1.000 conteneurs arrivent en moyenne chaque jour, et les contrôles sont effectués par 3 personnes seulement. La moyenne des conteneurs ouverts (mais dont l'intérieur n'est pas inspecté) est inférieure à 1 %!

4.9.3 Compte tenu de cette situation, aggravée par des fraudes planifiées par les milieux criminels influençant les activités de nombreux ports en Europe, l'on pourrait envisager comme solution de concentrer des produits déterminés dans des ports bien définis et équipés, dans lesquels serait organisé, en plus d'un meilleur contrôle de l'Agence des douanes, un contrôle par des représentants du secteur.

4.9.4 Le Parlement européen va également dans ce sens, du moins en substance, au point 11 de sa résolution, lorsqu'il demande à la Commission d'encourager et d'aider les fabricants à mettre sur pied un réseau de surveillance et d'information afin de détecter l'origine des produits piratés ou de contrefaçon et de les éliminer du marché.

4.9.5 Une autre solution pourrait être de répartir les conte-neurs, plombés, entre les lieux de destination, de manière à réduire fortement le nombre de conteneurs à vérifier dans les ports, pour pouvoir effectuer des contrôles plus adéquats.

4.10 Les États d'origine des marchandises doivent également être invités à améliorer les contrôles. Les pays se rendant complices d'actions frauduleuses en utilisant des mécanismes de contrôle inefficaces devraient se voir retirer temporairement le droit d'exporter à des conditions avantageuses. Le seul système des préférences généralisées, largement utilisé dans les secteurs du textile et de la confection, coûte à l'UE 2,2 milliards d'euros par an sous forme de perte de recettes douanières, et rapporte chaque année aux pays qui en bénéficient un montant similaire. Si l'UE doit accorder des avantages de cette importance, qui ont souvent une incidence sur la crise de l'emploi dans plusieurs régions d'Europe, il faut reconnaître à l'UE le droit d'imposer les termes et les conditions dans lesquelles ces avantages sont accordés.

4.10.1 Le Comité est tout à fait conscient que dans la réalité, les frontières extérieures de l'UE ne se situent pas nécessairement aux limites de ses États membres mais de plus en plus dans les territoires des pays d'où proviennent ses importations. Le CESE a déjà publié un avis sur ce thème.

4.11 Les règles d'origine actuelles sont trop complexes et difficiles à appliquer, ne sont fréquemment pas comprises et requièrent une connaissance approfondie d'une énorme quantité de textes juridiques. Elles constituent aujourd'hui un obstacle au commerce et une forte incitation à la fraude. La plupart du temps, des pays bénéficiaires ne servent que de canaux de transit pour les produits des pays non bénéficiaires.

4.12 Le Comité invite la Commission, et en particulier la DG Commerce, à définir des normes claires en ce qui concerne les avantages à octroyer aux pays en voie de développement, surtout en matière de protection des droits des travailleurs, de protection de l'environnement, de lutte contre le trafic de drogue, de respect des droits fondamentaux, de développement durable, sans oublier d'autres domaines tels que la protection des consommateurs et le bien-être des animaux.

4.13 En ce qui concerne le tarif douanier commun (TDC), le Comité constate que le dernier règlement en la matière, à savoir le règlement 1789/2003 modifiant le règlement 2658/87, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2004, est le fruit d'une série de compromis, qui rendent difficile et complexe l'application du tarif douanier commun, et qui, par conséquent, favorisent la fraude et l'évasion fiscale. La catégorie «Vêtements et accessoires du vêtement», qui correspond aux chapitres 61, 62 et 63, comprend 466 groupes génériques, dont 398 sont taxés à un taux de 12 %, les 68 autres étant assortis de tarifs allant de l'exonération complète à des taux de 2 %, 4 %, 5,3 %, 6,2 %, 6,3 %, 6,5 %, 6,9 %, 7,2 %, 7,5 %, 7,6 %, 7,7 %, 8 %, 8,9 %, 10 %, et 10,5 %. Les chapitres 64 (chaussures, guêtres), 65 (coiffures et parties de coiffures), 66 (parapluies, ombrelles et parasols) et 67 (plumes et fleurs artificielles) correspondent à des taux de 1,7 %, 2,2 %, 2,7 %, 4,7 %, 5 %, 5,2 %, 7 % et 8 %.

(¹) Cf. entre autres les documents suivants: COM(2001) 98 du 1.3.2001; COM(2001)366 du 18.7.2001; COM(2003) 21 du 21.1.2003; COM(2002) 345 du 1.7.2002; COM(2001) 122 du 7.3.2001; COM(2002) 68 du 6.2.2002; COM(2003) 27 du 21.1.2003.

4.13.1 Sur un total de 1.516 groupes, dans les chapitres 50 à 67 de la nomenclature commune pour le textile, la confection et les chaussures, il existe plus de 20 niveaux tarifaires. Tous ces tarifs si proches posent problème et démontrent la faiblesse d'un système qui pourrait être plus rationnel et moins sujet aux pressions de milieux économiques qui, pour accroître leurs gains au maximum, créent des inconvénients pour de nombreuses entreprises. Le Comité estime que la fixation d'un nombre limité de taux (3 ou 4 au maximum) réduirait sensiblement les fraudes et simplifierait énormément le système.

4.14 Le Comité accorde une importance particulière à la promotion du respect des normes fondamentales du travail et du commerce équitable, au respect de l'environnement et à la lutte contre le trafic de stupéfiants. L'actuel SPG (Système de préférences généralisées), s'il permet de réduire de 40 % les taux du tarif douanier commun (TDC), permettant ainsi à tous les pays en voie de développement s'engageant à respecter les clauses sociales et environnementales d'exporter leurs produits du textile, de l'habillement et de la chaussure vers les pays européens, avec des taux inférieurs à 5 %, s'est cependant montré incapable d'aboutir aux objectifs fixés en matière de moralisation. Il apparaît entre autres que le régime spécial de lutte contre le trafic de drogues, dont ont bénéficié 12 pays, n'a eu aucun impact sur le trafic de stupéfiants lui-même, tandis que nombre de petites entreprises européennes ont dû interrompre leurs activités en raison d'une concurrence insoutenable, eu égard aux coûts de production tout à fait incomparables à ceux imposés par une réglementation moderne, soucieuse de la poursuite d'un développement durable ⁽¹⁾.

4.15 Le CESE estime que le Conseil, la Commission et le Parlement européen doivent s'engager davantage et exclure du SPG tous les pays qui, quoique confrontés à la nécessité d'exporter vers l'Europe leurs produits du textile, de l'habillement et de la chaussure, ne respectent pas les conventions fondamentales de l'OIT ⁽²⁾ (Organisation internationale du travail) ⁽³⁾.

4.16 Le Comité est convaincu que le PIB par habitant ne doit pas être l'unique critère pour déterminer si un pays peut bénéficier des réductions prévues par le SPG dans le secteur du textile; il partage également les préoccupations exprimées par divers milieux, concernant le fait qu'une grande partie des avantages vont aux États qui en ont le moins besoin. Afin de garantir que l'aide apportée dans le cadre du SPG soit concentrée sur les pays qui en ont le plus besoin, le Comité recommande d'exclure du système les catégories de pays suivantes:

- les États membres de l'OPEP ⁽⁴⁾;
- les États membres qui ne sont pas considérés comme «pays en voie de développement» par les Nations-Unies;

⁽¹⁾ Cf. l'avis sur le SPG, REX/141, paragraphes 6.6.2, 6.6.2.1, 6.6.2.2 et 6.6.2.3.

⁽²⁾ Les conventions nos 29 sur le travail forcé, 87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 98 sur le droit d'organisation et de négociation collective, 100 sur l'égalité de rémunération, 105 sur l'abolition du travail forcé, 111 concernant la discrimination (emploi et profession), 138 sur l'âge minimum, et 182 sur les pires formes de travail des enfants.

⁽³⁾ Cf. l'avis sur le SPG, REX/141, paragraphe 6.6.2.3.

⁽⁴⁾ Venezuela, Algérie, Nigeria, Libye, Arabie Saoudite, Émirats arabes unis, Qatar, Koweït, Iraq, Iran, Indonésie.

- les États qui ont un programme d'armement nucléaire;
- les paradis fiscaux;
- les États qui ont souscrit des accords bilatéraux ou régionaux avec l'UE ⁽⁵⁾;
- les États qui ne respectent pas les conventions fondamentales de l'OIT/BIT ⁽⁶⁾.

4.17 Les pôles technologiques et les centres d'innovation présents dans les pays de l'Union doivent eux aussi contribuer à renforcer les liaisons en réseau et la dissémination des expériences avec les entrepreneurs du secteur, avec les universités et avec les organisations de la société civile.

4.18 Le textile technique, le textile à haute technologie et la chaussure technique gagnent des parts de marché toujours plus importantes en Europe et dans le monde. Les petites et moyennes entreprises européennes, grâce à une solide expérience de base, peuvent jouer aujourd'hui, et à l'avenir, un rôle important dans la production de vêtements qui synthétisent les apports des nouveaux processus chimiques et des nouvelles technologies.

4.19 De l'avis du CESE, il est nécessaire d'expérimenter et de réaliser des actions concertées entre la Commission et les États membres pour financer et appuyer une gamme de services avancés qui améliorent les performances des entreprises, de manière à favoriser la rencontre entre l'offre et la demande de vêtements novateurs.

4.19.1 Au moyen des interventions prévues par le Fonds social européen (FSE) et le sixième programme-cadre de recherche-développement, il serait opportun d'intensifier et d'approfondir la formation de nouveaux acteurs professionnels dotés de capacités technico-opérationnelles particulières susceptibles d'agir dans le cadre de projets adéquats en tant qu'animateurs d'innovation aux côtés des PME. Il conviendrait d'accorder une attention particulière aux pays de l'UE dans lesquels les secteurs du textile et de l'habillement ont une importance stratégique.

4.19.2 Les profils professionnels nécessaires pour aider les entreprises à améliorer et à étendre la production de tissus et de chaussures techniques sont entre autres les suivants: analyses d'audit technologique, facilitateurs de projets de reconversion, recherche de nouveaux créneaux.

4.19.3 Le CESE estime qu'en tirant parti des possibilités existant sur le territoire — c'est-à-dire les pôles technologiques, les universités, le dialogue structuré entre employeurs, travailleurs et collectivités locales —, les entreprises et surtout les PME pourraient collaborer utilement avec ces acteurs pour se replacer à un niveau technologique et compétitif plus élevé ⁽⁷⁾.

⁽⁵⁾ (Le système de préférences généralisées), paragraphe 6.6.1.2.

⁽⁶⁾ Ibid.

⁽⁷⁾ Souvent, les petits entrepreneurs sont désireux de passer de la production et de la confection de vêtements produits à partir de tissus traditionnels à des types de vêtements contenant des tissus basés sur de nouvelles techniques ou intelligents, mais il leur manque les informations et les connaissances nécessaires en ce qui concerne les processus techniques et commerciaux.

4.20 Le Comité est par ailleurs conscient, comme le sont du reste la Commission et le Parlement européen, que dans l'Union européenne, le secteur textile/habillement/chaussure compte environ 70 % de petites entreprises (employant moins de 50 travailleurs), 20 % d'entreprises employant entre 50 et 249 travailleurs, et 10 % d'entreprises comptant 250 travailleurs et davantage. La concentration du travail féminin est plus élevée que dans d'autres secteurs. Cette fragmentation si élevée des entreprises sur le territoire européen rend de toute évidence plus difficiles les actions de soutien à l'innovation et à la mise à jour technologique.

4.21 Le CESE, par l'intermédiaire de ses représentants, qui entretiennent un rapport direct avec la société civile organisée, a plusieurs fois dénoncé le phénomène incessant des fraudes touchant un large éventail de marchandises qui traversent les frontières communautaires. Parmi les fraudes les plus visibles, citons:

- les déclarations non conformes aux produits dédouanés ⁽¹⁾;
- les marchandises dépourvues de certificat de conformité, et qui s'avèrent souvent dangereuses pour les consommateurs;
- les marchandises produites au mépris des principes de la propriété intellectuelle;
- les marchandises soumises à des opérations de triangulation entre plusieurs pays ⁽²⁾;
- les marchandises qui ne respectent pas les règles d'origine ⁽³⁾;
- les marchandises de contrefaçon ou les marchandises pirates.

4.21.1 Le phénomène a récemment fait l'objet d'enquêtes statistiques opportunes. Le CESE se félicite que l'Union européenne ait finalement approuvé un règlement qui permette de brûler et de détruire en douane les biens de contrefaçon ⁽⁴⁾.

4.21.2 Les résultats sont cependant encore limités, selon le Comité.

4.21.3 Les dirigeants des agences de douane déplorent eux-mêmes les carences de la réglementation communautaire, qui devrait passer outre le fractionnement induit par les lois des différents États, ainsi que le manque de personnel et de moyens pour faire face à un marché aussi vaste et actif.

⁽¹⁾ Le pourcentage du droit de douane dépend du type de produit importé. Souvent, des produits différents de ceux qui sont effectivement importés sont déclarés, étant assortis de droits de douane inférieurs.

⁽²⁾ Livre vert «L'avenir des règles d'origine dans les régimes commerciaux préférentiels», COM(2003) 787, paragraphe 1.2.2.

⁽³⁾ Ibidem.

⁽⁴⁾ Règlement CE n° 1383/2003 du 22.07.03. Entrera en vigueur le 01.07.04.

4.21.4 Au premier semestre 2003, ce sont plus de 50 millions d'objets de contrefaçon ou de piraterie qui ont été interceptés par les douanes européennes ⁽⁵⁾. Les fraudes dans le secteur du vêtement ont doublé entre 2000 et 2002, et ont même triplé dans celui des parfums et des cosmétiques ⁽⁶⁾. Il ne s'agit toutefois que de la pointe de l'iceberg, par rapport à toutes les marchandises qui ont pu passer à travers les mailles du filet.

4.21.5 En termes d'origine, 66 % de ces produits viennent d'Asie, et en premier lieu de Chine et de Thaïlande. Selon les propos du Commissaire BOLKENSTEIN: «Tous les produits de la vie quotidienne font désormais l'objet de contrefaçon, et plus seulement les produits de luxe, et les contrefaçons touchent donc de plus en plus les PME» ⁽⁷⁾.

4.21.6 L'envergure du phénomène met de plus en plus en difficulté les entreprises européennes et souvent, elle contraint les petites entreprises à mettre un terme à leurs activités, lorsqu'il devient impossible pour elles de se maintenir sur le marché.

5. Observations particulières

5.1 Depuis 1971, la Communauté européenne, d'abord dans le cadre du GATT, et puis de l'OMC (Organisation mondiale du commerce) octroie des réductions considérables aux pays en voie de développement par rapport au TDC.

5.1.1 Les produits considérés comme non sensibles, importés dans la Communauté au départ des PVD, sont exemptés de tout droit de douane.

5.1.2 Les produits considérés comme sensibles, parmi lesquels ceux du secteur textile/habillement/chaussure, bénéficient d'une réduction de 20 % (dans le régime général), qui monte à 40 % dans le cadre des régimes spéciaux ⁽⁸⁾.

5.1.3 Les pays reconnus comme PVD par les Nations unies en 2003 sont au nombre de 116. Cependant, les avantages octroyés par l'UE sont étendus à 174 pays ⁽⁹⁾.

5.1.4 L'Asie est de loin le plus important bénéficiaire des facilités douanières concédées par la Communauté (70 % du total en 2002). La Chine en utilise à elle seule près de 25 %.

⁽⁵⁾ IP 03/1589 du 24.11.2003.

⁽⁶⁾ Ibid.

⁽⁷⁾ Ibid.

⁽⁸⁾ Régime spécial pour la protection des droits des travailleurs; RS pour la protection de l'environnement; RS de lutte contre la production et le trafic de drogues.

⁽⁹⁾ Annexe I au règlement 2501/2001.

5.1.5 Les taux moyens imposés pour les produits THC (textile/habillement/chaussure) par l'UE aux pays susmentionnés s'élèvent à 4,8 %; ceux imposés par les États-Unis sont de 8,9 %, tandis qu'ils s'élèvent à 6,6 % au Japon et à 12 % au Canada. Les taux imposés par la Chine sont de 20 %, tandis qu'ils s'élèvent à 29 % pour la Thaïlande, à 35 % pour l'Inde et à 40 % pour l'Indonésie ⁽¹⁾.

5.2 Les producteurs paneuropéens du THC continuent de se heurter à des obstacles significatifs pour accéder aux marchés asiatiques. Sur ces marchés, les pays concernés ont créé des barrières non tarifaires pour entraver les échanges, ce qui représente un grave problème pour toute l'industrie européenne ⁽²⁾.

5.3 Pour l'ensemble de l'industrie manufacturière de l'UE, la valeur ajoutée du textile ⁽³⁾ est d'environ 2,5 %. Dans certains pays, cependant, la moyenne est relativement élevée: 8,7 % au Luxembourg, 6,3 % au Portugal, 5,1 % en Grèce, 4,6 % en Italie, et 4,3 % en Belgique ⁽⁴⁾. L'importance de l'industrie du textile et de l'habillement est encore plus grande dans les nouveaux États membres de l'UE: 16,1 % en Lituanie ⁽⁵⁾, 10,5 % en Estonie ⁽⁶⁾, etc.

6. Conclusions

6.1 Pour les nombreux entrepreneurs européens du secteur, souvent, le fait d'être contraints de jeter l'éponge dans une lutte qui est parfois menée sur des plans où elle ne relève pas de la loyauté commerciale, de la capacité à entreprendre ni du respect des droits de l'homme au travail suscite un sentiment d'injustice et de punition. Tant les entrepreneurs que les travailleurs et les décideurs politiques aux divers niveaux de l'Union ont plutôt besoin d'une vision commune et partagée, à moyen et à long terme, pour l'avenir d'un secteur européen du textile et de l'habillement compétitif et occupant une position de pointe.

6.1.1 Le respect des droits fondamentaux du travail tels qu'exprimés par les normes fondamentales de l'OIT, doit être renforcé à la fois par les mécanismes concrets de contrôle de l'OIT et par une étroite coopération entre l'OIT et l'OMC. L'UE doit intensifier ses efforts afin que les principes de l'OIT relatifs à la protection des travailleurs deviennent un point de référence pour l'OMC.

⁽¹⁾ Source: Commission UE.

⁽²⁾ Les barrières non tarifaires les plus usitées sont les suivantes: droits ou prélèvements supplémentaires, prix minimaux à l'importation, frais d'évaluation en douane non payés sur les prix payés pour les marchandises importées; pratiques onéreuses et discriminatoires en matière d'étiquetage ou de marquage; régimes d'autorisation des importations, lourdeur des procédures d'anticipation.

⁽³⁾ Cod. de 17.1 à 17.6.

⁽⁴⁾ Source: Eurostat, L'industrie manufacturière dans l'UE de 1992 à 2002.

⁽⁵⁾ Office des statistiques de la République de Lituanie, 2003.

⁽⁶⁾ Office des statistiques de la République d'Estonie, 2003.

6.2 Les facilités douanières pourraient être réservées aux seuls 49 pays moins développés. Les négociations entamées à Doha devraient mener à des situations davantage fondées sur la réciprocité entre la zone euroméditerranéenne et les pays asiatiques. Il conviendrait, dans le cadre des négociations de Doha, de conclure un accord mondial qui prévoirait, dans le secteur du textile et de l'habillement, une baisse des droits de douane dans un délai déterminé, par exemple 5 ans, de manière à atteindre un niveau uniforme de 15 % maximum.

6.3 Il faut renforcer les contrôles douaniers aux frontières de l'Union afin de parvenir dès que possible à un système douanier commun, cohérent par rapport à la législation relative au marché intérieur.

6.4 Pour lutter contre la contrefaçon et la fraude et pour fournir davantage d'informations aux consommateurs, on pourrait étudier un système d'étiquetage d'origine ⁽⁷⁾ (géographique, sociale, environnementale).

6.4.1 Pour la même raison, le CESE suggère d'explorer la possibilité d'activer éventuellement une traçabilité des tissus, ce qui réduirait les fraudes sur les règles d'origine et les biens de contrefaçon.

6.5 Le Comité appuie les efforts de la Commission visant à accroître l'efficacité des instruments de défense commerciale ainsi que les mesures anti-dumping et de lutte contre les subventions, et invite également la Commission à appliquer les mesures de sauvegarde, surtout en cas de fraudes dénoncées et éprouvées. Dans le cadre des négociations de Doha, l'UE devrait essayer d'obtenir une discipline bien plus stricte en ce qui concerne l'utilisation des mesures de sauvegarde, des actions antidumping et d'autres moyens de protection tels que des modifications des réglementations sur l'origine, etc.

6.6 La Commission doit intensifier ses efforts visant à ce que les ADPIC (Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce) soient garantis au sein de l'OMC et respectés par les États

6.7 Il faut augmenter la capacité d'innovation, surtout des PME, par le biais de programmes et de projets arrêtés conjointement au niveau local, avec la contribution de toutes les forces sociales et la participation des centres de recherche. Il existe en Europe des instituts d'enseignement supérieur reposant sur une longue tradition dans le secteur textile. Il serait tout à fait opportun de créer un réseau d'excellence qui, grâce à des liens étroits avec le monde des entreprises et du travail, tirerait parti des possibilités offertes par le 6^{ème} programme cadre et procéderait à un exercice de prévision technologique, dont l'objectif serait le développement technologique du secteur.

6.7.1 L'un des points forts du textile européen, outre la mode et la beauté des pièces confectionnées, doit devenir la capacité d'innover, de trouver de nouvelles fibres, des tissus composés, enrichis par des particules identifiées grâce aux études sur les nanotechnologies, et qui en améliorent la fonctionnalité, la sécurité, la protection thermique et la tenue.

⁽⁷⁾ Livre vert sur l'avenir des règles d'origine dans les régimes commerciaux préférentiels, COM(2003) 787 du 18.12.2003.

6.7.2 Les tissus non tissés, c'est-à-dire les tissus particuliers, traités avec des produits chimiques, qui se comportent comme des collants, sont de plus en plus présents dans un grand nombre de secteurs: sport, construction, aéronautique, moyens de transport, etc., et comme indiqué précédemment, il s'agit d'un marché en constante évolution, dans lequel on observe une diversification de la production très prometteuse ⁽¹⁾.

6.8 La CCMI (Commission consultative des mutations industrielles), riche de l'expérience acquise pendant plusieurs décennies dans la gestion des problèmes liés à l'évolution du marché du charbon et de l'acier ⁽²⁾, pourrait jouer un rôle important comme intermédiaire entre la Commission et le secteur du textile, pour faciliter la diversification de la production.

6.8.1 Il sera vraisemblablement nécessaire de requalifier le personnel, qui perdra son emploi à la suite des restructurations. Il serait opportun de favoriser la naissance et la croissance d'un intérêt des chefs d'entreprise pour ces nouveaux produits composés. Le développement durable de ce secteur ne sera garanti que si l'on permet aux jeunes de connaître et d'apprécier les nouveaux produits et de tirer parti de leurs avantages pour l'environnement. Ces objectifs seront plus aisément réalisables avec l'aide d'organismes européens tels que la CCMI, possédant une expérience sociale et technique en la matière.

6.9 Le secteur du textile, de la confection et du cuir est le premier secteur concerné par la nouvelle politique verticale instaurée récemment par la Commission, complétant les politiques horizontales traditionnelles consacrées à l'industrie. Il apparaît important à tous les observateurs, et en particulier à ceux qui travaillent dans le secteur, en tant que chefs d'entreprises ou salariés, que la Commission, avec la coopération des États et des partenaires sociaux, réussisse à aider ce secteur à évoluer techniquement et à relever les défis de la mondialisation.

6.9.1 Outre les «Plates-formes technologiques» identifiées par les politiques communautaires ⁽³⁾, l'on pourrait envisager une quatrième plate-forme, liée aux aspects multiples et innovateurs du textile moderne.

6.10 Un processus de désindustrialisation est en cours dans tous les pays avancés, et la valeur ajoutée du secteur tertiaire dans l'UE a déjà atteint 70 % du PIB total (dont l'industrie représente 22 %, la construction 5 % et l'agriculture 3 %) ⁽⁴⁾. Cependant, ce phénomène ne doit pas être encouragé, car la majeure partie de la valeur ajoutée des services revient aux entreprises ou provient de ces dernières: 21,6 % pour le commerce et les transports, 27,2 % pour les services financiers et les services aux entreprises et 21,6 % pour l'administration publique ⁽⁵⁾.

6.11 Le CESE estime que l'UE doit intervenir en faisant peser de tout son poids sa vision pouvant se résumer par les termes «économie sociale de marché», afin de modifier au mieux les règles de l'OMC. Actuellement, ces règles ne permettent pas d'interdire l'importation de produits, sauf si ceux-ci sont dangereux. Il faudrait pourtant pouvoir imposer sans délai le respect de quelques priorités sociales, environnementales et économiques, dans la mesure où l'Union européenne, en tant qu'acteur économique, peut améliorer l'efficacité de la gouvernance mondiale, en «généralisant le développement durable à l'échelle planétaire par une combinaison de coopération internationale et de bonnes politiques intérieures» ⁽⁶⁾.

6.11.1 Les coûts auxquels devront faire face les pays en voie de développement pour mettre en œuvre ces politiques pourraient être partiellement soutenus par des programmes de coopération au développement dont l'objectif serait d'améliorer les comportements commerciaux et qui feraient l'objet d'un réexamen périodique.

6.12 Nous avons probablement atteint une phase du processus de mondialisation dans laquelle il convient d'accorder davantage d'attention aux «préférences et sensibilités collectives» exprimées par les citoyens, afin de réduire les tensions internationales et éviter les conflits commerciaux «idéologiques» qui ne cessent d'augmenter et qui semblent ne pas pouvoir être résolus avec les mécanismes et les règles actuels.

Bruxelles, le 1^{er} juillet 2004.

Le Président
du Comité économique et social européen
Roger BRIESCH

⁽¹⁾ Les tissus en fibre de carbone et le kevlar sont plus résistants que les métaux traditionnels, et sont en outre plus légers et plus malléables.
⁽²⁾ Cf. l'activité du Conseil CECA, qui a fusionné avec la CCMI.
⁽³⁾ Aérospatiale, communications et acier.

⁽⁴⁾ Source: Eurostat.

⁽⁵⁾ Source: Eurostat, structure de la valeur ajoutée brute, 2002.

⁽⁶⁾ COM(2004) 101 final du 10.2.2004 — Communication de la Commission: construire notre avenir commun (p. 27).

ANNEXE 1

à l'Avis du Comité économique et social européen

Bien qu'ayant réuni au moins un quart des votes exprimés, l'amendement suivant a été rejeté:

Supprimer le paragraphe 6.1.1*Résultat du vote*

Voix pour: 31

Voix contre: 32

Abstentions: 9

Avis du Comité économique et social européen sur «Les aires métropolitaines: implications socio-économiques pour l'avenir de l'Europe»

(2004/C 302/20)

Le 15 juillet 2003, le Comité économique et social européen a décidé, conformément aux dispositions de l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis sur le thème: «Les aires métropolitaines: implications socio-économiques pour l'avenir de l'Europe».

La section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 8 juin 2004 (rapporteur: M. van IERSEL).

Lors de sa 410^{ème} session plénière des 30 juin et 1^{er} juillet 2004 (séance du 1^{er} juillet 2004), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis, par 129 voix pour, 0 voix contre et 2 abstentions.

1. Résumé

1.1 Dans le cadre de la politique régionale de l'Union européenne, le CESE attire l'attention, dans le présent avis, sur l'importance des aires métropolitaines en Europe.

1.2 La portée aussi bien économique que démographique des aires métropolitaines pour l'avenir est considérable. Elles sont confrontées à toute une série de défis sérieux. Or, jusqu'à présent, ce sujet n'a suscité aucun intérêt concret de la part de l'Union ou de ses institutions.

1.3 Le CESE plaide pour que le développement économique, social et environnemental des métropoles européennes figure en permanence dans l'agenda communautaire. À cette fin, l'existence de données européennes, la mise en place d'un échange d'informations via Eurostat ainsi qu'une attention ciblée de la part de la Commission constituent autant de conditions incontournables.

1.4 Il est dans l'intérêt de l'UE qu'une discussion à l'échelle européenne s'engage sur le sujet, dans le prolongement des débats nationaux sur l'aménagement futur des aires métropolitaines, et analyse plus avant quelle pourrait être la plus-value de l'Union. En outre, le CESE attire particulièrement l'attention sur le lien direct qui existe entre le rôle des métropoles européennes et la stratégie de Lisbonne. La réussite des objectifs de la stratégie de Lisbonne dépend en effet en grande partie de la façon dont ceux-ci seront concrétisés dans les aires métropolitaines.

1.5 Pour cette raison, le CESE plaide afin que, parallèlement à la création d'un forum de rencontre entre les aires métropolitaines et la Commission, cette question fasse également l'objet de discussions au sein du Conseil «Compétitivité» et du Conseil informel sur l'aménagement du territoire et les questions urbaines.

2. Introduction

2.1 Le monde change rapidement. Partout, nous sommes confrontés à de nouveaux développements économiques, technologiques et sociaux qui ont non seulement des conséquences d'une portée considérable sur l'industrie, les services et le marché du travail, mais également sur le territoire et la société et, par conséquent, sur la façon de gouverner les États et les régions.

2.2 Dans cet avis, le CESE s'intéresse plus particulièrement aux aires métropolitaines, à savoir les grandes agglomérations et leurs zones d'influence économique, pour trois raisons principales: elles sont au centre de ces évolutions rapides; elles contribuent fortement à la stratégie européenne de croissance; enfin, elles sont les partenaires d'un grand nombre d'autres centres d'excellence de taille plus réduite de l'Union européenne.

2.3 Une aire métropolitaine est formée d'un noyau central, ville isolée ou agglomération urbaine, et d'une périphérie, ensemble de communes contiguës dont une part significative d'actifs résidents va quotidiennement travailler dans le noyau central. La notion d'aire métropolitaine est donc proche de celles de bassin d'emploi ou de région urbaine fonctionnelle (¹). Elle tient compte de l'existence de zones périphériques fortement polarisées par un centre et dont la croissance est solidaire de l'évolution de celui-ci. Les aires métropolitaines s'étendent jusqu'à englober un espace temps pouvant atteindre une heure de déplacement. Elles comprennent des espaces urbains et des espaces ruraux.

2.4 Le noyau central doit comprendre un nombre minimum d'habitants (²), ou d'emplois, pour qu'il soit reconnu comme centre d'une aire métropolitaine. De même, un seuil minimum d'intensité de migrations domicile-travail entre une commune de la périphérie et le noyau central est requis pour que celle-ci soit comprise dans l'aire métropolitaine (³). Dans la pratique, ces minima ont été fixés de manière arbitraire et sont, par conséquent, d'importance variable. L'absence d'harmonisation des définitions à l'échelle européenne limite les comparaisons internationales.

(¹) Dans son Avis du 14 mai 1998 intitulé «La question urbaine: Orientations pour un débat européen», le Comité des régions a développé le concept de Région Urbaine Fonctionnelle pour décrire la métropole et son aire d'influence. Il est ainsi reconnu que les villes se sont transformées en agglomérations puis en métropoles, qui se sont ensuite étendues pour former des régions urbaines. Le concept souligne également les relations d'interdépendance existantes entre les unités territoriales formant la région urbaine: marché du travail, navettes domicile-travail, réseaux de transport, centres commerciaux, localisation des activités nouvelles, marché immobilier, parcs de loisirs, sauvegarde de l'environnement.

(²) Par exemple, 500 000 habitants (seuil retenu par METREX), voir en annexe la liste des agglomérations européennes de plus de 500 000 habitants.

(³) Par exemple, 10 % des actifs ayant un emploi dans le noyau central, résidents dans les communes de la périphérie (seuil retenu par GEMACA).

2.5 Un nouveau type d'aires métropolitaines est apparu au cours de la dernière décennie. Lorsque plusieurs agglomérations fonctionnent en réseau et que leurs bassins d'emploi sont enchevêtrés, elles forment ensemble des aires métropolitaines polycentriques. C'est, par exemple, le cas de la Randstad, 7 millions d'habitants, de la région Rhin-Ruhr, 11 millions d'habitants, la région Vienne-Bratislava, 4,6 millions d'habitants, la région Oresund, 2,5 millions d'habitants, la région de Lille, 1,9 millions d'habitants⁽¹⁾.

2.6 Selon leur importance et leurs fonctions, les aires métropolitaines ont un rayonnement régional, national, européen ou mondial. On estime qu'il existe dans l'Union européenne élargie environs 50 aires métropolitaines de plus d'un million d'habitants.

2.7 Il est important de noter que les aires métropolitaines qui font l'objet de cet avis recouvrent des territoires et des réalités socio-économiques qui ne correspondent pas aux entités administratives régionales européennes du système emboîté des «régions» de la NUTS (Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques) utilisé à des fins officielles par EUROSTAT et par les institutions européennes. Le concept de région administrative en Europe est particulièrement ambiguë. Sauf de rares exceptions, les limites géographiques de ces régions sont soit plus larges soit plus étroites que celles des aires métropolitaines⁽²⁾. Par conséquent, les territoires des régions administratives ne sont pas pertinents pour analyser et de comparer l'évolution socio-économique des métropoles à l'échelle européenne.

2.8 En février 2004, la Commission européenne a publié son Troisième Rapport sur la cohésion. Il ouvre de nouvelles perspectives dans le cadre du débat sur la politique régionale et le progrès économique. Il en va de même en ce qui concerne le développement du territoire et le développement urbain. Pour l'avenir, le troisième rapport éclaircit le lien entre la politique régionale et la stratégie de Lisbonne. A côté de la politique de cohésion, de la politique de coopération territoriale et de l'emploi, la compétitivité deviendra le troisième pilier de la politique régionale. A cet égard le Troisième Rapport souligne en particulier le rôle des villes et des grandes agglomérations.

2.9 Des nouvelles approches et idées proviennent essentiellement de la mondialisation, de la réalisation du marché unique (y compris dans les nouveaux États membres) et de la stratégie de Lisbonne. Bien sûr, pour les aires métropolitaines il ne s'agit pas seulement de la politique régionale, mais aussi de la politique industrielle, la connaissance, le transport et les réseaux européens, le développement durable et la qualité de la vie.

2.10 L'attention croissante portée à la «renaissance urbaine» est un phénomène que l'on observe dans le monde entier. Elle est un sujet à l'ordre du jour dans la majorité des pays membres de l'Union.

2.11 La situation des aires métropolitaines et la question de leur gouvernance n'ont jamais fait l'objet d'un examen approfondi au niveau de l'Union européenne. Par conséquent, elles n'ont jamais constitué un objectif spécifique des politiques

communautaires. Le CESE estime que le moment est venu d'approfondir l'analyse et d'examiner de quelle façon une bonne gouvernance régionale de la part de tous les acteurs concernés dans ces territoires peut être bénéfique pour leur population et pour l'Union européenne dans son ensemble. Un examen de la situation des aires métropolitaines ne peut être fructueux que s'il est fondé sur des données quantitatives fiables et comparables à l'échelle européenne. Or, celles-ci, dans une large mesure, font défaut. Par conséquent, le CESE estime que l'Union européenne devrait veiller à ce qu'elles soient produites.

3. Positionnement des aires métropolitaines

3.1 Plus des trois quarts de la population européenne vit en zone urbaine ou périurbaine. Il existe un lien direct entre la stratégie de Lisbonne et les aires métropolitaines. Une partie importante des facteurs qui sous-tendent la compétitivité future de l'Europe se trouve dans ces zones. Les métropoles diffusent vers les autres villes européennes l'innovation et l'information. La prospérité des aires métropolitaines est une condition nécessaire à la résolution des problèmes de cohésion sociale et territoriale qui se posent sur leurs propres territoires et dans les autres villes ou régions européennes.

3.2 Les aires métropolitaines, en Europe comme ailleurs dans le monde, ont à faire face à plusieurs défis majeurs: la globalisation, lié aux processus d'intégration des marchés internationaux de biens, de services, de capitaux, de connaissances et de main-d'œuvre qualifiée et non qualifiée, qui entraîne la transformation rapide de leurs systèmes productifs; le développement durable qui impose une gestion prudente des ressources naturelles; la cohésion sociale; la qualité de la vie ainsi que la cohésion territoriale.

3.2.1 Dans de nombreux cas, les villes et les métropoles sont en train d'adapter avec succès leur structure économique, sociale et institutionnelle. C'est le cas de régions urbaines puissantes, nœuds des réseaux nationaux et internationaux de communication, desservies par tous les modes de transport rapide et par les réseaux de télécommunication à haut débit, dont l'économie repose depuis longtemps sur des activités diversifiées, notamment sur des activités de services de haut niveau aux personnes et aux entreprises. Des régions tributaires des industries traditionnelles, initialement en crise, fournissent également d'excellents exemples de cette évolution. Lille, Barcelone ou Bilbao illustrent ce processus de restructuration.

3.2.2 Dans les dix nouveaux pays de l'Union européenne des processus similaires sont en cours. C'est notamment le cas dans les Aires métropolitaines de Varsovie, de Prague et de Budapest.

3.3 Depuis des années, la politique régionale communautaire poursuit l'objectif d'améliorer les conditions de croissance, d'emploi et de compétitivité des régions les moins développées. Des programmes spécifiques ont été créés à cette fin et un système élaboré de répartition des ressources financières a été mis en place. Dans la plupart des cas, les régions concernées ont progressé sur le plan économique, parfois de façon importante, du fait de ces politiques communautaires.

(1) La Randstad est composée des agglomérations d'Amsterdam, La Haye, Rotterdam et Utrecht. La région Rhin-Ruhr comprend les agglomérations de Bonn, Cologne, Düsseldorf, Duisburg, Essen et Dortmund. La région Vienne-Bratislava est composée des agglomérations de Vienne et de Bratislava. La région Oresund comprend les agglomérations de Copenhague et de Malmö, tandis que la région de Lille franco-belge comprend quelques villes moyennes et un grand nombre de villes et communes plus petites.

(2) Exemples: Londres: 7 400 000 habitants dans la région administrative (NUTS 2) et 13 230 000 dans l'aire métropolitaine. Département du Nord (NUTS 3): 2 600 000 habitants et 970 000 pour la partie française de l'aire métropolitaine de Lille.

3.4 Par conséquent, l'évaluation des régions en Europe s'est limitée à une analyse des régions qui ont bénéficié des fonds structurels.

3.5 Les évolutions économiques et sociales relativement favorables ou défavorables des autres régions ne peuvent pas être ignorées. Le CESE estime nécessaire qu'elles fassent aussi l'objet d'une analyse approfondie à l'échelle européenne. Cette analyse est souhaitable en vue de la discussion sur le Troisième rapport sur la cohésion régionale qui vise à ouvrir de nouvelles pistes. Elle peut également faciliter notre compréhension des évolutions économiques actuelles et de leurs effets sur l'adaptation des sociétés et les conditions de vie et de travail. Enfin, une telle analyse peut permettre d'adapter certaines politiques communautaires afin qu'elles soutiennent de façon adéquate certains développements et besoins régionaux, y compris ceux des aires métropolitaines.

3.6 Il est significatif qu'il y ait partout — dans les pays centralisés comme dans les pays décentralisés — un débat en cours sur un nouvel équilibre souhaitable entre centralisation et décentralisation. Les autorités publiques examinent de bas en haut (bottom-up) aussi bien que de haut en bas (top-down) des approches nouvelles. Évidemment, ces processus sont souvent difficiles à mettre en oeuvre à cause des traditions gouvernementales et des intérêts bien établis dans les régions concernées. Malgré des blocages institutionnels de part et d'autre, il y a quand même une tendance indéniable vers la reconnaissance de la nécessité d'une gestion intégrée des aires métropolitaines pour le bien-être et la prospérité des citoyens et des entreprises.

3.7 Parmi les aires métropolitaines européennes, on peut facilement distinguer plusieurs catégories. Il y a d'une part, les très grandes métropoles telles que Londres, Paris, Rhin-Ruhr, la Randstad ou Madrid avec une population supérieure à 5 millions d'habitants, et d'autre part un certain nombre d'aires métropolitaines moins importantes, mais parfois prospères et dotées d'un fort potentiel de développement et d'une grande ambition. C'est le cas de celles qui entourent les capitales et les grands centres économiques dans la quasi-totalité des États membres.

3.8 Comme nous l'avons dit, certains de ces centres économiques étaient auparavant des zones en déclin. Ils doivent leur renouveau aux efforts communs des acteurs privés et publics dans la région. Il convient d'ajouter que les aires métropolitaines des nouveaux États membres sont en phase de transition et sont en train de créer leurs avantages comparatifs pour devenir compétitives sur les marchés internationaux.

3.9 Un nombre croissant de ces aires se manifestent au niveau européen. Depuis 2003, le cercle des Aires Métropolitaines allemandes s'est organisé dans un projet «Régions de l'avenir». En 2003, le gouvernement britannique a invité les régions appropriées à définir leurs stratégies pour se développer comme régions concurrentielles internationales. Le gouvernement danois soutient de bon cœur l'initiative en cours de la coopération spectaculaire transfrontalière entre les villes de Copenhague et de Malmö (Suède) pour devenir un centre économique majeur dans le Baltique. Aux Pays-Bas, un phénomène assez récent est la promotion de la Randstad comme aire métropolitaine d'envergure internationale. En Espagne, les programmes d'aménagement de Barcelone et de Bilbao sont l'expression d'une même ambition. D'autres exemples pourraient être donnés.

3.10 Dans les États membres, la régionalisation se fait jour progressivement, ce qui a des conséquences manifestes sur l'organisation de la gouvernance dans les aires métropolitaines et sur la capacité de celles-ci à conduire le développement économique. En même temps, certains gouvernements jouent aussi un rôle actif en ce qui concerne le développement économique des grandes villes. Un exemple illustratif est une initiative du gouvernement britannique créant un groupe de travail rassemblant les 8 principales villes-centres ou «Core Cities», 9 agences régionales de développement et plusieurs services ministériels afin de définir un programme d'actions en vue d'améliorer les performances économiques des métropoles et par conséquent la compétitivité du pays ⁽¹⁾. En France, à la suite de la publication d'un rapport sur les villes européennes ⁽²⁾, le gouvernement a défini une stratégie nationale destinée à renforcer le rayonnement des métropoles françaises au niveau européen ⁽³⁾.

3.11 L'histoire récente montre clairement que nous vivons une période où une nouvelle attitude à l'égard du développement des grandes régions urbaines se fait jour. Des structures de consultation à cet égard, lorsqu'il y en a, n'existent qu'au niveau national. Parallèlement aux structures de consultation nationale, il y a des initiatives en cours pour promouvoir des plate-formes européennes où les acteurs principaux du développement urbain se rencontrent. Par exemple, Eurocities, principalement autour du thème de la société de la connaissance et plus récemment, METREX (The Network of European Metropolitan Regions and Areas). Mais dans son ensemble les contacts et les rencontres sont organisées de manière aléatoire. En même temps l'on constate aussi qu'il existe un climat propice pour des initiatives plus structurées.

4. Les dynamiques en cours

4.1 La métropolisation se caractérise par la multiplication des grandes agglomérations, et la concentration grandissante en leur sein des populations, des activités et de la production de richesses, dans un espace géographique qui grandit et dont les contours sont imprécis. Cette croissance s'accompagne souvent d'une fragmentation sociale et spatiale (ségrégation sociale, spécialisation spatiale, criminalité et insécurité). La métropole, contrairement à la ville, n'a pas d'institution politique. La résolution des problèmes auxquels elle doit faire face se réalise par des négociations multiples entre acteurs. La fragmentation spatiale peut ralentir et gêner des investissements publics et privés. Une politique régionale qui a pour but de réduire cette fragmentation spatiale, en conciliant la gouvernance des aires métropolitaines avec les dynamiques en cours, est donc salutaire. Des exemples positifs dans ce domaine sont les aires de Barcelone et de Stuttgart. Ils mettent en évidence que la société civile elle aussi joue un rôle significatif.

⁽¹⁾ «Cities, regions and competitiveness», Office of the Deputy Prime Minister and other public partners (juin 2003).

⁽²⁾ Les villes européennes, analyse comparative — Celine Rozenblat, Patricia Cicille (DATAR 2003).

⁽³⁾ www.datar.gouv.fr — CIADT du 13 décembre 2003.

4.2 Le processus de mondialisation: les régions urbaines européennes sont structurées par des processus et des dynamiques qui s'inscrivent de plus en plus à l'échelle mondiale. Les grandes villes européennes sont des nœuds d'une armature mondiale de métropoles en évolution permanente. New York, Londres, Tokyo, Hong Kong, mais aussi Francfort, Paris, la Randstad, Bruxelles, Milan ou Madrid, y jouent un rôle majeur. Ces métropoles «pilotes» l'économie mondiale à travers les institutions internationales, les banques, les grandes entreprises internationales qui y ont établi leurs fonctions centrales de commandement et de contrôle et grâce aux technologies d'information et de communication. Dans les toutes prochaines années, les principales métropoles asiatiques feront partie de cette armature mondiale.

4.3 Le processus d'européanisation: le processus interactif d'adaptation des politiques, économiques, sociales, environnementales et d'aménagement des territoires à l'intégration et à l'élargissement de l'Europe. La réalisation du marché unique, encore en cours, l'arrivée de l'euro et l'élargissement contribueront encore longtemps et fortement au phénomène d'intégration et de dispersion de l'activité économique sur le territoire européen. Plus les frontières nationales disparaissent, plus se développera une tendance naturelle au renforcement de pôles économiques à l'échelle continentale. L'organisation progressive de pôles inter-régionaux et, le cas échéant, transfrontaliers (Copenhague-Malmö, Limbourg néerlandais-Limbourg belge-Aix-la-Chapelle, métropole lilloise française et belge) montre que le développement économique ignorera de plus en plus les frontières politiques et administratives, héritées de l'histoire et souvent artificielles.

4.4 Les aires métropolitaines sont les principaux lieux de la recherche, de l'innovation et de la création de nouvelles activités. Elles concentrent les activités à haute valeur ajoutée, notamment les services aux entreprises. Les technologies de l'information et de la communication y jouent un rôle primordial. La dynamique économique se concrétise principalement dans les régions métropolitaines qui sont les lieux privilégiés pour l'innovation, la société de la connaissance et la formation.

4.5 Ces aires sont reliées entre elles par toutes sortes de réseaux physiques et virtuels, en fonction du volume et de l'importance des noyaux économiques dans les différentes régions. Ce processus tend à s'élargir et à s'intensifier. La politique européenne des transports (Transport European Networks) favorise à juste titre ces réseaux tout comme la libéralisation du secteur aérien.

4.6 La stratégie de Lisbonne, en faveur d'une économie compétitive fondée sur la connaissance en tenant compte de la cohésion sociale et de la durabilité, revêt une signification particulière. Sa mise en œuvre pourrait constituer une nouvelle mission pour les aires métropolitaines.

4.7 Cette nouvelle mission est en partie engendrée par l'importance croissante des réseaux dans la société, qui modifient les fondements de la prospérité, attirent de nouveaux investissements et conduisent à de nouvelles approches de l'éducation des jeunes et du marché du travail en général. De même, l'intérêt récent pour les villes et les aires métropolitaines est lié aux nouvelles technologies appliquées, en particulier les TIC (Technologies de l'Information et de la Communication) et les réseaux internet haut débit, qui ont un impact considérable sur

la vie des citoyens et des entreprises. Les TIC sont en train d'influencer largement les structures de production et de services et, par conséquent, elles influencent également l'aménagement des territoires, et l'évolution des villes et des aires métropolitaines.

4.8 L'internationalisation des investissements, la mobilité des cerveaux et l'interaction entre les universités, les instituts de technologie et le secteur privé pourra promouvoir des clusters économiques, le fameux «Porter Diamond». Voilà une base très importante de la société en réseaux «network society» dans laquelle les aires métropolitaines jouent un rôle primordial.

4.9 Les aires métropolitaines sont aussi d'importants pôles culturels, touristiques et de loisirs. Leur patrimoine monumental est un élément majeur de leur histoire et de leur identité. Leurs universités, bibliothèques, musées, théâtres, opéras, salles de concerts, sont des lieux privilégiés de conservation et de diffusion de la culture européenne. Elles jouent un rôle important dans la création et la diffusion de la culture. C'est aussi dans les métropoles que se tiennent les principales rencontres sportives et les concerts de musiques rassemblant les foules.

4.10 Le cosmopolitisme des métropoles est un élément très important pour le développement de l'industrie des médias. L'industrie des médias (presse, édition, radio, télévision, films, vidéo, publicité, télécommunications) et plus généralement les industries de création y sont un secteur d'activité en pleine expansion.

4.11 Des acteurs et des groupes socio-économiques et des organisations culturelles se mobilisent pour réinventer des processus d'intégration et de participation. À côté de l'action des autorités publiques, la société civile joue un rôle très important dans la dynamique urbaine. Dans bien des cas, le succès d'une zone métropolitaine est largement dû à la coopération et à l'interaction des milieux publics et privés.

4.12 Cette coopération et l'interaction des milieux publics et privés sont décisives dans le contexte des aires métropolitaines. L'expérience montre qu'elles peuvent se réaliser plus facilement et plus fructueusement au niveau de grands ensembles territoriaux qu'au niveau national. L'échelle de l'aire métropolitaine est en principe l'échelle adéquate pour définir avec tous les acteurs concernés les objectifs de l'aménagement d'une région urbaine et mettre en œuvre les moyens nécessaires pour les atteindre.

4.13 Contrairement à la tendance observée aux États-Unis, les villes européennes se développent aujourd'hui à la fois comme ville et comme agglomération. Les centres-villes ont toujours la fonction de noyau d'activité et lieu de rencontre. Les métropoles jouent également un rôle crucial dans le renforcement d'un modèle de société européenne.

4.14 L'économie européenne se trouve dans une importante phase de transition avec le processus d'élargissement et d'intégration du marché unique. Ce processus provoque le double jeu de compétition et de partenariat entre les territoires, notamment entre les aires métropolitaines. Celles-ci jouent un rôle déterminant dans ces jeux complexes. L'absence de gouvernement à l'échelle des aires métropolitaines est une faiblesse pour définir et mettre en œuvre des stratégies de développement économique compétitives et des actions de partenariat.

5. Aspects sociaux spécifiques

5.1 Les grandes villes connaissent, de manière plus accentuée que dans d'autres territoires, de sérieux problèmes de cohésion sociale et de déséquilibre territorial. Les Aires Métropolitaines peuvent être des lieux exemplaires de rétablissement des équilibres sociaux et territoriaux dans l'Union européenne. Cependant en toutes hypothèses, ces améliorations ne peuvent être réalisées que si leur développement économique est assuré de manière durable.

5.2 Chaque aire métropolitaine a des caractéristiques qui lui sont propres. Cependant, hormis les différences en termes de culture et de développement social et économique, on observe des phénomènes similaires dans toute l'Europe. Heureusement, dans la plupart des cas, les acteurs publics et privés sont de plus en plus conscients de la nécessité d'améliorer les conditions de vie et de travail de tous. Il faut cependant admettre qu'il reste souvent beaucoup de chemin à parcourir.

5.3 Lorsque la restructuration économique a déjà eu lieu, ou est en cours, le passage d'un cycle économique à un autre a conduit, ou conduit encore, à un chômage important, notamment chez les jeunes et les plus de 50 ans. Ce processus concerne notamment les aires métropolitaines. Il convient également de noter que ce processus conduit souvent à la création d'activités totalement nouvelles qui engendrent des emplois mieux adaptés à l'avenir.

5.4 La restructuration économique implique également des délocalisations, en particulier des activités de main d'œuvre, ce qui tend à provoquer du chômage structurel dans les régions de mono-industrie. Ce phénomène se présente, le cas échéant, aussi dans des aires métropolitaines, qui, elles, disposent d'ailleurs souvent d'une capacité de changer leur base économique. Dans ces processus de modernisation on voit souvent la transition d'une base industrielle lourde vers une société de services et de hautes technologies, par exemple dans les régions de Bilbao, Lille ou de RhinRuhr.

5.5 L'Union fait face à un afflux de plus en plus important de migrants provenant de pays tiers. Bien qu'il existe des différences significatives dans la façon dont les pays et les villes intègrent les immigrants, l'Europe dans son ensemble doit indéniablement relever un énorme défi en la matière et les aires métropolitaines en sont un excellent exemple. Le CESE a demandé à plusieurs reprises dans ses avis que l'Union se dote d'une législation commune en matière d'immigration et d'asile. L'Union absorbera de nouveaux migrants économiques pour des raisons démographiques, sociales et liées à l'emploi⁽¹⁾. Il s'agira tant de personnes très qualifiées que peu qualifiées. La législation communautaire doit promouvoir l'immigration légale et endiguer l'immigration clandestine. Par ailleurs, l'Union doit favoriser l'intégration des migrants dans la société d'accueil et éviter les discriminations⁽²⁾.

5.6 Dans de nombreuses villes et aires métropolitaines, l'on assiste à une concentration de migrants qui éprouvent de graves difficultés à accéder à des emplois de qualité en raison de leur manque de qualifications professionnelles, de leur mauvaise connaissance de la langue, des discriminations sociales et de l'absence de politique d'intégration. Cette situation conduit à des inégalités en matière de revenus et, par consé-

quent, d'accès aux logements et aux services publics, y compris l'éducation et la santé. Il convient de prêter de plus en plus attention aux quartiers pauvres gravement touchés par ce problème.

5.7 La métropolisation entraîne souvent l'accroissement des inégalités sociales et l'aggravation des disparités spatiales. Des groupes sociaux défavorisés, parmi lesquels un grand nombre de jeunes chômeurs et de personnes âgées à bas revenus, se concentrent dans certains quartiers cumulant de nombreux désavantages. L'exclusion des populations défavorisées et la qualité insuffisante des services publics dans ces quartiers s'auto-alimente au point de déboucher sur des trappes dont il est quasiment impossible de s'extraire. Souvent les forces d'exclusion urbaine sont cumulatives, même lorsque des politiques de requalification de ces quartiers en crise ont été menées pendant de nombreuses années. Pour être mise en oeuvre avec la plus grande chance de succès une action à grande échelle, coordonnée au niveau de l'aire métropolitaine, est nécessaire.

5.8 La sécurité dans les aires métropolitaines est souvent devenue une question préoccupante qui peut avoir des répercussions importantes sur la cohésion sociale et le développement équilibré. Paradoxalement, le atouts et les caractéristiques démographiques des aires métropolitaines surexposent à certains risques. D'une part, leur fonctionnement systémique peut être fragilisé par toute atteinte de l'un de leurs éléments vitaux liée à un fait, même minime, d'insécurité. D'autre part, les caractéristiques métropolitaines favorisent les flux de population et de marchandises propices au développement d'activités illégales en liaison avec des réseaux de criminalité nationaux ou internationaux. Elles peuvent faciliter la présence de mouvances activistes en offrant un anonymat, une logistique et une base de recrutement. Les centres névralgiques des métropoles sont les cibles privilégiées de nouvelles formes de terrorisme. Ces évolutions sont préoccupantes dans le contexte politique international actuel.

5.9 La préservation de l'environnement et le respect des objectifs du développement durable sont d'autres défis auxquels sont confrontées les aires métropolitaines. Elles doivent respecter les engagements internationaux: protocole de Kyoto, Agenda 21, traité de Maastricht, programme communautaire sur le développement soutenable de 1993 et 1998. Et, pour cela, rendre compatible le développement économique et la protection de l'environnement qui peuvent se renforcer mutuellement à travers l'organisation du développement urbain (systèmes de transport, création de zones d'habitat, gestion des déchets et des eaux usées, réduction du bruit, protection du centre historique, protection du patrimoine naturel et agricole, ...).

5.10 La croissance rapide d'un certain nombre d'aires métropolitaines associée à l'élargissement et l'intensification de leurs économies constitue un défi en termes d'infrastructures et de transports publics et privés. Pour des raisons environnementales aussi bien qu'économiques la congestion réclame des solutions technologiques avancées. Toutes politiques environnementales impliquent des coûts élevés pour les secteurs privé et public. Les financements publics sont en général insuffisants et jusqu'à maintenant le succès des partenariats public-privé est modeste.

(1) COM(2003) 336 final «Communication de la Commission sur l'immigration, l'intégration et l'emploi».

(2) Avis CESE sur «Immigration, intégration et emploi», JO C 80 du 30.03.2004, p. 92.

5.11 Les problèmes dans les aires métropolitaines sont encore aggravés lorsque la gestion administrative de ces zones ne suit pas le rythme du développement économique et de l'accroissement de la population, du nombre de logements et de déplacements quotidiens pour aller au travail. Dans les aires métropolitaines, la gestion administrative est souvent digne d'une époque révolue, ce qui empêche un bon fonctionnement de l'administration et, par conséquent, la mise en place d'une politique économique efficace. Une bonne coordination entre la gestion administrative et les acteurs économiques, et plus largement, entre le public et le privé, est un préalable pour la bonne gouvernance des aires métropolitaines.

5.12 Il existe, à cet égard, une grande diversité de situations. Parfois, l'aire métropolitaine est plus petite que la zone administrative à laquelle elle appartient. Plus fréquemment, elle s'étend sur plus d'une zone administrative. Une aire métropolitaine comporte presque toujours plusieurs communes ou autres unités administratives. La plupart des pouvoirs publics (régionaux et nationaux) considèrent ces situations comme un état de fait et non comme un sujet se prêtant à la discussion.

5.13 Chaque gouvernement met en place ses propres méthodes pour rechercher des solutions. Les grandes villes tentent d'échanger leurs expériences mais il n'y a trop peu des consultations et d'échanges au niveau de l'Union pour promouvoir les comparaisons ou les bonnes pratiques.

5.14 Si les phénomènes décrits ci-dessus sont caractéristiques des aires métropolitaines, l'on observe de grandes différences dans la façon dont chaque zone les gère. Nombreux sont les exemples de gouvernements régionaux, généralement appuyés par le gouvernement national et associés au secteur privé et à la société civile organisée, qui influencent le cours des événements et créent un nouveau modèle pour l'avenir. La réalisation de ces politiques améliore les conditions socio-économiques et ces régions deviennent nettement plus compétitives et socialement mieux adaptées. L'Union européenne devrait se servir de ces exemples pour instaurer des consultations afin de déterminer les meilleures pratiques et pour débattre de la façon dont l'UE elle-même pourrait améliorer la situation en fonction des moyens dont elle dispose.

6. Les données européennes régionales et les aires métropolitaines

6.1 Le système statistique européen s'est développé en fonction des politiques européennes. Ainsi, on connaît le nombre de bovins et de porcs par région grâce à la PAC. Mais l'on ignore l'emploi ou la valeur ajoutée par secteur d'activité des grandes villes et de leur sphère d'influence économique, en raison de l'absence de politique ad hoc, mais aussi de la faiblesse des moyens que l'Europe a consacré jusqu'à une période récente à la statistique urbaine. L'unité villes-régions d'Eurostat ne comprend que 5 personnes. Les moyens dont dispose Eurostat sont sans commune mesure avec l'importance de sa mission.

6.2 Les études socio-économiques comparatives sur les régions métropoles portant sur l'ensemble du territoire européen, menées par les institutions en charge du développement économique et de la promotion des territoires régionaux, les universités, les consultants ou la Commission européenne, ne sont souvent que des descriptions assez vagues et incomplètes.

En effet, elles sont fondées sur les statistiques régionales publiées par Eurostat. Ces dernières présentent l'avantage d'être disponibles dans des définitions statistiques harmonisées à l'échelle européenne. Mais elles présentent aussi un inconvénient majeur: le découpage régional d'Eurostat, la Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques (ou NUTS), est un patchwork d'unités administratives nationales. Ces délimitations correspondent à l'histoire politique et administrative de chaque pays. Sauf exceptions, elles sont géographiquement inadéquates pour appréhender et comparer de manière fiable les réalités économiques, sociales et environnementales des aires métropolitaines à l'échelle européenne. Le découpage NUTS n'a pas été conçu pour cela.

6.3 Les statistiques d'Eurostat ne permettent donc pas d'assurer un suivi de la population, des activités, du chômage ou de la production des aires métropolitaines et, par conséquent, d'évaluer et de comparer de manière fiable des indicateurs stratégiques tels que: le rythme de croissance de la population, de la valeur ajoutée de la production, de l'emploi, du chômage ou de la productivité globale par emploi. L'examen des résultats des études sur les soi disant régions métropoles réalisées par des consultants privés ou par des institutions publiques nationales montre que l'absence de données fiables, et comparables géographiquement, peut conduire à des conclusions non seulement erronées mais parfois contradictoires sur les évolutions socio-économiques «observées» dans les régions métropoles européennes (par exemple, en ce qui concerne l'évolution de la productivité dans une même région).

6.4 L'absence de données sur l'évolution socio-économique des régions et aires métropolitaines en Europe est une situation préjudiciable pour deux raisons principales:

6.4.1 Les aires métropolitaines sont les moteurs de la croissance. L'activité économique qu'elles génèrent et les avantages qui en découlent se diffusent vers les autres centres urbains situés dans chaque pays. Pour tirer le meilleur parti des contraintes et opportunités liées aux modifications de l'environnement international, il est nécessaire que les aires métropolitaines puissent disposer d'une évaluation régulièrement actualisée de leurs performances à l'échelle européenne.

6.4.2 Il est aussi souhaitable qu'il y ait au niveau européen des analyses et des comparaisons fiables des aspects importants, parmi lesquels les problèmes d'immigration, qualité du travail, de pauvreté et d'exclusion, d'environnement, de sécurité et d'autres.

6.5 Les États-Unis, depuis plusieurs dizaines d'années, produisent pour leurs 276 aires métropolitaines un grand nombre de données comparables très récentes mises à la disposition de tous sur des sites internet⁽¹⁾. En Europe, chaque pays ayant ses propres définitions des villes (et parfois des métropoles), il est certes plus difficile d'avoir une définition commune des aires métropolitaines. Considérant qu'il est maintenant devenu important dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne de pouvoir disposer de données fiables et comparables sur les aires métropolitaines européennes le CESE estime que le moment est venu que celles-ci soient délimitées par Eurostat en liaison avec les Instituts nationaux de statistiques et que de nombreuses données soient produites dans ces limites.

(1) <http://data.bls.gov/servlet/SurveyOutputServlet>.

6.6 L'audit urbain II lancé par la Commission européenne, en cours de réalisation, produira des données sur les conditions de vie de la population dans 258 villes et agglomérations. Ce projet représente un progrès important pour alimenter les réflexions sur la cohésion sociale. Cependant, il ne permettra pas la production d'indicateurs socio-économiques comparables à l'échelle européenne sur les régions métropolitaines. En effet, les indicateurs sont évalués à l'échelle des villes et des agglomérations urbaines de chaque pays dans leur définition nationale. De plus, les indicateurs pour Londres, Paris et Berlin seront évalués dans les limites des régions administratives respectives (Greater London, Île-de-France et Land de Berlin).

6.7 Le projet ORATE (Observatoire en Réseau de l'Aménagement du Territoire Européen) vise à améliorer la connaissance du territoire. Mais il bute, notamment, sur le manque de données économiques à l'échelle communale, mais aussi au niveau NUTS 3, sur l'ensemble du territoire européen. Il a le mérite de mettre très bien en évidence les très nombreuses lacunes du système statistique européen.

6.8 Toutes les observations ci-dessus conduisent à souligner que pour Eurostat soit en mesure de produire les données urbaines et métropolitaines fiables et comparables il doit disposer des moyens budgétaires et humains supplémentaires nécessaires.

6.9 Une étude récente présentant des données de l'Enquête Européenne sur les Forces de Travail dans les limites des Aires métropolitaines de plus d'un million d'habitants de l'Europe du nord ouest mérite d'être connue⁽¹⁾. Elle montre que pour des métropoles de grande taille, délimitées avec des critères communs, il est possible à coût marginal de produire de nombreuses données socio-économiques comparables à l'échelle européenne en exploitant une enquête réalisée annuellement par les Instituts nationaux de statistiques et coordonnée par Eurostat. A titre expérimental, il est souhaitable que cette étude puisse être étendue aux autres grandes métropoles européennes.

7. Conclusions et recommandations

7.1 Depuis une dizaine d'années des analyses et des discussions sont en cours dans plusieurs États membres ainsi qu'au niveau régional sur la réalité nouvelle que représentent les aires métropolitaines en Europe. Bien que ces aires se manifestent plus visiblement au niveau national et international qu'auparavant, leur rôle dans la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne n'a pas encore été reconnu.

7.2 Les aires métropolitaines sont les territoires clés pour la réalisation des objectifs de la stratégie de Lisbonne — économiques, sociaux et environnementaux. Elles sont, en effet, les principaux territoires pour la formation, la recherche, l'innovation, les technologies de pointe, la création d'activités nouvelles et la promotion de l'esprit d'entreprise. Elles sont aussi les princi-

paux nœuds de transport et de télécommunication, ce qui facilite la mise en réseaux des entreprises, des universités et des centres de recherche. Le CESE souligne qu'une meilleure mobilisation du potentiel de croissance économique de l'Europe nécessite le concours actif de tous les acteurs publics et privés qui oeuvrent au développement économique durable des aires métropolitaines. Autrement dit, étant donné le rôle joué par les aires métropolitaines en Europe, les objectifs de la stratégie de Lisbonne ne pourront pas être atteints s'ils ne sont pas réalisés dans les aires métropolitaines.

7.3 Une des raisons principales pour lesquelles cette évolution n'attire pas suffisamment l'attention dans les milieux gouvernementaux, est lié au fait que les limites des régions politico-administratives ne correspondent que rarement aux limites géographiques des aires métropolitaines. Par conséquent, sauf quelques exceptions, aucune donnée fiable et comparable à l'échelle européenne permettant de décrire la situation socio-économique et les dynamiques à l'œuvre dans les aires métropolitaines n'est disponible.

7.4 Le CESE souligne qu'il est de l'intérêt de l'Union que:

- les aires métropolitaines des 25 pays de l'Union soient définies,
- qu'un ensemble de données pertinentes soit produit chaque année sur ces territoires, notamment les données des Enquêtes Européennes sur les Forces de Travail,
- que les principaux indicateurs de la stratégie de Lisbonne soient évalués pour ces territoires,
- que soit identifiées dans ces territoires les grappes d'activité (clusters) à haute valeur ajoutée,
- que régulièrement un rapport présentant la situation socio-économique des aires métropolitaines et leur positionnement soit présenté par la Commission.

7.5 La production de ces informations et leur mise à disposition de tous devrait avoir les conséquences fructueuses suivantes:

- contribuer à la reconnaissance des aires métropolitaines et à l'approfondissement de la connaissance sur leur réalité sociale, économique et environnementale,
- faciliter l'évaluation des atouts et faiblesses de ces territoires à l'échelle européenne,
- améliorer la définition et la mise en œuvre de politiques tant européennes que nationales en les adaptant aux caractéristiques particulières des territoires,
- fournir aux gouvernements régionaux et locaux l'évaluation du positionnement concurrentiel de leurs territoires à l'échelle européenne, évaluation qui fait aujourd'hui défaut ou qui est établie à grand prix sur des bases incertaines,

⁽¹⁾ Étude réalisée dans le cadre du programme INTERREG II par GEMACA (Group for European Metropolitan Comparative Analysis). Publiée dans les Cahiers de l'IAURIF n° 135, www.iaurif.org/en/doc/studies/cahiers/cahier_135/index.htm.

- enrichir le débat sur la politique régionale européenne en facilitant le dialogue entre toutes les parties prenantes sur des bases objectives,
- fournir au secteur privé des informations utiles à la définition pertinente des stratégies d'entreprises.

7.6 Le CESE soutient fortement la proposition faite par METREX en 2003 de création d'un programme européen consacré aux aires métropolitaines⁽¹⁾. Un tel programme, METROPOLITAN, pourrait être un forum de rencontres et d'échanges de vue. Il pourrait aussi inclure des groupes de travail chargés d'identifier et de diffuser les bonnes pratiques dans les domaines qui sont traités dans cet avis.

7.7 Le CESE se félicite de l'importance donnée à la «compétitivité» et le lien établi entre la politique régionale nouvellement définie et la stratégie de Lisbonne dans le Troisième Rapport sur la cohésion économique et sociale, ce qui revêt une signification particulière pour les aires métropolitaines. Pour elles, certains objectifs sous le titre «compétitivité» et «connaissance» pourront être soutenus par le Fonds européen de développement régional.

Bruxelles, le 1^{er} juillet 2004.

7.8 Le CESE estime indispensable la création d'une cellule «Aires métropolitaines» au sein d'Eurostat chargée de produire annuellement les données mentionnées ci-dessus.

7.9 Les difficultés pouvant être rencontrées pour définir les limites géographiques de toutes les aires métropolitaines et produire des informations et données comparables ne pourront pas justifier une éventuelle inaction. C'est pourquoi le CESE suggère qu'un programme pilote, répondant aux recommandations présentées ci-dessus, soit lancé sur un nombre limité d'aires métropolitaines dans les meilleurs délais. Il suggère également que ce programme pilote soit réalisé en partenariat entre la DG politique régionale, Eurostat, les instituts nationaux de statistiques et les métropoles concernées.

7.10 Le CESE espère que les Institutions européennes partageront les orientations présentées dans cet avis. C'est pourquoi le CESE estime souhaitable que, parallèlement à la création d'un forum rassemblant les aires métropolitaines et la Commission, la présentation de la situation de ces aires figure aussi sur l'ordre du jour du Conseil Compétitivité et du Conseil informel sur l'Aménagement du Territoire et des questions urbaines.

Le Président

du Comité économique et social européen

Roger BRIESCH

⁽¹⁾ METREX — The network of European Regions and Areas – Principaux objectifs proposés pour programme européen METROPOLITAN:

- 1 — reconnaître le rôle important des métropoles en Europe,
- 2 — soutenir la création d'une gouvernance métropolitaine efficace,
- 3 — soutenir la définition par toutes les parties prenantes de stratégies métropolitaines intégrées,
- 4 — soutenir les politiques métropolitaines visant au renforcement de leur compétitivité, leur cohésion sociale et territoriale.