

Journal officiel

de l'Union européenne

C 74

Édition
de langue française

Communications et informations

48^e année

23 mars 2005

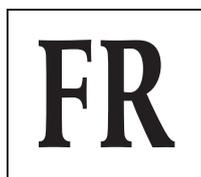
<u>Numéro d'information</u>	Sommaire	Page
	I <i>Communications</i>	
	
<hr/>		
	II <i>Actes préparatoires</i>	
	Comité économique et social européen	
	411^{ème} session plénière des 15 et 16 septembre 2004	
2005/C 74/01	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Plan d'action: l'agenda européen de la politique de l'esprit d'entreprise» COM(2004) 70 <i>final</i>	1
2005/C 74/02	Avis du Comité économique et social européen sur «La politique dans le secteur du tourisme et la coopération entre les secteurs public et privé»	7
2005/C 74/03	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant la réception par type des véhicules à moteur au regard des possibilités de leur réutilisation, de leur recyclage et de leur valorisation, et modifiant la directive 70/156/CEE du Conseil» COM(2004) 162 <i>final</i> – 2004/0053 (COD)	15
2005/C 74/04	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de recommandation du Parlement européen et du Conseil sur le patrimoine cinématographique et la compétitivité des activités industrielles connexes» COM(2004) 171 <i>final</i> – 2004/0066 (COD)	18
2005/C 74/05	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Conseil relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (refonte)» COM(2004) 246 <i>final</i> - 2004/0079 (CNS)	21

FR

Prix:
18 EUR

(Suite au verso)

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire (<i>suite</i>)	<i>Page</i>
2005/C 74/06	Avis du Comité économique et social européen «Pour une meilleure gouvernance économique dans l'Union européenne»	23
2005/C 74/07	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen - Construire notre avenir commun: défis politiques et moyens budgétaires de l'Union élargie 2007-2013» (COM(2004) 101 <i>final</i>)	32
2005/C 74/08	Avis du Comité économique et social européen sur «Le rôle des organisations de femmes en tant qu'acteurs non étatiques dans le champ de l'Accord de Cotonou»	39
2005/C 74/09	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Vers le 7ème programme-cadre de la recherche: les besoins en recherche dans le domaine des changements démographiques - Qualité de vie des personnes âgées et besoins technologiques»	44
2005/C 74/10	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du conseil modifiant les directives 66/401/CEE, 66/402/CE, 2002/54/CE et 2002/57/CE, en ce qui concerne les examens réalisés sous contrôle officiel et l'équivalence des semences produites dans les pays tiers» COM(2004) 263 <i>final</i> – 2004/0086 CNS	55
2005/C 74/11	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: intégration des aspects environnementaux dans la normalisation européenne» (COM(2004) 130 <i>final</i>)	57
2005/C 74/12	Avis du Comité économique et social européen sur «L'agriculture périurbaine»	62



II

(Actes préparatoires)

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

411^{ème} SESSION PLÉNIÈRE DES 15 ET 16 SEPTEMBRE 2004

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 – Plan d'action: l'agenda européen de la politique de l'esprit d'entreprise»

COM(2004) 70 final

(2005/C 74/01)

Le 11 février 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 communication susmentionnée

La section «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 14 juillet 2004 (rapporteur: **M. BUTTERS**).

Lors de sa 411^{ème} session plénière des 15 et 16 septembre 2004 (séance du 15 septembre), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 150 voix pour, 1 voix contre et 6 abstentions.

1. Contexte

1.1 Les conclusions de la présidence du Conseil européen de Lisbonne en 2000 et la Charte européenne des petites entreprises ont souligné l'importance de l'activité entrepreneuriale pour le développement durable en Europe et la nécessité de créer un environnement politique favorable à la promotion de l'entreprise.

1.2 Par la suite, le Président de la Commission européenne, **M. Romano PRODI**, a annoncé lors du Conseil européen qui s'est réuni à Barcelone au printemps 2002 que la Commission proposerait un livre vert relatif à «L'esprit d'entreprise en Europe» avant le Conseil européen du printemps 2003. La Commission s'est acquittée de cette tâche en janvier 2003, lançant ainsi au cours des mois qui suivirent une consultation rigoureuse et ouverte des différentes parties prenantes. Le Conseil qui s'est réuni au printemps 2003 a appelé la Commission à présenter au Conseil européen du printemps 2004 un plan d'action sur l'esprit d'entreprise.

1.3 L'avis du Comité sur le livre vert a été approuvé lors de l'assemblée plénière de septembre 2003 ⁽¹⁾.

1.4 Par la suite, la Commission a adopté son «Plan d'action: l'agenda européen de la politique de l'esprit d'entreprise» en février 2004 ⁽²⁾.

2. Objectifs du présent avis

2.1 À l'instar de celui qu'il avait adopté précédemment sur le livre vert «L'esprit d'entreprise en Europe», le présent avis du Comité entend contribuer au processus actuel de compréhension et de stimulation de l'esprit d'entreprise. Pour ce faire, il fournira quelques observations générales ainsi qu'une analyse plus précise du plan d'action. Ensuite, il présentera une série de recommandations constructives du Comité quant à la manière de convertir cette initiative en mesures réalistes, concrètes et susceptibles de bénéficier à l'actuelle et aux futures générations d'entrepreneurs européens.

3. Observations générales sur le plan d'action: atteint-il son objectif déclaré de constituer un «cadre stratégique pour la promotion de l'esprit d'entreprise»?

3.1 Le livre vert «L'esprit d'entreprise en Europe» a appréhendé de façon claire les problèmes liés à la volonté d'accroître l'esprit d'entreprise au sein de l'Union et l'ampleur du défi que représente cette ambition. Dans son avis, le Comité reconnaît ce fait et félicite la Commission pour le livre vert et le processus de consultation ouverte et rigoureuse qu'il a généré.

⁽¹⁾ JO C 10 du 14 janvier 2004.

⁽²⁾ COM(2004) 70 final, page 4.

3.2 Sur base du livre vert, le plan d'action apporte une analyse complémentaire concernant la nature du défi que représente l'esprit d'entreprise pour l'Europe. Les finalités du plan d'action sont légitimement ambitieuses mais elles sont assorties d'objectifs flous. L'impression générale est celle d'un document vague et conservateur. Le plan d'action ne reflète que peu la créativité qui transparait dans le livre vert et la consultation publique, préférant fréquemment se référer à des initiatives existantes. Il ne propose guère de mécanismes de mise en œuvre et s'avère incapable soit de déléguer les responsabilités en la matière, soit d'établir des procédures de suivi et d'évaluation.

3.3 Parmi les principaux points mis en évidence au cours des discussions qui ont eu lieu dans le cadre de la préparation du livre vert et de la consultation qui s'en est ensuivie figurent la large gamme de domaines stratégiques influençant les entrepreneurs et la nécessité qui en résulte de penser une approche horizontale pour répondre aux défis identifiés. Il est patent que le plan d'action échoue à démontrer aux parties prenantes qu'au-delà de l'assistance de la DG Entreprises ou, cette initiative a bénéficié d'un soutien autre que purement symbolique de la part des services de la Commission, hors DG Entreprises, ou des différentes administrations des États membres. Sans un tel appui, le plan d'action est condamné à n'avoir qu'une incidence minimale.

3.4 La consultation de la Commission a suscité 250 réponses. Le Comité reconnaît la transparence dont elle a fait preuve en publiant l'ensemble des contributions recueillies sur son site Internet. Cependant, le plan d'action ne fait que très peu référence de façon spécifique aux observations transmises et le lecteur ne sait pas comment les réponses ont été analysées et prises en compte. Étant donné l'ampleur de cet exercice et l'intérêt qu'il a généré à travers l'Union, il serait malheureux de ne pas étudier soigneusement ces réponses. Si celles-ci ont fait l'objet d'une attention approfondie, le plan d'action devrait mettre ce fait en évidence.

3.5 Le plan d'action aurait pu prendre en considération l'hétérogénéité des PME et reconnaître que cette diversité requiert des solutions politiques particulières plutôt que génériques. La récente communication de la Commission sur la «Promotion des sociétés coopératives en Europe»⁽¹⁾ reconnaît par exemple l'importance de la promotion des coopératives en Europe. Une référence au rôle spécifique des entreprises de l'économie sociale aurait par ailleurs dû être intégrée au plan d'action⁽²⁾. De même, les besoins des entrepreneurs indépendants diffèrent largement de ceux des sociétés⁽³⁾. Tout en témoignant de son appréciation pour des formes de création d'entreprise aussi particulières, le plan d'action devrait reconnaître la nécessité de développer des approches politiques ciblées adaptées à des entreprises possédant des besoins et des caractéristiques spécifiques telles que les nouvelles entreprises innovantes ou les sociétés bien établies engagées dans des activités plus conventionnelles.

3.6 Le Comité estime qu'il est également essentiel de stimuler un esprit d'entreprise dans le secteur public. S'il prend acte du fait que le plan d'action se concentre sur l'esprit d'entre-

prise en tant que création, gestion et développement d'une société, il considère que le document aurait pu rappeler la nécessité d'encourager les attitudes entrepreneuriales dans les administrations publiques.

3.7 Structure

3.7.1 Dans son avis sur le livre vert, le Comité recommande que «le plan d'action soit divisé en deux parties bien distinctes:

- Promotion de l'esprit d'entreprise: cette démarche doit être destinée au développement d'une culture de l'esprit d'entreprise, à la «restauration» et l'amélioration de la réputation de l'entrepreneur auprès des créateurs et repreneurs potentiels de l'environnement scolaire, universitaire et familial, des services publics et privés, notamment les établissements financiers et les administrations européennes et des États membres;
- Création d'un environnement favorable à l'activité entrepreneuriale: cela est destiné à définir un programme d'actions opérationnelles visant à favoriser l'activité des entreprises en réponse aux dix questions du livre vert⁽⁴⁾»

3.7.2 En règle générale, le Comité partage le choix des cinq domaines stratégiques parmi les politiques couvertes par le livre vert. Il est cependant préoccupé par le manque d'actions spécifiques exposées au sein de chaque domaine. En outre, le Comité maintient que l'approche à double détente présentée ci-dessus aurait été plus cohérente que cette identification légèrement arbitraire de cinq domaines stratégiques. Il apparaît que les cinq domaines stratégiques sont incohérents, se chevauchent et comprennent quatre défis majeurs et un problème spécifique (l'amélioration de l'accès au financement).

3.7.3 Néanmoins, afin de garantir la cohérence, les commentaires spécifiques sur le plan d'action seront, dans la suite du présent avis, exposés selon la même répartition en cinq domaines.

3.7.4 Le Comité estime que le document de la Commission ne définit que les grandes lignes du programme. L'étape suivante devra consister à développer des actions spécifiques, des politiques et des mécanismes de suivi et de révision, à élaborer des indices de mesure de l'esprit d'entreprise et à rassembler des données sur le sujet qui permettront de progresser.

4. Commentaires spécifiques sur les cinq domaines stratégiques prioritaires

4.1 Le Comité identifie plusieurs priorités spécifiques dans chacun des cinq domaines stratégiques prioritaires.

4.1.1 Alimenter la culture entrepreneuriale

4.1.1.1 Cette entreprise devrait constituer un objectif à long terme et implique de nombreux organismes à plusieurs niveaux différents. La DG Entreprises a besoin du soutien de la DG Éducation et culture ainsi que celui des agences nationales et infranationales contribuant à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques éducatives.

⁽¹⁾ COM(2004) 18.

⁽²⁾ Voir les avis du CESE 242/2000 (OLSSON) et 528/2004 (FUSCO et GLORIEUX) pour des références supplémentaires concernant l'importance des entreprises de l'économie sociale.

⁽³⁾ JO C 10 du 14 janvier 2004, paragraphes 5.4 et 6.12.

⁽⁴⁾ JO C 10 du 14 janvier 2004, paragraphe 2.2.2.

4.1.1.2 Comme le souligne le livre vert, les entrepreneurs sont motivés par un large éventail d'ambitions telles que le gain financier, l'indépendance ou la satisfaction professionnelle. Quelle que soit leur motivation, il est **essentiel que les chefs d'entreprises existants ou potentiels reconnaissent les responsabilités sociales intrinsèques de la création d'entreprise.**

4.1.1.3 Le Comité accueille favorablement les recommandations du plan d'action qui concernent les jeunes mais souhaiterait également souligner **l'évolution démographique et la tendance au vieillissement de la population européenne.** Il serait malvenu de ne pas veiller à garantir un environnement fertile en opportunités de création d'entreprise par les personnes qui, parmi la population âgée, disposent des capacités nécessaires pour établir et diriger une entreprise (aptitudes, gestion, capitaux, etc.).

4.1.1.4 Le Comité se réjouit également de l'accent qui est mis dans le plan d'action sur la prise en compte des besoins spécifiques des femmes entrepreneurs. Les femmes souhaitant créer et développer une entreprise sont confrontées à des défis pratiques, économiques et culturels qui varient de façon significative d'un État membre à l'autre. Les instances officielles seraient mieux à même d'en apprécier la portée et pourraient davantage intervenir s'ils intégraient les femmes entrepreneurs, qu'elles aient réussi ou échoué dans leur entreprise, au processus d'élaboration des politiques.

4.1.1.5 Il existe dans un certain nombre d'États membres une vieille tradition de programmes scolaires d'éveil à l'entrepreneuriat. Il n'est pas nécessaire de réinventer la roue et le plan d'action devrait se fonder sur l'analyse, le partage et l'incitation à l'adoption de bonnes pratiques. Dans les années 90, la Commission a coordonné plusieurs projets BEST intéressants dans ce domaine, dont les conclusions et les recommandations devraient se révéler d'une utilité inestimable pour le développement des politiques dans le cadre du plan d'action.

4.1.1.6 **Des mécanismes facilitant une plus grande implication des associations d'entreprises dans les projets conduits en collaboration avec les écoles** devraient être intégrés au nouveau programme pluriannuel 2006–2010 de la Commission pour les PME.

4.1.1.7 La création d'une société plus entrepreneuriale en Europe ne se limite cependant pas à prendre en compte les intérêts des futurs entrepreneurs. Cette politique ne mènera à rien si l'Europe ne crée pas parallèlement un environnement propice au succès des entrepreneurs potentiels. Cette nécessité signifie **qu'une gamme beaucoup plus large d'acteurs** impliqués dans la vie entrepreneuriale et provenant des secteurs public et privé ainsi que de l'ensemble de la société **soient sensibilisés** à la compréhension et à l'appréciation de l'esprit d'entreprise. Il conviendrait dès lors que tout autant que les personnes impliquées dans la direction de sociétés, les fonctionnaires du secteur public adoptent cet esprit d'entreprise, en cherchant à exercer leur fonction de façon efficace.

4.1.1.8 Le Comité recommande que l'on mette en place des politiques visant à **dédramatiser l'entrepreneuriat** en réduisant les barrières réelles et supposées entre les chefs d'entreprises et le reste de la société. Les schémas modernes d'organisation du travail permettent aux individus de s'essayer à diffé-

rentes manières de jouer un rôle dans la sphère économique et de passer du statut de salarié à celui d'indépendant ou d'employeur et de revenir ultérieurement à celui de salarié relativement facilement. Pour cette raison, un nombre bien plus grand de personnes devraient considérer l'entrepreneuriat comme une option à long ou à court terme. Une telle situation aura le double avantage d'inciter plus de personnes à envisager comme une option positive la gestion d'une entreprise dont elles sont également propriétaires et d'améliorer par ailleurs les comportements d'une vaste gamme d'acteurs concernés à l'égard des chefs d'entreprises. Lors de la création d'un tel environnement, il convient de veiller à ce que l'enregistrement et le désenregistrement d'une entreprise puisse se dérouler avec un minimum de procédures bureaucratiques. Cette nécessité se ressent de façon particulièrement aiguë dans plusieurs nouveaux États membres qui passent pour imposer des formalités administratives particulièrement lourdes pour le passage du statut d'indépendant et dresser des barrières bureaucratiques élevées pour y accéder.

4.1.1.9 En même temps, les autorités et les autres parties prenantes doivent s'assurer que la facilitation du passage entre ces différents statuts professionnels ne donne pas lieu à des abus. Dans la recherche d'un juste équilibre, il importe que des salariés ou des personnes sans emploi ne soient pas amenés, par ruse ou par contrainte, à se lancer dans une activité d'indépendant malgré leur réticence et qu'il ne soit pas permis à des employeurs peu scrupuleux de négliger ainsi leurs responsabilités vis-à-vis de leurs employés ⁽¹⁾.

4.1.2 *Encourager plus de personnes à devenir entrepreneurs*

4.1.2.1 Le plan d'action traite de façon adéquate la question-clé d'un **juste équilibre entre le risque et la rétribution.**

4.1.2.2 Le Comité attend avec impatience la communication de la Commission à paraître sur **la transmission d'entreprises.** Il est prévu qu'elle s'inscrive dans la ligne de son précieux rapport BEST de mai 2002 et qu'elle continue à faire monter la pression et à sensibiliser les administrations des États membres et la communauté financière dans ce domaine d'action politique important. Il convient d'apporter des solutions à plusieurs problèmes spécifiques afin de faciliter les transmissions et de maximiser les chances pour les entreprises de perdurer. Les régimes fiscaux, les droits de succession, la législation sur les héritages et le droit des sociétés sont autant d'éléments contribuant particulièrement à décourager la succession dans les entreprises et nécessitant par conséquent d'être révisés.

4.1.2.3 Le plan d'action souligne avec raison que **la peur de l'échec** constitue un frein important à l'accroissement de l'activité entrepreneuriale. Il est possible de répondre partiellement à ce défi par le biais de stratégies efficaces de sensibilisation de la société à l'esprit d'entreprise. Il convient néanmoins d'accorder une attention plus immédiate à l'attitude des institutions financières, qui doivent faire preuve de davantage de flexibilité dans leur manière de traiter les personnes impliquées dans des fermetures d'entreprises. Le Comité recommande que la Commission mène une action ciblée envers ces organismes en leur démontrant preuves à l'appui que les entrepreneurs possédant déjà une expérience (heureuse ou malheureuse) sont davantage susceptibles de réussir lors de nouvelles tentatives.

⁽¹⁾ JO C 10 du 14 janvier 2004, paragraphe 5.3.

4.1.2.4 Dans le cadre de ce processus, il est important d'assurer un équilibre entre le droit à une nouvelle chance suite à un échec «honnête» et le souci d'écarter toute pratique illégale. Il convient donc d'adapter le droit des faillites de façon à ce qu'il ne porte plus autant de jugements de valeur et devienne plus transparent.

4.1.2.5 Tout en attendant davantage de détails quant aux actions spécifiques envisagées, le Comité se félicite que le plan d'action fasse référence à la poursuite des travaux de la Commission et des États membres dans le domaine des **régimes de protection sociale des entrepreneurs**.

4.1.3 Orienter les entrepreneurs vers la croissance et la compétitivité

4.1.3.1 Les recherches montrent qu'il existe un besoin de formation et de mesures de soutien aux propriétaires ou exploitants d'entreprises, essentiellement dans le domaine du marketing. Des développements importants ont également eu lieu dans le domaine du transfert de connaissances au sein des PME par le biais de stages et du resserrement des liens entre les instituts de recherche et les PME. Les programmes de mentorat dans le cadre desquels de jeunes sociétés/entrepreneurs ont la possibilité d'apprendre auprès d'individus expérimentés devraient être développés plus avant et davantage soutenus.

4.1.4 Améliorer les flux des financements

4.1.4.1 Le Comité se réjouit de la proposition visant à encourager les États membres à s'échanger les bonnes pratiques et à élaborer un plan d'action complémentaire concernant la passation de marchés en ligne.

4.1.4.2 Le Comité recommande que l'on adopte une approche plus globale dans l'examen de l'accès au financement:

- **en accroissant le discernement commercial des propriétaires ou exploitants d'entreprises**, s'agissant de saisir les conditions à réunir afin d'obtenir des financements de croissance. Cet objectif pourrait être réalisé par l'intermédiaire des réseaux accrédités de soutien aux entreprises;
- **en sensibilisant les institutions financières aux besoins des entreprises** à la recherche de fonds et de soutien pour assurer leur croissance: ici aussi, une compréhension accrue des réalités de l'entrepreneuriat est nécessaire de la part du secteur financier;
- **en ouvrant les marchés publics aux petites entreprises**. Il s'agit ici de la forme la plus directe d'action visant la demande que le secteur public puisse entreprendre. Comme le Comité l'a mis en évidence dans son avis sur le livre vert, de nombreux obstacles limitent l'accès des petites entreprises aux marchés publics⁽¹⁾, tandis que les fonctionnaires du secteur public sont confrontés d'une façon comparable à des obstacles administratifs. Cependant, les bénéfices potentiels pour les deux parties et l'économie justifient de poursuivre la réflexion et l'action dans ce domaine. Les États-Unis proposent un modèle positif dans le cadre duquel les agences et ministères fédéraux ambitionnent d'assigner 23 % des marchés publics à de petites entreprises.
- **en simplifiant et en allégeant les procédures de mise en conformité avec la législation fiscale**. Bien que le plan

d'action mette en évidence quelques idées intéressantes en la matière, ce point n'a pas encore fait l'objet d'une réflexion suffisamment approfondie. Le Comité reconnaît que ce sont les autorités nationales et, dans certains cas, régionales, voire locales, qui sont compétentes pour la mise en œuvre de mesures concrètes. Il réitère sa demande relative à la mise en place d'**avantages fiscaux pour le réinvestissement des bénéficiaires**⁽²⁾, élément absent du plan d'action.

4.1.5 Instaurer un cadre réglementaire et administratif plus favorable aux PME

4.1.5.1 L'avis du Comité sur le livre vert met en lumière la nécessité pour les politiques de soutien aux petites entreprises d'être «présentes, horizontalement, dans tous les domaines politiques concernés (emploi, fiscalité, environnement, éducation, etc.) et verticalement à tous les niveaux»⁽³⁾. Malgré le caractère généralement encourageant du paquet «Mieux légiférer» de juin 2002, de nombreux services de la Commission s'avèrent toujours incapables d'évaluer l'incidence des propositions politiques sur les PME ou les autres parties prenantes. **Le Comité soutient par conséquent les demandes récentes relatives à la désignation d'un vice-président de la Commission européenne possédant une responsabilité plus directe dans la supervision des réformes en matière de réglementation.**

4.1.5.2 Plus généralement, il existe toujours une marge importante pour l'**amélioration des procédures d'évaluation de l'impact des réglementations** au sein non seulement de la Commission, mais également du Parlement et du Conseil.

4.1.5.3 Le Comité déplore le fait que toute référence à l'approche «**Penser aux petits d'abord**» ait disparu. Celle-ci précise que l'élaboration de tout règlement ou législation devrait prendre en considération les caractéristiques propres aux petites entreprises et les défis spécifiques auxquels ces dernières sont confrontées. Des méthodes particulières, ciblées sur les petites et les microentreprises, permettant d'évaluer l'impact de **toute législation nouvelle ou existante** sur les sociétés, occupent une place centrale dans cette démarche. Une fois mise en pratique à travers le processus d'élaboration de la politique communautaire, cette approche constituerait la principale contribution spécifique des institutions de l'Union à l'intensification de l'activité entrepreneuriale.

4.1.5.4 L'adhésion récente de dix nouveaux États membres s'est traduite par l'accroissement du nombre des PME en Europe. Parmi les nouvelles arrivées, nombreuses sont les PME qui luttent afin de se conformer à la législation européenne existante avant même d'être capables de suivre les éventuelles propositions de nouvelles réglementations. Pour cette raison, il convient que la Commission se fonde sur différentes initiatives isolées dans le cadre desquelles l'opinion de la communauté des PME est requise de manière anticipatrice. De façon plus significative, il est impératif que la Commission démontre qu'elle tient compte des retours d'information afin d'éviter la désaffection et une fracture culturelle entre les institutions et les politiques communautaires d'une part, et les petites entreprises d'autre part.

⁽¹⁾ JO C 10 du 14 janvier 2004, paragraphes 6.10.1 et 6.10.2.

⁽²⁾ JO C 10 du 14 janvier 2004, paragraphe 6.11.1.

⁽³⁾ JO C 10 du 14 janvier 2004, paragraphe 6.2.1.

4.1.5.5 Le Comité insiste sur l'importance de l'existence d'un dialogue effectif entre la Commission et les représentants des PME. La consultation des PME par le biais de leurs organisations de représentation doit être au cœur de chaque procédure de consultation de la Commission. Dans le but de faciliter cette démarche et de s'assurer que l'ensemble des services de la Commission continuera à tenir compte des avis de la communauté des PME, le Comité recommande de développer le rôle du représentant des PME en **désignant au sein de la nouvelle Commission un commissaire aux PME**. Un élément essentiel de sa mission sera de superviser la mise en oeuvre dans l'action de la Commission du principe «**Penser aux petits d'abord**».

4.1.5.6 Les mêmes principes de dialogue sont applicables aux partenaires sociaux qui traitent de nombreux problèmes revêtant une grande importance pour les entrepreneurs existants et futurs. Le Comité recommande que le dialogue social soit réexaminé - principalement au niveau communautaire mais également, dans certains cas, au niveau national - afin d'étudier les moyens d'institutionnaliser un niveau de participation plus adéquat de la communauté de PME dont l'importance et la diversité ne cessent de croître.

4.1.5.7 En ce qui concerne plus particulièrement la législation relative aux aides d'État, le Comité accueille chaleureusement la mise au point d'un instrument permettant d'identifier toute aide peu susceptible de produire des effets significatifs sur la concurrence. Il est par exemple essentiel que les processus d'allocation des aides d'État n'entravent pas l'exploration et la mise en oeuvre de moyens novateurs permettant de s'attaquer aux déficits de financement des petites entreprises.

5. Recommandations afin de maximiser les retombées positives du plan d'action

5.1 Le Comité demande qu'il soit procédé aux clarifications ou améliorations suivantes:

5.1.1 **Des approches cohérentes de la politique de l'entreprise:** au sein de la Commission, la DG Entreprises a clairement un rôle essentiel à jouer dans l'orientation des progrès à accomplir. Le plan d'action concerne tous les domaines de la politique de l'entreprise de la Commission et, comme le recommande le Comité dans son avis sur le livre vert ⁽¹⁾, cet impératif doit se refléter dans les initiatives politiques individuelles émanant des directions générales. Le programme pluriannuel 2006-2010 pour les PME, notamment, doit montrer une corrélation claire avec le plan d'action sur l'esprit d'entreprise et proposer ensuite un mécanisme permettant de traiter plusieurs priorités qui y sont exposées.

5.1.2 **Évaluation:** malgré les quelques progrès récemment réalisés, les entreprises restent insatisfaites quant à l'approche adoptée pour l'évaluation de la Charte européenne des petites entreprises. Actuellement, cette approche permet aux fonctionnaires européens et à leurs homologues nationaux d'être à la fois juges et parties. Il est essentiel que les représentants des entreprises soient plus étroitement impliqués dans l'évaluation du plan d'action.

5.1.3 **Un cadre pour une future évaluation ex post** doit être défini afin de permettre l'amélioration des politiques en cours. Des fonctionnaires de la Commission et des États membres ainsi que des représentants des entreprises reconnus au niveau communautaire et national devraient être associés à ce processus.

5.1.4 **Des indicateurs de performance adéquats constituent des instruments incontournables pour déterminer et évaluer des objectifs d'accroissement de l'activité entrepreneuriale.** Cet élément figurait parmi les recommandations faites par le Comité dans son avis précédent ⁽²⁾ et a été souligné dans les conclusions du Conseil «Compétitivité» du 20 février. Ces données permettront également de procéder à une étude comparative des politiques et de l'environnement entrepreneurial des États membres.

5.1.5 **Des délais clairs:** les conclusions du Conseil «Compétitivité» du 20 février demandent à la Commission d'établir un calendrier plus ambitieux. Pour être efficace, ce calendrier doit également être précis et ciblé en termes d'objectifs. Le Comité prend acte du fait que, depuis la publication du plan d'action, la Commission a fixé dans une série de fiches de travail des objectifs et des calendriers plus précis pour des actions spécifiques. Dans le même esprit que lors de la consultation, le Comité invite la Commission à promouvoir l'usage de ces fiches de travail et à les rendre facilement accessibles aux parties intéressées.

5.1.6 **Surveiller le processus et déléguer des responsabilités:** la Commission ne peut et ne devrait pas assurer la mise en oeuvre d'une bonne part des mesures nécessaires mais bien superviser et surveiller avec soin les progrès réalisés en la matière. Parallèlement, il est donc essentiel que la responsabilité de la mise en oeuvre des différentes mesures soit déléguée au niveau approprié et que le calendrier soit communiqué à l'ensemble des parties concernées et ait recueilli leur aval. Pour ce faire, il est nécessaire d'obtenir la participation concertée de différents acteurs et le Comité recommande les initiatives suivantes afin de garantir leur participation tout au long du chemin qui reste à parcourir.

5.1.7 Afin d'étendre l'engagement de la Commission dans le processus, une sorte de **comité de suivi du plan d'action devrait être mis en place** au sein de la nouvelle structure de la Commission qui prévaudra après novembre 2004. Ce comité accueillerait des représentants de chacune des directions générales concernées qui produisent des propositions législatives touchant les entreprises ou qui assurent la supervision de la mise en oeuvre des programmes communautaires découlant du plan d'action.

5.1.8 La création d'un **groupe de travail regroupant des fonctionnaires concernés** issus des États membres leur permettrait de participer davantage au processus. Ce groupe devrait se réunir régulièrement afin de discuter des aspects spécifiques des recommandations du plan d'action, de planifier les progrès et d'identifier les carences.

⁽¹⁾ JO C 10 du 14 janvier 2004, paragraphe 4.3.

⁽²⁾ JO C 10 du 14 janvier 2004, paragraphe 8.4, dernier gros point.

5.1.9 Il est vital que le monde des entreprises soit étroitement associé à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation du plan d'action. Par «monde des entreprises», le Comité entend la communauté des entreprises au sens le plus large: les sociétés de toutes formes et tailles, des indépendants aux firmes multinationales et des entreprises sociales aux sociétés anonymes. Tout échec dans la réalisation de cet engagement important risque de priver les entreprises de leur droit à être représentées dans le processus en cours, ce qui ne manquera pas d'atténuer l'impact. C'est pourquoi le Comité recommande que l'on ait **recours de façon systématique à la consultation des entreprises tout au long du processus** et ce, par le biais de leurs représentants reconnus au niveau communautaire et national.

5.1.10 Comme l'illustrent les réponses au livre vert, un nombre croissant d'acteurs extérieurs à la communauté des PME est intéressé par l'entrepreneuriat. C'est par exemple le cas des syndicats, qui reconnaissent en règle générale l'importance de la politique de l'entreprise. **Il conviendrait de permettre à l'ensemble de ces acteurs de contribuer à la mise en œuvre du plan d'action.**

5.1.11 D'une façon générale, le Comité recommande que la Commission produise un effort concerté afin de maintenir le plan d'action au centre de l'attention des décideurs politiques et, plus largement, de l'ensemble de la communauté. **Les acti-**

vités de promotion et les campagnes de sensibilisation qui sont actuellement menées en lien avec les objectifs spécifiques repris dans le plan d'ensemble contribueront à maintenir l'élan et l'implication de tout l'éventail d'acteurs dont l'engagement est nécessaire au succès de cette initiative vitale.

6. Conclusions

6.1 Le Comité accueille favorablement le plan d'action de la Commission et réitère son appréciation des efforts fournis par la DG Entreprises depuis le lancement du processus début 2002. Il reconnaît qu'une partie importante des mesures nécessaires actuellement doivent être prises par des décideurs politiques extérieurs à la DG Entreprises.

6.2 Le plan d'action n'est que le point de départ d'un processus continu, de longue haleine. Ce processus n'aboutira que s'il génère des connexions tout à la fois horizontales, à travers un large spectre de domaines d'action politique, et verticales, parmi les décideurs politiques à toutes sortes de niveaux. Le plan d'action et d'autres initiatives de la Commission qui y sont apparentées doivent susciter une réponse positive de la part de ces décideurs politiques. Le Comité appelle plus particulièrement les autres directions générales de la Commission et les autorités des États membres à jouer un rôle actif.

Bruxelles, le 15 septembre 2004.

Le Président
du Comité économique et social européen
Roger BRIESCH

Avis du Comité économique et social européen sur «La politique dans le secteur du tourisme et la coopération entre les secteurs public et privé»

(2005/C 74/02)

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 «La politique dans le secteur du tourisme et la coopération entre les secteurs public et privé».

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 14 juillet 2004 (rapporteur: M. MENDOZA).

Lors de sa 411^{ème} session plénière des 15 et 16 septembre 2004 (séance du 15 septembre), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 148 voix pour, 1 voix contre et 3 abstentions.

1. Introduction

1.1 Dans le cadre des engagements du Comité économique et social européen relativement au secteur touristique à l'échelle européenne, l'assemblée plénière du CESE a approuvé le 29 octobre 2003 un avis intitulé «Un tourisme accessible à tous et socialement soutenable».

1.1.1 Cet avis a été présenté après le Forum européen du tourisme qui s'est tenu en 2003, à titre de contribution à l'amélioration du tourisme en général et du tourisme accessible en particulier, dans le cadre de «l'année européenne des personnes handicapées».

1.2 L'avis établit un cadre général d'analyse, de principes et de propositions, dans le but de définir l'avenir du secteur touristique dans ses volets multiples et divers. Concrètement, dix aspects importants ont été choisis, pour chacun desquels ont été proposées dix initiatives, ce qui abouti à un ensemble de 100 initiatives pratiques qui, prises individuellement ou conjointement, ont pour objectif la conception d'un tourisme soutenable et accessible pour le XXI^{ème} siècle.

1.3 Ces objectifs ayant été fixés à titre de référence, le CESE, souhaite avec un nouvel avis sur «La politique dans le secteur du tourisme et la coopération entre les secteurs public et privé» définir les actions et les mesures qui peuvent être menées à bien pour rendre ces objectifs possibles et permettre leur réalisation dans la pratique. Il souhaite également analyser les sujets, les secteurs, les organisations, les entités et les institutions chargées de les mettre en oeuvre, tant dans le cadre de leurs responsabilités et compétences propres et particulières qu'en coopération avec les autres acteurs concernés.

1.4 Cet avis a pour objectif d'analyser et de proposer des méthodes de coopération entre le secteur public et le secteur privé, en particulier entre les administrations publiques et les entreprises privées et leurs organisations d'employeurs, en envisageant également les aspects impliquant d'autres acteurs du secteur touristique: travailleurs et leurs syndicats, organisations de consommateurs, etc. Il s'agit en fait de responsabiliser chaque acteur par rapport à ses compétences propres et, dans le même temps, de trouver les mécanismes et les instruments permettant de coordonner cette action avec celle des autres

intervenants dans la politique et la gestion touristique afin d'améliorer la compétitivité et la durabilité de ce secteur.

1.5 Il faut savoir que même si l'évolution et l'importance du tourisme varient considérablement d'un pays européen à l'autre, la coopération public/privé est dans tous un instrument d'amélioration de la qualité, de la durabilité et de la compétitivité de ce secteur.

1.6 L'audition publique organisée à Séville (Espagne) le 15 avril 2004 a mis en évidence avec encore plus de netteté l'existence de multiples expériences réussies et valables de coopération public/privé ainsi que la nécessité de poursuivre sur cette voie si l'on veut progresser en termes de qualité, de durabilité et de compétitivité du secteur touristique. Ces objectifs devront se voir accorder encore plus d'importance dans une Europe élargie où sans aucun doute l'activité touristique jouera un rôle important.

2. Définition des acteurs et des secteurs du secteur touristique: secteur public et secteur privé

2.1 L'objectif de cet avis n'est pas de définir ni de délimiter avec précision les secteurs public et privé. Il vise, à titre indicatif et pour centrer l'analyse, à décrire les deux secteurs de manière simple et factuelle, afin de connaître leur position quant à la coopération dans le secteur du tourisme.

2.2 Le secteur public est composé de différents niveaux d'administration (local, régional, national et international), ainsi que d'organes et d'institutions dont la plupart dépendent de ces niveaux et sont financés par des recettes fiscales ou des fonds publics. Le secteur public couvre donc un large éventail d'institutions, par exemple des organismes de formation et de promotion, y compris sous forme de sociétés privées ou mixtes, mais qui ont des compétences bien définies. Leur rôle dans la société est régi par des règles très précises et leur objectif consiste à promouvoir le bien-être public. Il y a lieu de citer dans ce paragraphe l'expérience d'entreprises publiques présentes sur le marché, comme c'est le cas des Paradors en Espagne et des Pousadas au Portugal. Le secteur public fournit généralement des services essentiels sur la base desquels les entreprises devront se développer.

2.2.1 Il convient de mentionner plus particulièrement les organismes chargés de l'information et de la promotion touristique, pour lesquels la coopération est indispensable lorsqu'il s'agit de définir et de mettre en œuvre des objectifs communs.

2.2.2 Pour le secteur public, les différentes formes de coopération public/privé peuvent apporter de nouvelles formes de financement des activités, en particulier en matière de promotion, de réalisation d'infrastructures et d'amélioration de la qualité, entre autres champs d'intervention.

2.3 De son côté, le secteur privé se compose d'entreprises, sous les formes les plus diverses, coopératives ou sociétés individuelles, mais également et en grande partie de partenaires sociaux, de syndicats, d'associations d'entreprises et de citoyens, qui sont directement concernés par le bien-être de la société et en leur qualité de consommateurs. Leurs intérêts et leurs objectifs sont essentiellement personnels et individuels, mais aussi d'ordre social, dans la mesure où leurs activités ont un impact direct et indirect sur la société dans son ensemble, à l'égard de laquelle ils sont responsables, tant de leurs actions que de leurs omissions.

2.3.1 Il convient de souligner que cette grande variété d'entreprises peut également être classée en fonction de la taille: grandes entreprises, petites et moyennes entreprises (PME). Il semble que la taille soit un facteur déterminant lorsqu'il s'agit de définir le domaine de coopération et que les PME soient davantage intéressées par celle-ci, peut-être parce qu'elles ont besoin d'un soutien plus important pour réaliser leurs objectifs puisqu'elles sont plus dépendantes. Leur champ d'activité peut également être un facteur important étant donné que les entreprises locales ou régionales sont davantage disposées à coopérer que les grandes multinationales qui sont généralement moins flexibles compte tenu de leur structure centralisée et de l'uniformité de leur mode de gestion, et dont les intérêts sont plus variés et répartis sur plusieurs sites ou destinations touristiques.

2.3.2 Quant aux acteurs économiques et sociaux, ils peuvent être classés en fonction des groupes sociaux qu'ils représentent, par exemple les employeurs et les travailleurs. Il est clair que leurs associations ont une importance fondamentale pour la mise en place de partenariats entre les secteurs public et privé. En effet, bien qu'ils défendent des intérêts essentiellement privés, leurs intérêts collectifs sont très proches des intérêts publics et donc plus faciles à coordonner. Le professionnalisme de leurs représentants peut et doit être un facteur clé du succès de la mise en place d'un partenariat.

2.3.3 Le secteur social fournit un grand nombre d'associations et d'organisations privées de différents types qui, à l'instar des représentants des acteurs économiques et sociaux, ont pour objectif la défense d'intérêts privés et collectifs. Il s'agit d'associations de consommateurs, d'organisations de protection de l'environnement, d'associations de voisinage. Ce sont généralement de bons partenaires dans le cadre des projets mis en place dans le secteur touristique et ils sont parfois capables d'assurer la cohésion entre les autres acteurs.

2.3.4 Bien qu'il ne s'agisse pas à proprement parler de l'objectif du présent avis, il est estimé qu'il importe de faire valoir la possibilité et l'opportunité de prévoir d'autres types de coopération entre les institutions publiques de différents niveaux d'une part et, par ailleurs, entre des entreprises de nature et de titularité diverses, tant selon un modèle d'intégration verticale qu'horizontale.

3. Situation actuelle

3.1 Actuellement, l'éventail des relations entre le secteur public et le secteur privé comprend quatre grands scénarios alternatifs, qui se rencontrent difficilement tels quels mais indiquent des tendances.

3.1.1 **Antagonisme.** Ce scénario est basé sur l'opposition entre les deux secteurs, l'un percevant ou croyant percevoir l'autre comme opposé ou contraire à ses objectifs et à ses intérêts. Le secteur privé considère souvent que le secteur public fait obstacle à ses objectifs en matière de rentabilité, dans la mesure où il ne met pas à disposition les infrastructures adéquates lui permettant d'exercer correctement ses activités, et où les services publics destinés aux touristes ou aux entreprises touristiques sont inexistantes ou de mauvaise qualité. À d'autres moments, les entreprises ne voient dans les pouvoirs publics que des collecteurs d'impôts toujours plus voraces à l'égard d'un secteur où la concurrence des prix est forte, et qui sont à l'origine de distorsions de la concurrence en raison des taux d'imposition différents pratiqués dans d'autres pays, régions ou localités. C'est pourquoi les entreprises demandent une harmonisation des taxes, par exemple la TVA, sur les services touristiques. Enfin, le secteur privé a le sentiment qu'il doit lutter contre le secteur public qui ne fait que rendre le secteur moins compétitif.

3.1.1.1 Dans cette situation d'antagonisme potentiel, les pouvoirs publics peuvent considérer le secteur touristique privé comme une source de problèmes et d'obstacles qui faussent leurs objectifs publics en matière de bien-être social, de protection et de durabilité des ressources naturelles, de cohésion sociale et de responsabilité des entreprises à l'égard des populations locales.

3.1.1.2 Ces relations tendues et ces rivalités internes ou externes parviennent dans une plus ou moins grande mesure à la société par le biais des médias, ce qui crée un climat de conflits et d'accusations mutuelles qui n'aide ni le secteur privé ni le secteur public à atteindre ses objectifs.

3.1.1.3 Évidemment, ce scénario n'est pas le plus approprié pour parvenir à un développement social, économique et environnemental durable et compétitif du tourisme, que ce soit du point de vue du consommateur, de la population locale ou de l'entreprise qui tente d'utiliser le potentiel du secteur touristique pour créer et distribuer des richesses.

3.1.2 Coexistence. Dans ce scénario, les organes publics et les entreprises privées se tolèrent mutuellement, travaillent de manière autonome à la réalisation de leurs propres objectifs, respectent leurs compétences respectives, remplissent leurs obligations juridiques et sociales et respectent les droits des autres acteurs du secteur touristique. C'est un scénario fondé sur la tolérance mutuelle qui, bien qu'il soit préférable au précédent, est clairement insuffisant pour développer le tourisme durable que nous jugeons approprié pour le 21^{ème} siècle. Ce scénario est assez fréquent dans des lieux où le tourisme ne constitue pas l'activité principale mais complète les revenus provenant d'autres activités, ou dans des villes et des villages qui ont une économie diversifiée dans laquelle le tourisme ne représente qu'un faible pourcentage de l'activité économique locale.

3.1.3 Coordination. Ce scénario se caractérise par un certain niveau de coordination des politiques, stratégies et actions des différents acteurs publics et privés du secteur touristique. Si chacun poursuit ses propres objectifs, la cohérence et l'échange d'informations entre les deux secteurs permettent toutefois d'atteindre de meilleurs résultats concernant la réalisation des objectifs respectifs, ce dont la société tire également profit. Le principal instrument de ce scénario est l'information et la communication, tant au niveau des politiques que des actions concrètes, entre les différents acteurs du secteur touristique. La communication peut être établie grâce à des mesures participatives, telles que des groupes de travail, des forums, des réunions d'information, etc. Elle suppose un degré de coopération public/privé plus élevé et favorise, à notre avis, l'objectif de durabilité économique, sociale et environnementale dans le tourisme. Généralement, l'on rencontre ce scénario dans des situations où des lieux touristiques typiques où le développement touristique est important et où les acteurs publics et privés sont conscients de l'importance qu'il revêt pour leurs communautés.

3.1.4 Coopération. Dans ce scénario, les organismes publics ou privés ont leurs propres objectifs mais poursuivent également des objectifs communs tant en ce qui concerne les actions que les stratégies et les politiques. Ce scénario exige de la cohérence au niveau des objectifs et une vision très développée de l'activité touristique, qui n'est pas facile à mettre en oeuvre dans la mesure où des critères de durabilité économique, sociale et environnementale doivent à tout moment être pris en compte, que ce soit à court, à moyen ou à long terme. Nous considérons que c'est le meilleur scénario, celui vers lequel le nouveau concept de tourisme durable doit tendre si l'on veut que le tourisme survive en tant qu'industrie génératrice de bénéfices sur les plans économique, social et environnemental.

3.1.4.1 La coopération peut s'appuyer sur différents instruments: entreprises mixtes, patronat, fondations, institutions mixtes, conseils, partenariats, etc. Dans tous les cas cependant, la mise en commun d'expériences, de savoir-faire, de projets d'entreprise en matière d'investissements à long terme sont des éléments clés en vue de la coopération et de l'optimisation des efforts. Il est important de souligner que cette coopération est la plus efficace au niveau local, où les intérêts publics et privés coïncident de la manière la plus concrète et la plus directe. C'est au niveau local que l'on peut créer le contexte adéquat pour faire du tourisme le moteur du développement local, générateur d'emplois de qualité et socialement soutenables.

3.1.4.2 Ce type de coopération se rencontre fréquemment dans la création conjointe de produits touristiques par le secteur public et le secteur privé. Certains produits créés dans le cadre de cette coopération rencontrent un vif succès.

3.2 Il ressort de l'analyse de la situation actuelle que les quatre scénarios susmentionnés se retrouvent dans la vie de tous les jours, parfois tels quels mais le plus souvent de manière combinée, ce qui crée une grande variété de situations intermédiaires. La coopération est un objectif réalisable et souhaitable pour le secteur touristique européen et mondial, dans la mesure où elle améliore la compétitivité et la durabilité de l'industrie touristique. En même temps, il convient de reconnaître et d'encourager les bonnes pratiques dans le secteur du tourisme en Europe et dans le monde entier, dont certaines sont mises en place à l'initiative du secteur public et dont beaucoup d'autres sont élaborées et encouragées par le secteur privé.

3.3 D'une manière générale, l'on peut dire qu'en ce qui concerne les destinations touristiques ou les activités pour lesquelles la coopération entre les secteurs public et privé est à la base d'une amélioration de la qualité, d'une planification du développement, d'une réponse à une situation de crise et de nombre d'autres situations similaires, l'efficacité et la rentabilité des actions sont largement accrues par la compétitivité de l'activité ou de la destination.

3.3.1 En revanche, les situations de conflit, de non-coordination ou simplement d'ignorance, qui peuvent parfois se produire, que ce soit volontairement ou involontairement, ne font qu'aggraver les problèmes, retarder les solutions, réduire la compétitivité et compromettre la rentabilité.

3.3.2 Diverses études montrent et confirment que le touriste considère que la qualité des services offerts durant un voyage ou des vacances dépend pour 50 % des services fournis par les organismes publics et pour 50 % de ceux fournis par le secteur privé, principalement les entreprises, par le biais de leurs employés. La mesure des indicateurs de qualité perçus par les touristes et leur pondération dans le résultat final de la perception de la qualité du produit total, ont été examinées dans différentes études réalisées par la municipalité de Calvià et d'autres en Espagne, dans le cadre des plans d'excellence touristique.

3.4 Il est encourageant de constater qu'avec le temps, l'on évolue progressivement vers la coopération plutôt que vers l'antagonisme, scénario qui était plus habituel aux débuts de l'industrie touristique, à une époque de forte croissance, lorsque le développement des meilleures destinations sur la côte ou à la campagne ne connaissait pas de limites. À cette époque, la recherche du profit à court terme occultait d'autres aspects de la durabilité que le secteur public a été incapable de prendre en compte, d'intégrer dans sa stratégie et de développer en coopération avec le secteur privé.

3.4.1 Nous pouvons affirmer que la société a pris davantage conscience des conditions et des limites à long terme, en particulier en ce qui concerne la protection des ressources naturelles, et que l'approche du tourisme est aujourd'hui beaucoup plus compatible avec les objectifs collectifs que par le passé.

4. Les objectifs actuels de la coopération entre le secteur public et le secteur privé

4.1 D'une manière générale, toute coopération doit viser à renforcer et à compléter les objectifs qui composent la mission de chaque partie, ses stratégies et la planification de l'action qui constitue sa raison d'être dans la société, aujourd'hui et à l'avenir. Chaque partie doit apporter ses propres objectifs, individuels et collectifs, et veiller à les compléter par ceux de ses partenaires.

4.2 Nous pouvons distinguer différents *types d'objectifs* dans le cadre de la coopération touristique.

4.2.1 **Les objectifs sectoriels.** Comme nous l'avons déjà souligné de différentes manières et à plusieurs reprises, l'industrie touristique est un secteur d'importance stratégique pour la réalisation de nombreux objectifs qui sont au cœur même de l'Union européenne, de ses politiques, de sa volonté de construire une Europe meilleure aujourd'hui et pour les générations futures.

4.2.1.1 Parce qu'il a une influence directe sur les conditions économiques, sociales et environnementales du milieu dans lequel il se produit, le développement touristique pourrait et devrait constituer un moyen privilégié d'améliorer la qualité de vie des citoyens européens; mais pour garantir la réalisation et la concrétisation à long terme de ce potentiel, le tourisme doit respecter certaines exigences en matière de durabilité, exigences que tous les agents concernés, institutions publiques et privées, entreprises et usagers, devraient eux aussi observer. La coopération entre le secteur public et le secteur privé peut et doit avoir comme objectif fondamental la survie et la compétitivité du secteur touristique à long terme.

4.2.1.2 En particulier, il convient de souligner que la coopération entre le secteur public et le secteur privé s'est révélée très efficace pour résoudre des situations de déclin, voire de crises du tourisme dans des destinations classiques qui voient leur potentiel de création de richesses menacé. L'action conjointe de tous les acteurs, qui est indispensable, accroît l'efficacité et la visibilité des mesures prises.

4.2.1.3 Par ailleurs, il est évident que dans des situations de crise comme celle du 11 septembre à New York et, plus récemment, du 11 mars à Madrid, il est nécessaire de faire appel à tous les acteurs publics et privés qui prennent les décisions et agissent sur le terrain afin qu'ils joignent leurs efforts pour pallier les répercussions négatives que ces tragédies ont sur le tourisme.

4.2.1.4 L'un des domaines dans lesquels les alliances et la coopération public/privé peuvent s'avérer efficaces dans l'environnement sectoriel est celui des transports, dans lequel l'irruption de compagnies aériennes à bas coûts a fait baisser le coût général du transport. Les alliances public/privé devront sauvegarder les conditions de qualité de service, d'emploi et de sécurité en ce qui concerne ce type d'offres.

4.2.1.5 Si la formation des professionnels travaillant dans un secteur donné est un objectif évident de toute activité humaine, cela est d'autant plus vrai dans le cas du tourisme en raison de sa composante relations humaines importante. La coopération

public/privé dans ce domaine revêt une grande importance car les deux secteurs ont tout intérêt à améliorer la formation et le professionnalisme de leurs salariés.

4.2.2 **Les objectifs sociaux.** Il est impossible de fixer des objectifs en matière de coopération entre les secteurs public et privé si l'on ne tient pas compte des objectifs sociaux qui devraient être inhérents à toute activité humaine. Plus particulièrement, le développement local et la création d'emplois sont des objectifs fondamentaux du tourisme et, partant, de la coopération dans ce secteur.

4.2.2.1 Si toute nouvelle activité touristique crée de nouveaux emplois puisque le tourisme est essentiellement une activité économique de services aux personnes, seul un tourisme de qualité et durable qui génère des emplois de qualité est acceptable.

4.2.2.2 L'amélioration des conditions de vie des communautés locales vivant dans des destinations touristiques doit être sans aucun doute l'un des objectifs de coopération satisfaisante entre les secteurs public et privé. Les modifications de la politique agricole commune récentes et à venir supposent pour différentes régions européennes un changement auxquelles elles devront s'adapter et la promotion des «vacances à la ferme» pourrait être un élément de la diversification de leur activité, qui coordonnerait le maintien de l'activité traditionnelle avec une nouvelle activité, touristique, qui rendrait l'exploitation agricole plus rentable. De même, il y a lieu d'étudier la promotion du tourisme dans les zones touchées par la reconversion industrielle, dans le secteur minier ou d'activités similaires, en tant que nouvelle forme positive d'activité touristique. Le Comité économique et social européen devra élaborer un avis d'initiative qui aborde et développe concrètement cette alternative pour les régions touchées.

4.2.2.3 La préservation du patrimoine culturel, archéologique et architectural est probablement l'un des objectifs à caractère social qui peut être le mieux servi par la coopération public/privé, comme cela a été le cas avec le réseau des Paradors en Espagne et les Pousadas au Portugal, où les projets ont donné lieu à la rénovation de nombreux monuments mis au service de l'activité touristique, et ont apporté une richesse indéniable à l'environnement. L'on peut ainsi conjuguer le maintien de biens d'utilité publique entre les mains des autorités publiques et l'objectif de leur mise en valeur et de leur utilisation. L'on peut en dire autant des espaces naturels, qui sont synonymes pour de nombreuses petites et moyennes entreprises de possibilités de faire des affaires. Mais cela ne doit pas passer nécessairement par des entreprises publiques; il existe de nombreux exemples de rénovation et de mise en valeur de palais et de monuments par des acteurs privés, qui ont été rentabilisés grâce au tourisme, comme c'est le cas de la visite organisée dans le cadre de l'audition qui s'est tenue à Séville. L'intégration de nouveaux pays à l'Europe, pays riches d'un patrimoine extraordinaire qu'il faudra réhabiliter, ouvre de nouvelles possibilités de combiner activité touristique et préservation du patrimoine et les différentes formes de coopération public/privé ont un rôle très important à jouer dans cet objectif.

4.2.2.4 Le tourisme peut également tirer profit de la coopération entre les secteurs public et privé dans d'autres domaines. Ainsi par exemple, le renforcement de cette coopération dans le domaine de la gastronomie, un aspect important de la richesse du patrimoine culturel et touristique, aux fins d'améliorer le développement d'un secteur agroalimentaire de qualité et des appellations d'origine aura, à l'avenir, des répercussions sur l'offre touristique.

4.2.2.5 L'application généralisée du Code éthique du tourisme, approuvé par l'Organisation mondiale du tourisme il y a de cela quelques années, peut être un bon objectif de coopération public/privé.

4.2.3 **Les objectifs économiques.** Il est généralement admis que l'aspect économique est une dimension essentielle du tourisme. Comme on l'a indiqué, l'industrie touristique a montré qu'elle dispose d'un potentiel non négligeable en matière de création d'emplois et de richesses presque partout dans le monde, mais surtout en Europe, et de façon encore plus concentrée dans certains pays du bassin méditerranéen. Les objectifs de durabilité en relation avec cet aspect impliquent une vision stratégique non pas à court ou à moyen terme, mais à long terme; il s'agit donc de concevoir les produits touristiques en termes de compétitivité, pour aujourd'hui et à l'avenir, avec la possibilité de créer des bénéfices à court, à moyen et à long terme ainsi que des emplois stables et de qualité durant toute l'année et dans les mêmes délais. Par conséquent, la recherche et le maintien de la compétitivité et de la rentabilité économique du secteur touristique seront des objectifs communs d'une bonne coopération.

4.2.3.1 Les technologies de l'information et de la communication (TIC) sont un autre domaine parmi les objectifs économiques du secteur touristique dans lequel il est nécessaire d'apporter une réponse en conjuguant les objectifs des destinations touristiques, normalement représentés par le secteur public, et l'activité économique de vente de services touristiques, normalement représentée par les entreprises. L'accessibilité de l'information touristique à tous, y compris dans les régions périphériques, est un instrument nécessaire pour la compétitivité du secteur.

4.2.3.2 Dans le cadre des objectifs économiques de la coopération, il faut prendre en considération le fait que l'intervention du secteur public doit avoir lieu, d'une part en évitant la concurrence déloyale, et d'autre part doit aller dans le sens de l'homogénéisation de situations de concurrence, par exemple de fiscalité, qui favorisent un marché non transparent.

4.2.4 **Les objectifs environnementaux.** Le tourisme est une industrie, probablement la seule, qui a la particularité d'avoir comme matière première l'attrait touristique, composé d'un ensemble d'éléments dans lesquels la perception de la nature, de sa variété de cadres et de paysages, de sa biodiversité et en définitive de son respect, joue un rôle essentiel dans la qualité et l'adéquation du produit que recherchent les utilisateurs, c'est-à-dire les touristes. Il est parfaitement possible, et souhaitable, que les agents publics comme les agents privés se fixent pour objectif de coopération le maintien des conditions qui garantissent la durabilité des ressources naturelles et leur utilisation raisonnable et durable qui garantit leur capacité à produire des bénéfices.

4.2.4.1 La prévention en matière d'environnement est l'un des domaines dans lesquels la coopération entre le secteur public et le secteur privé s'avère être un instrument d'action pour la réalisation de l'objectif de qualité environnemental. De récents événements comme le désastre du Prestige ont mis en évidence non seulement la nécessité d'une prévention en matière d'environnement mais également la nécessité qu'elle soit assurée tant par le secteur privé que par le secteur public.

4.3 En définitive, les objectifs éventuels d'une coopération adéquate entre les secteurs public et privé doivent également être ceux de la durabilité, qui comprend d'une part les trois dimensions économique, sociale et environnementale et, d'autre part, les trois visions à court, à moyen et à long terme. Par ailleurs, la participation de tous les acteurs du secteur touristique est un élément clé et une partie intégrante de ces objectifs. La coopération repose sur la politique et l'action en matière de développement durable.

5. Principes et critères de coopération

5.1 Un certain nombre de *principes* doivent régir la coopération entre les secteurs public et privé dans le domaine du tourisme.

5.1.1 **Le principe de compétence.** Il est évident que pour mettre en place un partenariat solide et durable, les différents acteurs concernés doivent avoir la possibilité de poursuivre leurs propres objectifs convenus d'un commun accord de manière autonome. Aussi leurs compétences doivent-elles être reconnues, sous forme d'un mandat légal explicite, d'une délégation de pouvoir ou simplement d'une représentation formelle ou informelle.

5.1.2 **Le principe de coresponsabilité.** Les différents acteurs doivent être concernés ou impliqués, directement ou indirectement, dans la situation qui se trouve à l'origine du partenariat.

5.1.3 **Le principe de liberté.** Seuls ceux qui choisissent librement de participer de manière active à un partenariat sont liés par celui-ci.

5.1.4 **Le principe de démocratie.** Les règles relatives à la prise de décision et à la représentation doivent être très claires et conformes aux principes de la démocratie participative.

5.2 Pour atteindre les objectifs poursuivis, la mise en œuvre des partenariats doit notamment répondre aux *critères* suivants:

5.2.1 **Le caractère concret des objectifs.** Les objectifs doivent être explicites et, si possible, quantifiables sur le plan économique, définis dans le temps et avoir fait l'objet d'un accord.

5.2.2 **La pertinence.** Les objectifs fixés doivent être importants pour tous les acteurs concernés, que ce soit directement ou indirectement.

5.2.3 **Le contrôle des résultats.** Il est essentiel que les acteurs voient clairement les résultats de leur participation à un partenariat, sous peine de perdre tout intérêt et de se retirer.

5.2.4 **La proportionnalité.** Il est indispensable que l'engagement des acteurs concernés soit proportionnel à l'ampleur des défis.

6. Instruments et formes d'association et de coopération

6.1 Avant de décrire des instruments et des formes d'association, il faut tout d'abord trouver le contexte pertinent pour la coopération, ce qui implique d'analyser et de définir le cadre dans lequel le défi se pose, dans lequel une solution peut être trouvée et dans lequel l'expertise de tous les acteurs peut être mise à profit. Par conséquent, le contexte sera local si le problème est exclusivement local et si les compétences permettant de trouver et d'appliquer des solutions sont disponibles au niveau local. La même observation vaut pour les niveaux régional et national.

6.2 Une autre caractéristique essentielle est celle du plus grand nombre. Il est important que tous les acteurs concernés puissent contribuer à la solution, que ce soit au moyen d'instruments, d'informations ou de la coordination d'activités.

6.3 Concrètement, les *partenariats* peuvent prendre les formes suivantes:

6.3.1 **Partenariat informel:** les acteurs concernés constituent un groupe de travail informel, un forum ou tout organe similaire n'ayant pas de personnalité juridique. Les décisions sont prises à la majorité mais ne sont pas contraignantes et n'impliquent aucune obligation pour les membres, sauf celles qui sont acceptées volontairement.

6.3.2 **Partenariat formel:** il peut s'agir de fondations, d'organisations publiques, d'organisations mixtes, d'associations etc. Elles sont régies par des statuts qui définissent les conditions des accords et leur mise en œuvre.

6.3.3 L'esprit de coopération chez les acteurs économiques et sociaux s'agissant de définir un cadre de relations de travail stable et assorti de droits ainsi que le développement de la négociation collective, apportent des éléments qui ont des répercussions positives sur la compétitivité, la rentabilité, la stabilité et l'efficacité sociale et économique du tourisme. Il en va de même des processus de dialogue social entre acteurs économiques et sociaux avec la participation des administrations et des institutions publiques, lorsque les thèmes à traiter requièrent cette structure de type tripartite.

7. Le rôle des réseaux des acteurs touristiques: de villes, de chefs d'entreprise, de projets concrets

7.1 Dans le contexte de mondialisation qui est le nôtre, l'activité économique ne peut s'exercer que dans le cadre de relations avec les autres acteurs, principe qui vaut pour les villes et dans notre cas, les destinations touristiques et les acteurs du tourisme. Des experts dans ce domaine font valoir que la nouvelle économie globale s'articulera territorialement autour de réseaux de ville, à la recherche d'une action coordonnée. Si dans une première phase les destinations touristiques relèvent de stratégies concurrentielles pour la captation de capitaux, l'augmentation des ventes, pour être des éléments essentiels dans l'information qui circule dans le monde, en définitive pour être les meilleures, les plus compétitives et celles qui enregistrent la plus forte croissance, dans une phase postérieure en revanche, il sera nécessaire d'établir des relations de complémentarité avec d'autres destinations pour la promotion conjointe et l'action commune auprès des gouvernements nationaux et/ou organismes internationaux.

7.2 La nécessité d'un échange d'expérience entre les destinations touristiques mondiales pour collaborer aux objectifs communs de durabilité et de compétitivité se fait de plus en plus sentir et cela suppose une série d'éléments positifs parmi lesquels la possibilité d'éliminer les erreurs stratégiques ou l'intégration de meilleurs instruments de gestion durable. Les réseaux s'avèrent être des instruments complémentaires et alternatifs par rapport aux formes organisées de représentation de villes, d'entreprises et d'institutions. Les technologies de la communication et de l'information favoriseront les réseaux en leur permettant une relation non formelle, instantanée entre leurs différentes composantes.

7.3 La constitution de réseaux n'est pas toujours exempte de problèmes et d'aspects négatifs: elle donne parfois lieu à des conflits d'intérêts qui rendent difficile la coopération et dans certains cas les membres les plus forts du réseau sont ceux qui obtiennent les plus grands bénéfices.

7.4 Quant aux chefs d'entreprise, comme pour les villes, la formation de réseaux est un instrument puissant d'information et d'échange d'informations en vue de l'amélioration de la compétitivité de leurs entreprises et pour avoir plus de poids face aux institutions publiques.

7.5 Différents projets touristiques concrets s'articulent autour de réseaux, le programme Urbal de l'Union européenne, par exemple, qui a pour objectif la constitution de réseaux de villes pour travailler sur de multiples aspects de l'économie, de la société de l'urbanisation, aspects qui parfois relèvent d'un échange d'expériences touristiques de durabilité.

8. Expériences réussies de coopération public/privé dans le domaine du tourisme européen

8.1 Au cours de l'audition publique réalisée à Séville le 15 avril 2004, plusieurs expériences réussies de coopération entre le secteur public et le secteur privé ont été analysées. On peut citer parmi celles-ci les suivantes:

8.1.1 **Turismo de Barcelona:** l'expérience est basée sur la constitution en 1993 de l'entreprise Turismo de Barcelona par la chambre de commerce, la municipalité et la fondation de Barcelone, dans l'objectif de donner un élan à la promotion de la ville. Au cours des dix années qui se sont écoulées depuis lors, cette entreprise a renforcé l'image de la ville et le tourisme dans celle-ci. Cette évolution positive s'est traduite par l'évolution de l'offre et de la demande, l'amélioration du taux d'occupation hôtelière ainsi que d'autres indicateurs, mais l'aspect le plus important est peut-être le fait que la dotation budgétaire institutionnelle soit passée pendant cette période de 70 % à 20 % du budget total, le reste des revenus étant généré par l'activité même de l'entreprise grâce à l'activité d'intermédiation touristique sur le marché du logement. La création de divers produits touristiques à succès comme le Barcelona Bus, la Barcelona Card, le Barcelona Pass et d'autres ainsi que les programmes tels que le Barcelona Convention bureau et la Barcelona Shopping line méritent une mention particulière. Le succès de l'expérience repose sans aucun doute sur l'étroite coopération entre l'industrie touristique et les institutions publiques et la clairvoyance de celles-ci qui ont fait alliance dans le souci de l'amélioration du tourisme à Barcelone.

8.1.2 **ICTE - Instituto pour la qualité touristique espagnole:** l'expérience remonte dans ce cas à la création, au début des années 90, de différents instruments au service de la recherche de la qualité, pour aboutir en l'an 2000 à la création de l'**Instituto pour la qualité touristique espagnole**, en réponse à la menace évidente que constituaient, pour la prépondérance de l'industrie touristique espagnole, les destinations touristiques émergentes de la Méditerranée, des Caraïbes et autres. L'on a opté résolument pour la stratégie de qualité intégrale compte tenu de la nécessité d'intégrer l'ensemble des acteurs qui interviennent dans l'activité touristique. Toutes ces interventions associent les entreprises liées aux sous-secteurs: hôtels, restaurants, agences de voyages, transports, tourisme rural, golf, stations balnéaires, municipalités et provinces, etc. La situation actuelle se caractérise par la participation au système intégral de qualité touristique espagnole de plus de 250 associations d'entreprises, de l'administration publique, des communautés autonomes et des municipalités, de plus de 3.000 entreprises touristiques recevant une assistance technique et de 463 entreprises et entités certifiées en termes de qualité touristique. Comme dans le cas précédent, l'ICTE suppose un modèle valable d'action coopérative public/privé à la recherche de cet élément clé de l'activité touristique qu'est la qualité.

8.1.3 Autres expériences présentées lors de l'audition de Séville: le modèle de coopération public/privé en Andalousie, qui remonte à vingt ans et qui a abouti à la signature de cinq accords de concertation concernant l'ensemble des secteurs productifs, dont le tourisme. Le modèle suppose la participation de l'administration publique de la communauté autonome, de la confédération des employeurs andalous et des centrales syndicales majoritaires, de l'Union générale des travailleurs (UGT) et des commissions ouvrières (CC.OO) d'Andalousie, ce qui a permis d'instaurer un climat de confiance et de stabilité nécessaire à l'activité touristique.

8.2 À titre d'exemple de politique locale, le CESE juge positive la démarche du maire de Séville qui, dans le cadre de l'audition du CESE de Séville sur la coopération entre les secteurs public et privé, a lancé à nouveau un appel aux acteurs économiques et sociaux et au secteur touristique en général en vue de l'élaboration d'un pacte qui prévoit la pleine participation de tous les intervenants à la conception, à l'élaboration, à la planification, à la mise en œuvre et à l'évaluation de la politique touristique dans leur sphère. Cette initiative peut servir de référence, aux côtés d'autres en cours de réalisation, pour les grandes villes et les localités, toutes dimensions confondues, afin de stimuler la coopération à l'échelle locale.

8.3 Il existe également plusieurs expériences réussies de coopération dans le domaine du tourisme social visant à favoriser l'accès aux vacances et au tourisme pour le plus grand nombre. C'est le cas du chèque-vacances géré en France par l'Agence Nationale pour les Chèques-Vacances (ANVC) et en Hongrie par la Société Nationale des Loisirs. C'est aussi le cas des programmes de tourisme senior de l'«Instituto Nacional para o Aproveitamento do Tempo Livre dos Trabalhadores» (INATEL) au Portugal, du programme de tourisme pour le troisième âge de l'«Instituto Nacional de Servicios Sociales» (INSERSO) en Espagne, de la promotion de centres d'hébergement pour jeunes à Bruxelles avec l'appui de la Commission Communautaire Française (COCOF) et de programmes publics pour la formation et l'aide à la rénovation de centres de

vacances affiliés à des associations comme le «Centro Turistico Giovanile» (CTG) en Italie.

8.4 Il existe sans aucun doute dans toute l'Europe et de par le monde de nombreuses autres expériences réussies de coopération entre les secteurs public et privé, notamment celles qui sont présentées dans la précieuse contribution de la publication de l'Organisation mondiale du tourisme, et celle de la commission canadienne du tourisme intitulé: «Coopération et partenariat dans le domaine du tourisme: une perspective mondiale», publiée en 2003. Cette dernière publication présente 18 cas de réussites de coopération dans le domaine du tourisme au niveau mondial qui méritent d'être pris en considération en raison de leur importance pour la démonstration de bonnes pratiques.

9. Pour la promotion de la coopération au niveau européen

9.1 L'Europe élargie présente un contexte très dynamique dans tous les domaines et en particulier, celui du tourisme, dans lequel se produisent de multiples changements, tant dans la structure de l'offre que de celle de la demande. Le sommet de Lisbonne a fixé le défi stratégique pour l'Union pour les prochaines années, qui consiste à être l'économie la plus compétitive et la plus dynamique du monde, basée sur la connaissance et une croissance économique durable, avec des emplois plus nombreux et de meilleure qualité et une cohésion sociale accrue. Pour atteindre cet objectif ambitieux, une large coopération tant au niveau institutionnel qu'à celui des secteurs public et privé, à même de relever ce défi dans un cadre consensuel, apparaît nécessaire. Le tourisme s'est avéré être par le passé une industrie génératrice d'emplois et de bien-être et doit continuer à l'être à l'avenir pour l'Europe à 25 et plus ensuite. Afin de développer concrètement le principe de coopération au niveau européen, le CESE propose à la Commission d'examiner la possibilité de créer un **Conseil consultatif européen du Tourisme**.

9.2 Ce Conseil pourrait réunir des représentants des institutions européennes (Commission, Parlement, Comité économique et social européen et Comité des régions), du Conseil européen de la Jeunesse, des États membres, d'organisations patronales et syndicales (représentation paritaire), d'organisations européennes représentatives dans le domaine de la défense des consommateurs, de l'environnement, des personnes handicapées, du tourisme social ainsi que de représentants des universités et d'experts de renom.

9.3 Il pourrait se charger de récolter et d'analyser les données relatives à l'évolution et aux perspectives du secteur du tourisme, de proposer des mesures d'aide et de collaboration avec les actions menées par la Commission, de fournir un modèle de coopération à développer entre les différents acteurs du secteur dans d'autres domaines touristiques de l'Union européenne et de planifier la convocation du Forum européen du Tourisme et le suivi des accords conclus dans ce cadre.

9.4 Dans le cas où la Commission jugerait la présente proposition digne d'intérêt, le CESE se déclare entièrement disposé à collaborer à la constitution dudit Comité de telle sorte qu'il soit pleinement effectif pour le Forum européen du Tourisme en 2005.

10. Considérations finales

10.1 Nous vivons dans un contexte de mondialisation et dans le même temps de spécialisation, ce qui nous oblige à repenser les modèles de nos activités économiques, sociales, d'aménagement du territoire et d'urbanisme en vigueur. L'activité touristique n'échappe pas à cette nécessité et pose à tous les acteurs du secteur de nombreux défis en termes de qualité, de durabilité et de compétitivité.

10.2 Nous sommes d'avis que ce n'est qu'avec une attitude fondamentalement coopérative des différents acteurs publics et privés qu'il sera possible de relever les défis difficiles qui se posent à toute l'activité humaine, mais plus particulièrement au tourisme en raison de son caractère stratégique, de sa nature de prestation de service à l'homme et de sa valeur en tant que vecteur d'échanges culturels.

10.3 La coopération public/privé est un élément de plus en plus indispensable et présent d'action positive en matière de tourisme. Il faut encourager et favoriser de très diverses manières les progrès sur cette voie, la seule qui permettra de réaliser les objectifs du secteur. Tous les acteurs devront agir dans cet état d'esprit face aux transformations importantes qu'il nous est donné de vivre dans ce monde.

10.4 Le CESE continue de juger positive l'initiative de la Commission européenne de maintenir la tenue annuelle du Forum européen du tourisme, en tant que scénario à partir duquel, dans une perspective européenne, avec la participation des acteurs du secteur, principalement économiques et sociaux, ainsi que les administrations et les institutions, l'on peut définir

des lignes et des critères de coopération qui peuvent s'articuler avec des initiatives de cette nature au niveau des États, des régions et des localités, ainsi qu'entre les secteurs et les niveaux territoriaux entre eux, au sein de l'Union européenne.

10.5 Quant au CESE, il souhaite apporter sa contribution à cette coopération dans le secteur touristique en encourageant la rencontre, le dialogue et le consensus entre les représentants du tourisme, en particulier entre les acteurs économiques et sociaux, les administrations au niveau national, régional et local, sans oublier les entités et les associations concernées par un tourisme durable: associations de consommateurs, organisations environnementalistes, associations d'économie sociale, associations de handicapés. De même, le Comité poursuivra sa coopération avec l'Organisation mondiale du tourisme (OMT) et le Bureau international du tourisme social (BITS). Le CESE renouvelle par conséquent son offre de servir de point de rencontre pour ceux qui conçoivent le tourisme comme un droit de la personne, qui doit être considéré non seulement sous ses aspects industriels et d'activité économique, mais doit être également appréhendé comme un facteur d'épanouissement personnel et humain ainsi que de compréhension, de rapprochement et de paix entre les individus et les peuples.

10.6 Le CESE apportera tous les ans son soutien, à travers une déclaration, à la Journée mondiale du tourisme instaurée par l'OMT (Organisation mondiale du tourisme). Le présent avis, considéré comme «déclaration de Séville sur la politique touristique et la coopération entre les secteurs public et privé» constitue la contribution du CESE à cette manifestation et au Forum européen du tourisme de 2004 de Budapest.

Bruxelles, le 15 septembre 2004.

Le Président
du Comité économique et social européen
Roger BRIESCH

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant la réception par type des véhicules à moteur au regard des possibilités de leur réutilisation, de leur recyclage et de leur valorisation, et modifiant la directive 70/156/CEE du Conseil»

COM(2004) 162 final – 2004/0053 (COD)

(2005/C 74/03)

Le 30 mars 2004, le Conseil, conformément à l'article 95 du traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 14 juillet 2004 (rapporteur: M. RANOCCHIARI).

Lors de sa 411^{ème} session plénière des 15 et 16 septembre 2004 (séance du 15 septembre), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 125 voix pour, 4 voix contre et 7 abstentions.

1. Introduction

1.1 Chaque année, en Europe, près de 16 millions de voitures neuves et de véhicules utilitaires légers sont mis sur le marché tandis que plus de neuf millions de véhicules atteignent le stade où ils sont hors d'usage, générant plus de 8 millions de tonnes de déchets.

1.2 Par le passé, la gestion de ce volume considérable de déchets a été abordée de façon disparate par les différents pays européens, qui n'ont pas toujours accordé suffisamment d'attention à la réutilisation ou au recyclage des matériaux.

1.3 Cependant, depuis le début des années quatre-vingt dix, grâce à la contribution des organisations environnementales, tous les États membres ont veillé à élaborer, que ce soit par des accords volontaires ou par des moyens législatifs, des mesures concernant le traitement des véhicules hors d'usage, mesures qui ont eu un impact incontestablement positif sur l'environnement.

1.4 Enfin, dans le but d'harmoniser les différentes réglementations nationales afin d'éviter toute distorsion de la concurrence, mais aussi - et c'est encore plus important - de réduire l'impact de ces véhicules sur l'environnement, le Parlement européen et le Conseil ont adopté la directive 2000/53/CE du 18 septembre 2000⁽¹⁾ qui définit, outre les règles pour la réception et le traitement des véhicules hors d'usage, les objectifs que les États membres sont appelés à atteindre en termes de réutilisation et de recyclage des déchets. Plus particulièrement, la directive susmentionnée définit les objectifs suivants:

- a) au plus tard le 1^{er} janvier 2006, pour tous les véhicules hors d'usage, le taux de réutilisation et de valorisation est porté à un minimum de 85 % en poids moyen par véhicule et par an; dans le même délai, le taux de réutilisation et de recyclage est porté à un minimum de 80 % en poids moyen par véhicule et par an;
- b) au plus tard le 1^{er} janvier 2015, pour tous les véhicules hors d'usage, le taux de réutilisation et de valorisation est porté à un minimum de 95 % en poids moyen par véhicule et par an. Dans le même délai, le taux de réutilisation et de recyclage est porté à un minimum de 85 % en poids moyen par véhicule et par an.

1.5 Rappelons que la directive 2000/53/CE, appelée dans le jargon communautaire directive «End of Life Vehicles (ELV)», a été approuvée au terme d'un long débat et a fait l'objet de critiques parfois fallacieuses, évoquées dans l'avis présenté à ce sujet par le CESE⁽²⁾. Il faut néanmoins reconnaître que cette directive a donné une forte impulsion - certes difficile à mettre en oeuvre - à un processus positif qui, comme signalé plus haut, était déjà en cours dans les États membres, la plupart du temps en accord avec les entreprises du secteur automobile et les opérateurs du secteur du démontage.

2. Proposition de la Commission européenne

2.1 La proposition que le CESE est appelé à examiner et qui, une fois encore dans le jargon communautaire, est déjà connue sous le nom de directive «Triple R», a dû être élaborée en réponse à la nécessité, exprimée à l'article 7, paragraphe 4 de la directive «End of Life Vehicles», d'introduire des dispositions en matière de réception pour la réutilisation, le recyclage et la valorisation des véhicules hors d'usage.

2.2 La proposition de directive à l'examen prévoit que, pour satisfaire aux exigences communautaires en matière de réception, les véhicules de catégorie M1 et N1 doivent être conçus de manière à respecter les taux, définis dans la directive «End of Life Vehicles» en matière de réutilisation, de recyclage et de valorisation.

2.3 Lorsque la directive à l'examen sera approuvée, les dispositions qu'elle contient seront intégrées au système de réception communautaire et entraîneront la modification de la directive 70/156/CEE⁽³⁾ qui constitue la base du système.

2.4 La réception communautaire d'un véhicule n'intervient que lorsque les autorités de réception ont confirmé que le véhicule en question satisfait aux exigences de l'ensemble des directives mentionnées à l'annexe de la directive 70/156/CEE. Une fois approuvée, la directive «Triple R» fera partie de ces directives et aucun certificat de conformité ne pourra être accordé à un véhicule non conforme aux dispositions qui y sont définies.

⁽¹⁾ JO L 269 du 21.10.2000.

⁽²⁾ JO C 129 du 27.4.1998.

⁽³⁾ JO L 42 du 23.2.1970.

2.5 La proposition définit la procédure que le constructeur doit suivre pour que les véhicules qu'il fabrique soient déclarés par les autorités compétentes conformes au type réceptionné. L'ensemble de cette procédure vise à démontrer que le véhicule concerné a été conçu et construit pour satisfaire aux seuils potentiels de recyclage et de valorisation établis dans la proposition de directive.

2.6 Afin d'atteindre ce but, le constructeur devra, à travers une évaluation préliminaire, calculer les taux de recyclage sur des feuilles de calcul conformes, qui seront validées par les autorités de réception. Simultanément, le constructeur devra signaler aux autorités compétentes la stratégie qu'il recommande dans le domaine de la réutilisation et du recyclage pour le type de véhicule concerné, moyennant la rédaction d'un manuel de montage déjà prévu par la directive «End of life vehicles».

2.7 Étant donné la complexité des véhicules, qui peuvent être constitués de plus de 10.000 composants, il n'est pas envisageable de procéder à un contrôle détaillé de l'ensemble des calculs et des véhicules. Par conséquent, et aux fins de la seule réception par type, les calculs détaillés seront limités à un ou plusieurs véhicules – les véhicules dits de référence – choisis parmi les versions d'un type qui constitueront le plus grand défi en termes de réutilisation, de recyclage et de valorisation.

2.8 Par ailleurs, la proposition interdit la réutilisation de composants qui pourraient comporter un risque pour la santé et/ou l'environnement. Une liste de composants dont la réutilisation n'est pas autorisée dans la construction de véhicules neufs a été établie.

2.9 Enfin, sont exclus du champ d'application de la proposition, les véhicules à usage spécial (ambulances, autocaravanes, etc.), les véhicules produits en «petites séries» (maximum 500 véhicules par an par État membre) et les véhicules utilitaires légers «complétés», véhicules pour lesquels le constructeur ne peut savoir, lors de la phase de conception, quel type de carrosserie sera ajouté au châssis.

3. Observations générales

3.1 Il convient de louer une fois encore la volonté farouche de la Commission de soutenir un processus d'amélioration constante de la gestion des déchets, dans un but que l'on ne peut qu'approuver étant donné qu'il vise à réduire autant que possible l'élimination finale des déchets, transformant un problème en avantage environnemental, voire économique, grâce à un processus de réutilisation, de recyclage et de valorisation.

3.2 Il convient également de reconnaître le rôle décisif joué par l'industrie de l'automobile, qui a rendu possible la réalisation des objectifs annoncés, dans la mesure où elle a déjà investi depuis de nombreuses années dans diverses études et recherches visant la conception de véhicules exploitant les possibilités de recyclage sans pour autant renoncer à d'autres priorités qui auraient pu pâtir d'une telle stratégie.

3.3 La combinaison «heureuse» de l'impulsion donnée par la Commission, des engagements pris par les constructeurs et des législations arrêtées par bon nombre de gouvernements a permis de se rapprocher considérablement des objectifs définis dans la directive «End of Life Vehicles», comme en témoigne le rapport récemment publié par l'ACEA, qui décrit l'état d'avan-

cement de la mise en œuvre de cette directive dans les 15 États membres et en Norvège.

4. Observations particulières

4.1 La volonté de la Commission de procéder à l'application des dispositions de l'article 7, paragraphe 4 de la directive «End of Life Vehicles» à travers la rédaction d'une directive ad hoc - la directive à l'examen - au lieu de poursuivre d'autres voies tout à fait acceptables, est correcte d'un point de vue technique et n'est certainement pas remise en cause par le CESE.

4.2 Toutefois, en ce qui concerne les modalités proposées, le choix opéré par la Commission pose quelques problèmes tant pour les constructeurs (en terme de majoration des coûts) que pour les services techniques et les autorités de réception, qui risquent de ne pouvoir faire face à la quantité considérable de données - reprises à l'annexe II de la proposition - à contrôler, certaines d'entre elles n'étant même pas nécessaires pour la réalisation de l'objectif fixé (par exemple: nombre et disposition des cylindres, cylindrée, etc.).

4.3 Pour limiter ces problèmes, une série d'amendements semble nécessaire afin, selon le CESE, d'accroître l'efficacité du processus sans pour autant trahir l'esprit et les objectifs de la proposition. En particulier, il faudrait revoir les articles suivants:

Article 4, paragraphe 5: le véhicule de référence qui sera soumis aux tests de réception est défini comme la version du véhicule identifiée par l'autorité compétente en matière de réception comme étant la plus problématique en termes de possibilités de réutilisation, de recyclage et de valorisation. Si l'on considère tous les équipements généralement présents sur un même type de véhicule, l'identification du véhicule de référence n'est pas toujours aisée. Afin d'éviter tout malentendu entre les parties et des pertes de temps (précieuses pour tous), il serait souhaitable d'indiquer de façon explicite que le véhicule de référence sera *identifié de commun accord par le constructeur et l'autorité compétente en matière de réception* comme étant le plus problématique en termes de possibilités de réutilisation, de recyclage et de valorisation.

Article 5, paragraphe 3: dans son introduction, la proposition de directive prévoit au point 6.2.2 la réalisation de contrôles physiques sur des prototypes du véhicule à réceptionner afin de vérifier les déclarations du constructeur et de ses fournisseurs concernant les marquages, la nature des matériaux, les masses des composants, etc. L'article 5, paragraphe 3 prévoit en particulier le contrôle physique du marquage des composants fabriqués en polymères ou en élastomères. En réalité, les contrôles sont effectués sur des prototypes dont les matériaux ne sont pas marqués au stade de la présérie. L'application à la lettre de la norme entraînerait la nécessité de construire des prototypes spécifiques uniquement destinés aux inspections, dont les coûts s'ajouteraient aux coûts déjà élevés qu'occasionne le respect des autres dispositions de la directive. Une solution non coûteuse consisterait à *modifier l'article 5, paragraphe 3 en prévoyant que l'autorité compétente vérifie que le constructeur ait prévu et s'engage à respecter les exigences en matière de marquage pour les composants en polymères et en élastomères produits en série. Les contrôles physiques pourront toujours être effectués avant la mise des véhicules sur le marché, sur les véhicules construits durant le processus de réception et utilisés pour différents tests (freins, bruit, sécurité, etc.) ou, mieux encore, sur les véhicules utilisés pour les contrôles de conformité de production.*

Article 10, paragraphe 3: cet article prévoit que les dispositions seront applicables 36 mois après l'entrée en vigueur de la directive, tant en ce qui concerne les certificats de conformité des véhicules neufs (nouveaux types) que l'immatriculation de véhicules neufs (l'ensemble de la production). Ce calendrier semble fort éloigné de ce qui est généralement prévu pour des dispositions analogues. En effet, pour les véhicules nouvellement immatriculés, les délais sont reportés de deux à trois ans par rapport aux délais prévus pour les véhicules nouvellement mis en service, afin de permettre aux constructeurs d'adapter les véhicules déjà en production aux nouvelles exigences. Une date unique d'application entraînerait une série de difficultés pour les constructeurs tant en ce qui concerne l'adaptation du produit qu'en termes de temps et de disponibilité pour la réception de tous les modèles de voitures. Sans oublier qu'outre le constructeur, le processus de réception concerne les services techniques ainsi que les autorités de réception, qui pourraient également éprouver des difficultés à traiter la réception d'un grand nombre de véhicules dans un laps de temps réduit. En conséquence, et sans pour autant épouser la thèse de ceux qui souhaitent que les véhicules déjà en production soient exclus du champ d'application de la directive à l'examen, *le CESE juge opportun de modifier l'article 10, paragraphe 3 et de prévoir un délai plus long (48 ou 60 mois) après l'entrée en vigueur de la directive (au lieu des 36 mois prévus) pour l'application des nouvelles dispositions aux véhicules nouvellement immatriculés.*

Annexe I, point 9: ce point prévoit qu'aux fins des vérifications des matériaux et des masses des composants, le constructeur met à disposition des autorités de réception une série de véhicules représentatifs, pour chaque type de carrosserie et de composants destinés à ces véhicules. Cette exigence occasionne également des coûts considérables tant pour le constructeur que pour l'autorité compétente en matière de réception, sans pour autant être indispensable à une réalisation correcte du processus de réception. Par exemple, il semble inutile de tester tous les types de carrosserie (trois portes, cinq portes, voitures familiales, etc.) alors qu'il serait plus simple dans ce cas précis de prendre en considération la version du véhicule considérée comme la plus problématique en termes de possibilités de recyclage.

5. Synthèse et conclusions

5.1 Le CESE confirme son plein accord avec les travaux accomplis ces dernières années par la Commission européenne en vue de garantir une gestion correcte et intelligente des déchets résultant de la démolition des véhicules à moteur.

5.2 En particulier, la directive 2000/53 («End of Life Vehicles») a enfin harmonisé au niveau européen les règles que les États membres avaient déjà commencé à établir en ce qui concerne la réception et le traitement des véhicules hors d'usage. Cette directive indiquait également les objectifs minimaux à atteindre en termes de réutilisation et de recyclage des déchets ainsi que les délais correspondants.

5.3 Le CESE saisit cette occasion pour recommander aux États membres de rester attentifs et de veiller à la bonne gestion des pièces de rechange et des équipements supplémentaires prélevés sur les véhicules encore en fonction (batteries, pneumatiques, etc.), qui constituent eux aussi une source potentielle de pollution environnementale.

5.4 S'agissant de la proposition à l'examen, le CESE en reconnaît toute la logique dans la mesure où elle prévoit que pour satisfaire aux exigences communautaires en matière de réception, les véhicules doivent être conçus de manière à respecter les taux, déjà définis dans la directive «End of Life Vehicles», en matière de réutilisation et de valorisation.

5.5 Les réserves du CESE portent plutôt sur l'instrument choisi, à savoir l'adoption d'une nouvelle directive, alors que le même résultat aurait pu être atteint par des voies plus simples et plus rapides. Il aurait suffi en effet d'insérer à l'annexe X de la directive 70/156/CEE, sur laquelle se fonde déjà le système de réception, une «évaluation de la capacité des constructeurs», par analogie avec les dispositions prévues pour évaluer la capacité du constructeur à produire des véhicules équivalents aux véhicules homologués.

5.6 Par ailleurs, comme indiqué ci-dessus, la volonté de la Commission de procéder par voie de directive est techniquement correcte et ne saurait être remise en cause ici, même si elle ne va pas dans le sens de la simplification des réglementations européennes réclamée de plus en plus souvent par différentes parties concernées.

5.7 Pour ces différentes raisons, le CESE espère que la Commission européenne acceptera de prendre en considération les modifications qu'il lui suggère d'apporter à sa proposition de directive. Ces modifications, qui ne trahissent pas l'esprit et l'objectif de la proposition, ont l'avantage de rendre l'ensemble du processus moins complexe et moins onéreux pour les constructeurs, les services techniques et les autorités de réception, et enfin et surtout pour les consommateurs, qui sont en fin de compte les premiers à souffrir de tout allongement des délais ou de toute majoration des coûts résultant d'une réglementation plus complexe que nécessaire.

Bruxelles, le 15 septembre 2004.

Le Président
du Comité économique et social européen
Roger BRIESCH

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de recommandation du Parlement européen et du Conseil sur le patrimoine cinématographique et la compétitivité des activités industrielles connexes»

COM(2004) 171 final – 2004/0066 (COD)

(2005/C 74/04)

Le Conseil, en date du 26 mars 2004, a décidé, conformément à l'article 157 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen au sujet de 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 8 juillet 2004 (rapporteur: **M. BRAGHIN**).

Lors de sa 411^{ème} session plénière des 15 et 16 septembre 2004 (séance du 15 septembre), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 129 voix pour, 3 voix contre et 6 abstentions.

1. Introduction

1.1 Le document de la Commission est articulé en deux parties: une **communication** concernant l'extension jusqu'au 30 juin 2007 des critères spécifiques de compatibilité pour les aides à la production cinématographique et télévisuelle, dont la validité devait courir jusqu'en juin 2004, et une **recommandation** relative au patrimoine cinématographique et à la compétitivité des activités industrielles connexes.

1.2 La recommandation porte sur tous les aspects du patrimoine cinématographique (collecte, catalogage, création de bases de données, préservation, restauration, utilisation à des fins pédagogiques, académiques, culturelles, de recherche et coopération entre les institutions responsables à l'échelle européenne) et considère le dépôt légal d'œuvres cinématographiques comme un moyen de conserver et préserver le patrimoine audiovisuel de l'Europe. L'avis du Comité est demandé sur ce document.

1.3 L'avis du Comité n'est demandé que sur la seule recommandation. S'agissant de la communication, le CESE se félicite de l'approche de la Commission, qui déclare qu'elle «envisage d'accorder, au plus tard lors de la prochaine révision de la communication, des aides d'un montant supérieur pourvu que les régimes d'aides satisfassent aux conditions de légalité générale définies dans le traité et, notamment, que soient réduites les entraves à la libre circulation des travailleurs, des biens et des services dans la CE dans ce secteur». Le CESE se réserve la faculté d'analyser les résultats de l'étude sur les effets des systèmes actuels d'aides d'État dans le secteur, afin d'en évaluer l'impact tant économique que culturel et, partant, de vérifier si les mécanismes actuels sont efficaces, ou si au contraire il conviendrait de chercher des mécanismes et des instruments différents.

2. Observations générales

2.1 Le CESE souscrit à l'affirmation selon laquelle les conditions nécessaires à la compétitivité des activités industrielles liées au patrimoine cinématographique doivent être améliorées, notamment en ce qui concerne la meilleure utilisation des

nouveautés technologiques telles que la numérisation, raison pour laquelle la base juridique proposée pour la recommandation est l'article 157 du traité CE.

2.1.1 Le choix d'une recommandation du Parlement européen et du Conseil est partagé par le CESE, dans la mesure où cet instrument permet d'atteindre les objectifs d'une coopération efficace entre les États membres et est utile pour amplifier le débat politique sur ce sujet, d'une grande importance culturelle.

2.1.2 Le CESE souhaite par ailleurs que la Commission mène une analyse approfondie des informations demandées aux États membres tous les deux ans quant aux mesures prises à la suite de la recommandation à l'examen, et qu'elle évalue quelles mesures y compris de nature juridique sont opportunes pour parvenir à la coopération et à la coordination nécessaires aux fins d'une protection efficace du patrimoine audiovisuel et de sa valorisation économique.

2.2 Le CESE souscrit au principe selon lequel le transfert de la possession d'œuvres cinématographiques à des organismes se consacrant à leur archivage n'implique pas le transfert des droits d'auteur qui y sont liés. D'ailleurs, les États membres ont la faculté de prévoir, aux termes de la directive 2001/29/CE⁽¹⁾, des exceptions ou limitations en ce qui concerne des actes de reproduction spécifiques effectués par des bibliothèques ou des archives accessibles au public, qui ne recherchent aucun avantage économique ou commercial, direct ou indirect. Le CESE souscrit également à la recommandation permettant la reproduction d'œuvres cinématographiques déposées à des fins de restauration (point 9 de la recommandation).

2.3 Il faut s'attaquer et apporter d'urgence une solution aux problématiques juridiques liées aux droits d'auteur et aux actes de reproduction spécifiques effectués par des bibliothèques accessibles au public ou par des archives ainsi qu'à la reproduction à des fins de restauration: le CESE suggère qu'un mandat explicite à cet égard soit confié à un groupe de haut niveau, éventuellement en faisant évoluer dans ce sens le réseau d'experts nationaux déjà consultés.

⁽¹⁾ Directive 2001/29/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2001, sur l'harmonisation de certains aspects du droit d'auteur et des droits voisins dans la société de l'information, JO L 167 du 22.6.2001.

2.4 Le CESE souhaite que le délai dans lequel doit intervenir le dépôt, après la mise à disposition du public, soit abrégé, et que l'on prévoise des mécanismes pour faciliter également le dépôt d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles, constituant le patrimoine audiovisuel national, et qui seraient antérieures à l'obligation de dépôt fixée conformément à la recommandation en objet.

2.5 Le CESE estime que les œuvres cinématographiques et audiovisuelles constituent un produit industriel en même temps que culturel, qui doit être sauvegardé en tant que patrimoine européen, promu en tant que facteur de pluralisme et valorisé sur le plan économique. Suivant cette logique, il est souhaitable que des typologies spécifiques de productions télévisuelles des organismes de radiodiffusion télévisuelle au niveau national soient sujettes à un dépôt obligatoire et non volontaire car elles sont l'expression d'une culture au développement dynamique qui est bien plus liée à l'actualité sociale et culturelle qu'une œuvre cinématographique. Quoique conscient du fait que les organismes de radiodiffusion télévisuelle ne se sont pas exprimés en faveur de ce dépôt obligatoire, le CESE invite la Commission à étudier plus en profondeur cette question par des études sectorielles afin d'établir si pour le moins les programmes télévisés les plus pertinents en termes socio-culturels ne devraient pas faire l'objet d'un dépôt obligatoire. En effet, ils font partie du patrimoine culturel audiovisuel.

2.6 Le CESE souscrit à l'affirmation selon laquelle l'industrie cinématographique possède un grand potentiel de création d'emploi, y compris dans le domaine de la conservation du patrimoine cinématographique. Cela est d'autant plus vrai pour le secteur audiovisuel au sens large, compte tenu de la multiplicité des supports et des moyens de transmission et du potentiel offert par le numérique. Le CESE souhaite par conséquent que toutes les formes de soutien soient étendues à l'ensemble des œuvres audiovisuelles et davantage orientées vers la compétitivité des différents volets du secteur, et que les perspectives de formation ne se limitent ou ne se concentrent pas prioritairement sur le secteur cinématographique, mais concernent le secteur audiovisuel au sens le plus large.

2.7 Le CESE marque son accord quant à la nécessité d'un système de dépôt volontaire des supports accessoires et publicitaires, des matériaux constitués d'images en mouvement, d'œuvres cinématographiques du passé, car ils constituent une composante importante du patrimoine audiovisuel européen. Il souligne la nécessité d'identifier des mesures incitatives pour cette collecte et de doter les organisations responsables des fonds nécessaires pour apporter, dans un délai raisonnablement court, un témoignage systématique de la richesse des identités culturelles et de la diversité des peuples européens.

3. Conclusions

3.1 Afin d'atteindre les principaux objectifs énoncés, le CESE considère qu'il est fondamental que la Commission ait dès à présent un rôle pro-actif correspondant aux intentions exprimées dans le document à l'examen, et en particulier qu'elle:

- définisse les procédures de dépôt légal permettant l'interconnexion et l'interopérabilité des systèmes nationaux et encourage la création de normes européennes pour le catalogue,
 - adopte les préalables techniques et juridiques pour que l'on arrive à des dépôts en ligne dûment protégés et mis à jour en temps réel et qui à l'avenir puissent donner lieu à une banque de données «européenne»,
 - propose un modèle de contrat au niveau européen entre les organismes désignés, les déposants et éventuellement les titulaires des droits d'auteur, sans préjudice de la directive 2001/29/CE, afin de faciliter la restauration d'œuvres, leur mise ultérieure à la disposition d'experts et également à des fins pédagogiques,
 - identifie, en coopération avec les organismes désignés, les critères pour rendre accessibles au public les œuvres déposées,
 - soutienne la coopération entre les organismes nationaux et/ou régionaux, notamment par le biais de structures dédiées et de financements spécifiques, le cas échéant,
 - soutienne la pratique d'étalement (benchmarking) à partir des meilleures pratiques et vérifie les progrès réalisés par des rapports, prévus périodiquement.
- 3.2 Le CESE considère d'autre part que la Commission, tout en respectant le principe de subsidiarité, au moyen des ressources financières et humaines qui conviennent, doit avoir un rôle actif afin de soutenir ce secteur dans le sens des objectifs suivants:
- compiler une filmographie audiovisuelle européenne et produire en commun des projets pédagogiques et de recherche, car une coopération sur une base volontaire donnera difficilement des résultats satisfaisants si l'on tient compte de l'écart de ressources et de traditions culturelles entre les 25 États membres,
 - permettre le dépôt d'œuvres même anciennes faisant partie du patrimoine audiovisuel des nouveaux États membres, ceux-ci possédant une importante production cinématographique témoignant d'une histoire, d'une culture, de modes de vies, d'us et coutumes qui pourraient disparaître, sans pour autant que ces États disposent des moyens économiques nécessaires pour le dépôt légal,

- mettre sur pied une structure appropriée pour la valorisation des fonds présents dans les organismes nationaux et/ou régionaux, en favorisant leur diffusion au niveau européen et international à l'aide des supports multimédias les plus récents (par exemple DVD contenant du matériel d'archives, dotés de sous-titres dans plusieurs langues de l'Union européenne et offrant ainsi des débouchés économiques même pour des oeuvres du passé), en particulier pour des oeuvres traitant de sujets et de politiques communautaires (par exemple, la protection des mineurs ou la dignité de la femme) ou de traditions spécifiques (par exemple, film d'animation, films destinés aux enfants, documentaires),
- valoriser les œuvres présentées dans les différents festivals thématiques au niveau régional ou local afin de favoriser la production indépendante et celle des réalisateurs en marge des circuits commerciaux, si nécessaire par le biais du dépôt légal obligatoire,
- promouvoir la formation professionnelle dans le domaine de la conservation et de la restauration car ces domaines

impliquent des qualifications et des techniques nouvelles, en la soutenant par des fonds communautaires adéquats, de préférence dans le cadre du programme MEDIA Formation en cours de renouvellement.

3.3 Le CESE souhaite également qu'au cours des débats déjà engagés sur le nouveau programme MEDIA Formation, on tienne davantage en considération les processus de formation liés aux nouvelles technologies et aux nouveaux besoins en matière de collecte, catalogage, préservation et restauration d'œuvres cinématographiques ou télévisuelles et en général de matériaux comportant des images mobiles. Il conviendrait en particulier d'élargir la formation dans le domaine de l'utilisation et de la connaissance des nouvelles techniques et méthodes d'archivage, de la gestion des bases de données et des méthodes de sauvegarde standard en format numérique de qualité élevée et qu'elle comporte des mises à jour pour les opérateurs afin que le travail effectué puisse être accessible au public le plus large et en particulier aux chercheurs et aux enseignants.

Bruxelles, le 15 septembre 2004.

Le Président
du Comité économique et social européen
Roger BRIESCH

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Conseil relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (refonte)»

COM(2004) 246 final - 2004/0079 (CNS)

(2005/C 74/05)

Le 30 avril 2004 le Conseil de l'Union européenne a décidé, conformément à l'article 262 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition 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 13 juillet 2004 (rapporteur: M. BURANI).

Lors de sa 411^{ème} session plénière des 15 et 16 septembre 2004 (séance du 15 septembre), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 147 voix pour, 6 voix contre et 10 abstentions.

1. Introduction

1.1 La proposition de directive à l'examen ⁽¹⁾ s'écarte du travail routinier de codification de la législation communautaire. La Commission a remarqué que les **dispositions relatives à la TVA** – contenues à l'origine dans la Sixième directive 77/388/CEE du Conseil et modifiées par la suite à de nombreuses reprises – avaient besoin d'une mise au point radicale. En fait, au cours des années la matière a été revue, corrigée et élargie à plusieurs reprises, ce qui a entraîné inévitablement l'apparition de répétitions, de dispositions peu claires et de doublons. Il convenait dès lors d'apporter des **modifications** destinées à rendre le texte plus clair et plus compréhensible sans pour autant altérer le sens et la portée des dispositions: un travail qui va bien **au-delà d'une simple codification**.

1.2 En outre, toujours dans la même optique, d'autres modifications ont été introduites pour respecter les principes de **bonne qualité de la législation** convenus entre le Conseil, le Parlement européen et la Commission. Le nouveau texte est soumis à l'approbation du Conseil et du Parlement européen: bien que les modifications soient essentiellement formelles, il ne s'agit pas d'une codification mais bien d'une «**refonte**», technique qui permet de modifier et de codifier les actes en les regroupant dans un seul texte législatif, conformément à l'accord interinstitutionnel de 2001 ⁽²⁾.

1.3 Le texte de la proposition de directive auquel a abouti l'imposant travail de la Commission **remplace**, en l'abrogeant, la **Sixième directive TVA**: chaque article a été soumis à une révision visant à le raccourcir et à le simplifier, avec pour résultat que le nombre d'articles est passé de 53 à 402; le texte a ensuite été assorti d'une **table des matières** destinée à accélérer et faciliter la lecture, une innovation incontestablement appréciée.

2. Observations du CESE

2.1 S'agissant en fin de compte d'une refonte et non d'une nouvelle directive, dans ses commentaires le CESE pourrait se

contenter de prendre acte du travail efficace fourni par la Commission et se féliciter du résultat atteint: les opérateurs et les administrations y gagneront en rapidité au niveau de la consultation et en certitude au niveau de l'interprétation. Par ailleurs, le rapporteur ne peut que faire sienne la déclaration de la Commission, selon laquelle **le nouveau texte s'aligne dans sa portée sur les textes actuellement en vigueur**: un contrôle détaillé serait impossible, et du reste il a déjà été effectué par les experts nationaux et les opérateurs, qui ont été dûment consultés.

2.2 Il n'en reste pas moins qu'un examen moins superficiel permet de formuler un certain nombre de **considérations de fond sur la politique de la TVA**, et plus généralement, sur la politique fiscale, **dont l'objectif déclaré est d'harmoniser les conditions de fonctionnement du marché intérieur**. A cet égard, la proposition de directive déclare (5^{ème} considérant) qu'«un système de TVA atteint la plus grande simplicité et la plus grande neutralité lorsque la taxe est perçue **d'une manière aussi générale que possible** ... il est, par conséquent, dans l'intérêt du marché commun et des États membres d'adopter **un système commun**».

2.3 Dans les considérants suivants la Commission introduit toutefois une note de prudence lorsqu'elle ajoute qu'il est nécessaire «de procéder par étapes, puisque **l'harmonisation des taxes sur le chiffre d'affaires entraîne dans les États membres des modifications de leur structure fiscale**»; elle déclare ensuite que même si les taux et les exonérations ne sont pas complètement harmonisés, le système commun de TVA doit aboutir à une **neutralité concurrentielle** «à l'intérieur de chaque État membre».

2.4 Le Comité observe que ces considérations **sont reprises du texte original** de la Sixième directive. Or, si l'on ressent encore le besoin de les répéter après presque 40 ans, alors force est de reconnaître que nous sommes encore au point de départ ou presque. **L'harmonisation semble marquer le pas**, cependant que d'autres signaux, dont il sera question dans les paragraphes suivants, n'incitent guère à l'optimisme.

⁽¹⁾ COM(2004) 246 final – 2004/0079 (CNS).

⁽²⁾ JO C 77 du 28 mars 2002.

2.5 Il convient de rappeler, une fois encore, que le régime de la TVA mis en place par la Sixième directive, qui est encore en cours, est «**transitoire**», et que rien n'indique une volonté de changement décisif vers un régime «**définitif**». Il y a là un signe évident de doute quant au bien-fondé du système, que le Comité a commenté à l'aide de propositions concrètes dans son avis sur «**le lieu d'imposition des prestations de services**»⁽¹⁾.

2.6 D'autres considérations ont trait au système des **dérogations**, lesquelles, si elles sont vraiment nécessaires, devront dans tous les cas être **temporaires**, dans une optique de marché unique. Les dernières en date ont été octroyées aux **10 nouveaux États membres**, dont certaines à titre temporaire et d'autres sans indication de délai. Toutefois, d'autres **dérogations** octroyées aux États de la «**seconde vague**» (Autriche, Grèce, Finlande, Portugal, Espagne et Suède) sont toujours en vigueur. Il convient de dire à cet égard que seul un petit nombre d'entre elles apparaissaient dans les directives visant à modifier la Sixième directive; la plupart étaient «**dissimulées**» dans les actes d'adhésion. L'un des mérites de la nouvelle proposition de directive est d'avoir mis en lumière **toutes les dérogations**, quel que soit le titre auquel elles sont octroyées.

2.7 Ce qui semble faire défaut, c'est la volonté d'analyser ces dérogations – même celles octroyées depuis longtemps – afin de les supprimer. Par ailleurs, les États «**fondateurs**» ne semblent pas non plus avoir intérêt à soulever la question. En son temps, ils avaient bénéficié eux aussi de **dérogations** qu'ils se gardent bien de remettre en question (du moins tant que restera en vigueur le «**régime transitoire**»). Ainsi, loin d'avoir disparu, le fameux «**taux zéro**» octroyé à l'origine à deux pays **a été étendu à plusieurs nouveaux États**.

2.8 En réalité, toutes les dérogations ne sont pas sans fondement: certaines, à caractère permanent, concernent des territoires d'Outre-mer, des îles, des régions ultrapériphériques, qui à l'époque de l'adoption de ces décisions présentaient des caractéristiques de sous-développement. Toutefois, vu le temps qui s'est écoulé depuis, il serait bon de **réexaminer la liste des exemptions territoriales** afin de vérifier si les conditions qui les avaient justifiées au départ subsistent ou non.

2.9 D'autres dérogations d'une certaine importance concernent les **petites entreprises**: seize États membres (les nouveaux et ceux de la «**seconde vague**») sont habilités à accorder une **exonération de la TVA** même quand leur chiffre d'affaires dépasse les limites prévues par la Sixième directive. Le

Comité est perplexé: si l'exemption peut éventuellement se justifier dans le cas des dix nouveaux membres, l'on ne voit pas pourquoi elle devrait **rester en vigueur** pour les autres, douze ans après leur adhésion.

2.10 Le Comité estime que l'exonération de la TVA pour les entreprises visées au paragraphe précédent est de nature à constituer un cas de **distorsion de la concurrence**, quoique probablement limitée dans son ampleur globale. Il invite les États membres et la Commission à approfondir cet aspect.

3. Conclusions

3.1 Le Comité souhaite féliciter la Commission pour le travail colossal qu'elle a fourni, avec diligence, précision mais aussi et surtout **transparence**. Sans cette dernière condition l'on n'aurait guère pu se rendre compte de combien les **règles** – en principe valables pour tous – souffrent de **dérogations, d'exemptions, de cas particuliers**. Certes, dévier d'un principe n'est pas forcément sans fondement mais il serait nécessaire que les États membres se mettent à l'œuvre pour **renégocier** – et si possible supprimer – les dérogations qui n'ont plus de raison d'être.

3.2 Le Comité n'a pas l'impression qu'une telle volonté existe. Au contraire, un État membre parmi les plus grands a déjà émis une «**réserve générale**» qui risque de compromettre l'approbation de la proposition de directive de la Commission. Dans le passé, les perspectives n'ont pas toujours été roses: la **communication de la Commission de 1996**, qui contenait un programme de travail et une proposition d'harmonisation des taux est toujours sur la table du Conseil et n'a jamais été discutée; la **communication de 2000** sur une nouvelle stratégie pour la TVA ne semble guère avoir eu plus de succès, au vu des faits.

3.3 Par le présent document le CESE n'entend pas faire part d'un jugement négatif sur la politique des États membres en matière de TVA. Il est parfaitement conscient que trop de facteurs internes, économiques et politiques, conditionnent leurs décisions. Il formule néanmoins le souhait que **la matière dans son ensemble soit réexaminée** sans attendre afin de mettre en place un **régime définitif** et d'atténuer, sinon supprimer, l'un des **obstacles encore plus évidents qui entravent la réalisation d'un marché intérieur** obéissant à des règles communes.

Bruxelles, le 15 septembre 2004.

Le Président
du Comité économique et social européen
Roger BRIESCH

⁽¹⁾ JO C 117 du 30 avril 2004.

Avis du Comité économique et social européen «Pour une meilleure gouvernance économique dans l'Union européenne»

(2005/C 74/06)

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 «Améliorer la gouvernance économique dans l'Union européenne».

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 13 juillet 2004 (rapporteur: M. van IERSEL).

Lors de sa 411^{ème} session plénière des 15 et 16 septembre 2004 (séance du 15 septembre 2004), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 130 voix pour, 3 voix contre et 7 abstentions.

RÉSUMÉ

Une nouvelle époque commence pour l'Union européenne. 2004 sera l'année de l'adhésion de dix nouveaux États membres, de l'installation d'une nouvelle Commission, de l'élection d'un nouveau Parlement européen et, on peut l'espérer, également l'année de la Constitution. Cette année est également celle de l'élaboration du bilan à mi-parcours de la stratégie de Lisbonne pour 2005. Les analyses de la Commission, notamment dans les *Grandes orientations de politique économique*, pointent les insuffisances qui entravent l'intégration. Ces dernières sont dues en partie à la faiblesse de la conjoncture économique, mais en partie également au manque d'empressement des États membres à respecter les objectifs et les accords qu'ils ont eux-mêmes définis. Il est vital d'activer la croissance économique et d'insuffler une vie nouvelle à la stratégie de Lisbonne. Ce rapport met l'accent sur la gestion de ce concept stratégique indispensable à la crédibilité et à l'efficacité de l'Union. Il existe un besoin urgent de cadre institutionnel, dans le but de parvenir à une juste répartition des tâches au sein de l'Union – qui fait quoi, et quand? – ainsi qu'à la réalisation et à la mise en oeuvre dans les États membres des objectifs et des directives décidés par le Conseil européen et les Conseils thématiques. Les exemples de succès dont la stratégie de Lisbonne «nouvelle mouture» pourrait s'inspirer ne manquent pas: citons par exemple «Europe 92» et l'Union économique et monétaire. On trouvera également dans ce document un fervent plaidoyer en faveur de la méthode communautaire. Une approche intégrale sur la base d'un plan par étapes, ayant fait l'objet d'une concertation préalable, est nécessaire.

1. Introduction

1.1 L'Union européenne traverse une phase cruciale. Elle se trouve confrontée à des défis majeurs: l'élargissement, la dynamisation de la croissance économique et de la compétitivité, le projet de Constitution et la réponse à apporter pour lutter contre le déficit de confiance dans l'opinion publique. Ces tâches difficiles exigent une politique efficace et cohérente de même qu'une mise en oeuvre adéquate. L'an passé, le CESE a publié deux rapports sur les grandes orientations de politique économique ⁽¹⁾.

1.2 Une plus ample réflexion est toutefois nécessaire. Une politique et une intégration efficaces ne sont pas envisageables sans un cadre institutionnel clair et crédible qui assure le suivi des accords européens.

1.3 L'analyse de la Commission, notamment celle contenue dans sa communication du 21 janvier 2004 ⁽²⁾ et l'actualisation du 7 avril 2004 ⁽³⁾ confirment les tendances de 2003. Idem en ce qui concerne l'urgence de ses recommandations. Dès lors, le CESE s'attachera plus particulièrement, dans le présent rapport, à l'examen des conditions marginales institutionnelles et de gestion, c'est-à-dire à la bonne gouvernance. La gestion pratique constitue le thème central pour l'UE des 25 ⁽⁴⁾.

1.4 Nombreux sont ceux qui partagent les préoccupations du CESE. À l'instar de la Commission et du secteur privé et des organisations de la société civile, des présidences successives – irlandaise, néerlandaise – insistent fortement sur l'action et la mise en oeuvre. Les déclarations officielles sans suivi sont contre-productives. L'application pratique constitue un objectif crucial ⁽⁵⁾.

1.5 Les grandes orientations de politique économique examinent les politiques macroéconomique et budgétaire des États membres, la politique de l'emploi et la progression du marché intérieur. Elles illustrent ainsi concrètement les différentes responsabilités de l'UE et des autorités nationales, ainsi que la situation variable au sein des États membres.

1.6 Le ralentissement de la croissance économique et le non-respect par les États membres des accords auxquels le Conseil européen lui-même a souscrit ont notamment les conséquences suivantes:

— en matière de politique budgétaire, détérioration progressive de la discipline;

⁽²⁾ Communication de la Commission sur la mise en oeuvre des grandes orientations de politique économique (COM(2004) 20 final).

⁽³⁾ Actualisation pour 2004 des grandes orientations des politiques économiques (période 2003-2005), COM(2004) 238.

⁽⁴⁾ Le CESE a élaboré un premier rapport sur cette question – voir JO C 221 du 17 septembre 2002.

⁽⁵⁾ Parallèlement, on insiste de plus en plus sur l'amélioration de la réglementation communautaire; voir à ce sujet le Plan d'action pour une meilleure réglementation de 2003 et les Conclusions du Conseil «Compétitivité» des 17 et 18 mai 2004.

⁽¹⁾ JO C 133 du 6.6.2003
JO C 80 du 30.3.2004

- retard dans le renforcement de la compétitivité par l'économie de la connaissance;
- insuffisance des investissements visant à améliorer la productivité dans le secteur des TIC et dans les domaines de la connaissance et de la formation;
- incertitude du climat des investissements;
- déplacement de certains investissements vers des régions situées dans des pays tiers;
- pression sur l'emploi;
- politique du marché du travail: réformes et adaptations insuffisantes.

1.7 La situation économique en Europe s'est quelque peu améliorée, mais la reprise reste faible. Les États-Unis ont une croissance économique supérieure à celle de l'UE. Par ailleurs, les concurrents, c'est-à-dire surtout la Chine et l'Inde, enregistrent des résultats de plus en plus convaincants.

1.8 L'heure est à la mondialisation des investissements et flux financiers, mais ce processus n'est pas uniforme et il existe d'importantes différences socio-économiques et politiques entre les régions du monde. Le cadre de référence de l'Europe est le monde entier.

1.9 Cette année, la Commission et le Conseil doivent mener une nouvelle réflexion sur l'approche et les instruments requis:

- l'UE écrit une nouvelle page de son histoire: dix nouveaux États membres, un nouveau Parlement, une nouvelle Commission, ainsi que l'adaptation progressive de la structure de la Commission aux nouvelles conditions, sans oublier que la Constitution n'a pas encore été adoptée;
- les conséquences de l'élargissement seront importantes sur le plan quantitatif, mais également qualitatif. La diversité au sein de l'Union s'en trouve considérablement accrue;
- l'évolution mondiale des marchés des produits et des services et la nervosité permanente des marchés financiers forcent de plus en plus les États membres à relever les mêmes objectifs politiques et à procéder à une intégration efficace.

2. L'analyse pour 2004

2.1 Les grandes orientations de politique économique pour 2003-2005 fournissent une approche intégrale:

- de la politique macroéconomique orientée vers la croissance et la stabilité;

- du renforcement du potentiel de croissance en Europe du fait des réformes économiques;

- du renforcement de la durabilité de la croissance.

2.2 Pendant des années, le pacte de croissance et de stabilité a créé une base solide et a instauré un rapport de confiance entre les États membres. La conjoncture économique défavorable sape la discipline fixée. Les règles de procédure sont suffisamment claires. L'absence d'applicabilité efficace des accords convenus constitue toutefois un problème. Néanmoins, un grand nombre d'États membres au sein de la zone euro et en dehors s'efforcent toujours de tenir compte de la discipline budgétaire exigée. Les résultats enregistrés par les États membres scandinaves sont particulièrement concluants à cet égard.

2.3 Les divergences d'opinion concernant les procédures relatives au pacte de croissance et de stabilité ont amené la Commission, en novembre dernier, à tenter une action contre le Conseil devant la Cour de justice des Communautés européennes⁽¹⁾. Elle estime que le Conseil n'a pas respecté ses compétences. Un différend aussi important ne favorise pas la concertation entre les partenaires au sein du Conseil ECOFIN.

2.4 La Commission constate que la marge de manœuvre des gouvernements s'est considérablement réduite. En 2003, seuls cinq États membres sont parvenus à l'équilibre ou à un surplus budgétaire, tandis que d'autres ont enregistré un déficit persistant et croissant. Selon le rapport de la Commission du 7 avril dernier consacré à l'actualisation pour 2004, la situation budgétaire de plusieurs États membres s'est dégradée très rapidement, ce qui a conduit à une élévation du niveau de la dette publique. Cette situation a entraîné des mesures d'assainissement des dettes, au détriment des investissements en faveur de la croissance et de l'emploi.

2.5 La Commission adresse des recommandations particulières à ces États membres. En dépit d'un développement conjoncturel similaire, les objectifs budgétaires des États membres sont très divergents. Il en résulte un large éventail de recommandations.

2.6 La Commission ne dispose pas d'instruments permettant d'évaluer de manière satisfaisante la qualité des dépenses publiques dans les États membres. Il est dès lors difficile de situer ces dernières dans le cadre budgétaire convenu.

2.7 Le rapport annuel se penche sur la sécurité sociale, le marché du travail, le marché intérieur et le processus de Lisbonne. Il formule toute une série d'objectifs plus ou moins grands dont la réalisation dépend en partie seulement des décisions communautaires. Bon nombre de domaines politiques sont réservés aux États membres. Par ailleurs, il y a également des questions sur lesquelles le pouvoir central lui-même n'a qu'une influence marginale, comme le développement de la «connaissance».

⁽¹⁾ Voir l'arrêt de la Cour de justice du 13 juillet 2004 dans l'affaire C-27/04.

2.8 Les compétences communautaires se concentrent sur le marché intérieur. Le marché du travail, la sécurité sociale, les pensions, la politique budgétaire, la R&D, la fiscalité et les infrastructures sont surtout du ressort des États membres, même si dans certains cas, Bruxelles limite leur liberté d'action. Dans ces cas aussi, la Commission émet souvent des recommandations générales, mais leur mise en pratique dépend d'un pays à l'autre.

2.9 Les marchés de l'emploi sont constitués de différents segments entre lesquels les échanges sont limités. Cette situation amène la Commission à constater que si des millions d'emplois ont été créés ces dernières années, le chômage a également connu une forte progression. Le pourcentage de travailleurs âgés est toujours faible et les femmes rencontrent encore des obstacles sur le marché du travail. L'inactivité a évidemment aussi des conséquences négatives sur les budgets nationaux.

2.10 En 2005, le taux d'emploi sera de 64,5 % pour l'ensemble de l'Union mais les écarts entre les États membres sont très importants. L'emploi évolue mieux dans les pays où les partenaires sociaux se sont mis d'accord sur les méthodes visant à un assouplissement du marché du travail et sur le temps de travail. La Commission estime que la poursuite des réformes du marché du travail ⁽¹⁾ jouera un rôle décisif dans la réalisation de l'objectif en matière d'emploi pour 2010 (70 %). C'est ce qui explique le fervent plaidoyer pour la mise en œuvre des recommandations de la Task-force KOK ⁽²⁾.

2.11 En dehors de la réforme de la sécurité sociale, la Commission plaide en faveur d'une plus grande différenciation dans la politique des salaires, d'une plus grande flexibilité du marché du travail avec maintien d'une protection suffisante de l'emploi et de davantage de mobilité. Étant donné la divergence des procédures législatives et des résultats des concertations socio-économiques, il existe des différences considérables entre les États membres, notamment en ce qui concerne le nombre d'heures effectuées et la productivité du travail. Ces facteurs expliquent en partie les différences de croissance entre l'UE et les États-Unis.

2.12 La Commission constate que l'Europe a tendance à présenter une faible croissance de la productivité depuis 1995. Dans ce domaine aussi, il existe des différences substantielles entre les États membres. La Finlande, la Suède et l'Irlande affichent une tendance similaire à celle des États-Unis. L'accroissement plus limité de la productivité résulte notamment de divergences en matière d'introduction des TIC et d'innovation dans le secteur privé en général. Les nouveaux investissements visant à développer la productivité sont réalisés plus lentement en Europe. Une des conséquences est un niveau d'investissement peu élevé dans les nouvelles technologies.

⁽¹⁾ Prévisions économiques, printemps 2004, page 31.

⁽²⁾ «L'emploi, l'emploi, l'emploi – Créer plus d'emplois en Europe», rapport de la Task-force pour l'emploi présidée par M. Wim KOK, le 26 novembre 2003.

2.13 Le développement démographique et le vieillissement sont de plus en plus préoccupants, du fait tant de la pression sur les budgets que de l'effet (accablant) sur la croissance. Plusieurs pays ont lancé des projets prometteurs de réforme des pensions, ce qui revient en fait à une augmentation de l'élévation de l'âge de la retraite.

2.14 La concurrence sur les marchés des produits et des services est insuffisante. Les mesures de protection nationale existent encore. Le marché intérieur n'est pas encore achevé. De nouvelles propositions ont été soumises en matière de politique de la concurrence. Le travail législatif dans le secteur des services financiers progresse bien: 36 des 42 mesures prévues ont été adoptées définitivement. Les dispositions fiscales concernant les investissements privés ont également été améliorées.

2.15 La transposition des directives communautaires dans la législation nationale est de moins en moins scrupuleuse. Les échéances ne sont pas suffisamment respectées et la traduction des directives dans la législation a souvent une connotation nationale. Cela se produit notamment lorsque les États membres, à Bruxelles, ont fait des concessions en vue de parvenir à un compromis au Conseil, dont ils se mordent ensuite les doigts. Le contrôle à cet égard est de plus en plus difficile.

2.16 La connaissance et l'innovation présentent manifestement des signaux positifs, mais compte tenu de l'insuffisance du capital-risque, de la R&D, du nombre de brevets et des TIC, les résultats sont décevants. L'objectif d'au moins 3 % du PNB pour la R&D, qui a été fixé au sommet de Barcelone, est resté lettre morte dans la plupart des États membres. Les meilleurs résultats sont enregistrés par les pays scandinaves. En vue des 3 %, une répartition de 1/3 et 2/3 a été prévue entre les pouvoirs publics et les entreprises. Il s'avère que dans la majorité des cas, ni les pouvoirs publics ni les entreprises n'atteignent l'objectif prévu.

2.17 Même en période de stagnation économique, la durabilité de l'économie requiert une attention accrue et une législation ciblée. La durabilité a plusieurs aspects. Le secteur de l'énergie illustre bien la situation à cet égard. La Commission pointe à juste titre les aspects environnementaux, et souligne tout particulièrement la situation défavorable des nouveaux États membres. La Commission confronte les nouveaux développements aux accords internationaux. Toutefois, l'énergie peut aussi constituer une menace pour la croissance durable du fait de la hausse des prix du pétrole due à l'augmentation de la demande (Chine) et à la dépendance politique vis-à-vis des sources d'énergie.

2.18 Afin de rétablir la confiance par rapport aux entreprises et aux marchés des actions après les scandales financiers qui ont touché un certain nombre d'entreprises, des propositions de variante européenne de «gouvernance d'entreprise» ont été faites.

2.19 Ce rapport de suivi dans un contexte pluriannuel (2003-2006) fournit une image contrastée. La Commission constate certains progrès en ce qui concerne le marché du travail, la politique de la concurrence, l'environnement des entreprises, les nouvelles technologies, l'enseignement et les pensions. Les résultats sont moins bons en matière d'intégration des marchés, de R&D et d'adaptations sociales et environnementales. La détérioration rapide de la situation budgétaire de plusieurs États membres et l'absence de volonté politique de remédier à cette situation préoccupent sérieusement la Commission. Cette dernière conclut que si le rythme des réformes n'est pas renforcé, il est illusoire d'espérer réaliser l'objectif fixé pour 2006. Il en va de même pour l'issue du processus de Lisbonne en 2010.

2.20 Dans son rapport d'actualisation pour 2004, la Commission conclut que les nouveaux États membres ont des problèmes similaires à ceux de l'UE des 15 en matière de budget, d'endettement et d'emploi. Jusqu'à présent, les dix ont enregistré des avancées spectaculaires, qui se traduisent notamment par une croissance économique supérieure à celle de l'UE des 15, même si les dix présentent aussi d'importants écarts de développement. Dans le même temps, la Commission déclare que le fossé qui sépare les dix et l'UE des 15 est encore énorme.

2.21 Selon le CESE, le fait que ces pays sont confrontés à des problèmes similaires ne signifie pas que les nouveaux États membres présentent la même configuration que les États membres de l'UE des 15. La comparaison avec les «pays de la cohésion» ne tient pas vraiment. Les nouveaux États membres sont des «marchés émergents». Dans certains pays, et en particulier dans certaines régions, le chômage est très élevé. L'industrie est en pleine restructuration. Il en résulte des taux importants de chômage frictionnel. Les investissements étrangers jouent un rôle essentiel.

2.22 L'alignement de la législation et des règles économiques et sociales sur celles, très développées, de l'UE des 15 peut provoquer des chocs. La stabilité, indispensable au maintien du niveau croissant des investissements intérieurs et étrangers, présuppose une surveillance financière et monétaire efficace

et une prévisibilité suffisante des procédures législatives. L'instauration d'un climat aussi stable n'est pas garantie et revêt donc un caractère hautement prioritaire. Le CESE souscrit à la position de la Commission selon laquelle il est souhaitable, dans l'objectif d'une stabilisation du développement des dix nouveaux membres, de définir un calendrier séparé pour la réalisation des objectifs économiques et financiers.

2.23 L'urgence de la situation commence effectivement à se faire sentir au sein de l'Union. Les orientations communes reviennent régulièrement dans les conclusions de la Commission, des formations du Conseil et du Conseil européen. Plusieurs chefs de gouvernement ont récemment exprimé les mêmes préoccupations ⁽¹⁾ En théorie, la voie à suivre semble commune, mais dans la pratique, on se demande qui sera responsable de quoi.

3. Marché intérieur, emploi et processus de Lisbonne

3.1 En ce qui concerne le marché intérieur, dans les douze prochains mois, la Commission préconise d'entreprendre une action urgente sur deux fronts ⁽²⁾:

- de nouveaux efforts sur les grands dossiers comme le brevet communautaire, la directive sur la propriété intellectuelle, la directive sur la reconnaissance des qualifications professionnelles, ainsi que le plan d'action sur les services d'investissement, indispensables pour la croissance et l'emploi. Un nouveau retard pourrait créer un effet domino;
- les États membres sont appelés à pratiquer une «meilleure gouvernance», c'est-à-dire travailler en partenariat et assurer une mise en œuvre effective.

3.2 Ces deux aspects sont nécessaires pour réaliser les objectifs de Lisbonne et renforcer les fondements d'un marché intérieur élargi. Le développement du commerce intra-UE et de la concurrence oblige les entreprises à devenir plus efficaces et plus productives, ce qui dans une économie comme l'UE où les salaires sont relativement élevés, est la clé pour renforcer la compétitivité et assurer une prospérité à long terme.

3.3 En pratique, le commerce intracommunautaire s'affaiblit et les prix au sein de l'Union ont tendance à diverger plutôt qu'à converger. L'UE investit davantage dans le reste du monde que l'inverse.

⁽¹⁾ Lettre du Premier ministre BLAIR, du Président CHIRAC et du Chancelier SCHRÖDER du 18 février 2004, et la «Contribution conjointe au Conseil européen de printemps 2004» des chefs de gouvernement suivants: AZNAR (Espagne), BALKENENDE (Pays-Bas), BERLUSCONI (Italie), DURÃO BARROSO (Portugal), MILLER (Pologne) et PARTS (Estonie).

⁽²⁾ «Rapport sur la mise en œuvre de la Stratégie pour le marché intérieur (2003-2006)» du 21 janvier 2004 – COM(2004) 22 final.

3.4 Par rapport au marché intérieur, la Commission dresse le bilan suivant. Le travail en cours concerne les directives dites «nouvelle approche». Il n'existe pas encore de véritable marché intérieur pour les services. Les services représentent plus de 50 % du PNB européen et 60 % de l'emploi. C'est ce qui explique la priorité accordée à la récente proposition de directive sur la libre-circulation des services. La libéralisation des industries de réseaux (énergie, transports et télécommunications) est en cours, mais nous savons tous quels problèmes et blocages cela crée. L'absence d'harmonisation en matière fiscale reste problématique pour le marché intérieur. Toutefois, le processus de suppression des distorsions fiscales progresse bien. Il en va de même pour le plan d'action pour les services financiers. La Commission estime que le non-respect par les autorités des règles en matière d'appels d'offres publics provoque une hausse marquée des prix. Ce point est à nouveau à l'ordre du jour. Pour ce qui est du vieillissement, la Commission souhaite également promouvoir l'accès international aux services de santé. Le retard sur la question du brevet européen ne fait que s'aggraver.

3.5 La simplification de la réglementation a été mise en œuvre sur la base du plan d'action pour l'amélioration de l'environnement réglementaire. Mais le chemin est encore long. Un certain nombre d'États membres ne procèdent pas aux évaluations d'impact convenues.

3.6 La mise en œuvre constitue un problème grave. Le marché intérieur est fondé sur la confiance. Dans la perspective de l'élargissement, c'est justement cette confiance qu'il faudra renforcer. La déclaration suivante caractérise bien cette nouvelle phase de l'Union: «*Mais le véritable succès d'un marché intérieur composé de 28 pays nécessitera une attitude différente et des relations de travail différentes. Les États membres doivent assumer pleinement leur marché intérieur et travailler en partenariat les uns avec les autres, ainsi qu'avec la Commission, pour faire en sorte qu'il fonctionne dans la pratique*»⁽¹⁾.

3.7 La stratégie pour l'emploi est également d'actualité, principalement au niveau national. Cependant, au niveau européen aussi, les régimes sociaux sont à l'ordre du jour compte tenu de la politique budgétaire nationale à mener selon des règles définies au niveau européen, ainsi que des réformes des marchés du travail et du vieillissement.

3.8 L'approche et l'application des recommandations de la Task-force KOK dépendent de la prise de décisions au niveau national. Ces recommandations soutiennent fortement le processus de Lisbonne. Les domaines couverts sont vastes: davantage de flexibilité à l'égard des entreprises et de l'innovation, renforcement de la participation des travailleurs, amélioration de la sécurité sociale, plus d'investissements dans

l'enseignement, l'apprentissage et le partenariat afin d'amener un changement, ce qui signifie la participation active de l'ensemble des partenaires intéressés participant aux processus d'adaptation. Une phrase résume parfaitement la situation: «*L'Europe a besoin d'une population active plus nombreuse et plus productive*». Dans un avis publié récemment, le CESE abordait de manière critique les recommandations de la Task-force KOK⁽²⁾.

3.9 Le lien entre le processus global de Lisbonne et une politique budgétaire stable est évident. Le rapport réalisé dans le cadre du sommet de printemps⁽³⁾ considère l'insuffisance de la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne comme étant porteuse d'un coût net pour l'Europe: coût en moindre croissance, en amélioration différée de la situation de l'emploi, ainsi qu'en retards de formation et de R&D.

3.10 Le rapport de printemps traite du développement du marché intérieur et de l'emploi déjà évoqué ci-dessus. En ce qui concerne la connaissance, la Commission prône une amélioration des investissements dans les réseaux et la connaissance, et notamment la R&D, l'éducation et la formation.

3.11 Les échanges entre le monde académique et le secteur privé, trop éloignés, sont encore insuffisants. Cette situation ne permet pas de répondre aux ambitions d'une économie de la connaissance. Ces échanges, à l'instar de ceux qui sont pratiqués aux États-Unis, permettraient justement d'accroître la productivité et de renforcer les entreprises. C'est cette valeur ajoutée qui fait essentiellement défaut actuellement. Il convient également de mentionner la fuite des cerveaux européens: le bilan des arrivées et des départs de travailleurs de l'économie de la connaissance reste négatif⁽⁴⁾ et s'aggrave.

3.12 Comme dans d'autres rapports, la Commission formule dans ce texte une série de propositions claires, fondées sur trois principes-clés: investissements, compétitivité, réformes.

3.13 Les thèmes et les évaluations des orientations de politique économique et des rapports sur le marché intérieur, la stratégie pour l'emploi et le processus de Lisbonne sont comparables. La Commission met en parallèle les finances publiques dans bon nombre de domaines socio-économiques, ce qui permet de mettre en évidence les problèmes liés au passage des dépenses publiques de consommation aux dépenses de production.

4. Le cadre institutionnel

4.1 Selon le Comité, la situation exige sans plus tarder:

— de négocier de la manière la plus équilibrée possible, compte tenu des conditions économiques difficiles, cet important passage de 15 à 25 États membres;

⁽²⁾ «Les mesures de soutien à l'emploi» – JO C 110 du 30 avril 2004 (SOC/159).

⁽³⁾ «Rapport de la Commission au Conseil européen de printemps - Réalisons Lisbonne - Réformes pour une Union élargie» – COM(2004) 29 final.

⁽⁴⁾ «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen – Les chercheurs dans l'espace européen de la recherche: une profession, des carrières multiples»- JO C 110 du 30 avril 2004 (INT/216) et «Communication de la Commission – L'Europe et la recherche fondamentale» – JO C 110 du 30 avril 2004 (INT/229).

⁽¹⁾ «Rapport sur la mise en œuvre de la Stratégie pour le marché intérieur (2003-2006)» du 21 janvier 2004 – COM(2004) 22 final.

- de combler les retards accumulés par rapport à d'autres accords conclus précédemment par le Conseil européen et qui n'ont rien perdu de leur actualité; et
- de maintenir le rythme et de donner de nouvelles impulsions.

4.2 Pour le Comité, cela ne se joue pas seulement au niveau des décideurs politiques. Des facteurs d'organisation, surtout de contrôle et de suivi, mais aussi d'ordre politico-culturel jouent également un rôle. Dans ce contexte, le CESE partage les analyses et conclusions formulées par la Commission dans sa communication du 21 janvier dernier et dans l'actualisation du 7 avril. Les conclusions du Conseil «Compétitivité» des 17 et 18 mai derniers sont hélas trop générales et trop peu concrètes. ⁽¹⁾

4.3 Dans le cadre de l'élargissement de l'Union, il convient de veiller encore plus au bon fonctionnement des institutions et à une délimitation scrupuleuse des compétences et des responsabilités, faute de quoi les risques de non-respect de la discipline et d'affaiblissement s'en trouveront renforcés ⁽²⁾.

4.4 Au fil des ans sont apparues d'importantes divergences dans les responsabilités et processus décisionnels communautaires et intergouvernementaux. Même le projet de constitution établit clairement qu'une Union comptant 25 États membres ne peut pas fonctionner de la même manière qu'une Union à 15.

4.5 L'entrée en vigueur de l'euro, outre qu'elle a contribué au bon fonctionnement du pacte de croissance et de stabilité, doit conduire à une plus grande convergence en matière de politique économique. Il existe malheureusement trop d'accords et de décisions non contraignants.

4.6 Le fait que les accords conclus ne débouchent pas sur les résultats escomptés met le potentiel de l'Union européenne à l'épreuve.

4.7 Il existe au sein du Conseil européen un consensus quant aux objectifs, mais ces derniers sont souvent définis de manière trop générale et imprécise. Les bonnes intentions politiques ne se traduisent pas en mesures législatives et règles réalistes qui soient réellement appliquées.

4.8 Ces dernières années, on a beaucoup misé sur la politique de la concurrence, la stigmatisation des contrevenants et la méthode ouverte de coordination. Toutefois, dans une conjoncture moins favorable, ces dernières ne s'avèrent pas concluantes. En pratique, les États membres ne discutent pas ou pas assez de leurs manquements respectifs. Dans ce cas, la marge de manœuvre de la Commission est elle-même limitée. Il n'existe aucune solution satisfaisante permettant de remplacer la méthode communautaire.

4.9 La situation du marché intérieur est préoccupante. Les objectifs et les accords en matière de libre-circulation et de conditions équitables ne sont pas ou pas suffisamment mis en oeuvre. Les résultats nationaux montrent qu'en matière de transposition nationale des directives relatives au marché intérieur, la discipline baisse, parfois fortement ⁽³⁾.

4.10 Il est entendu que la stabilité est un principe positif. Toutefois, un aspect est trop peu pris en compte: la subsidiarité débouche parfois sur des interprétations divergentes de la réglementation européenne dans les États membres.

4.11 Il existe aussi plusieurs vitesses, comme dans le cas de l'UEM. Les 12 participants seront désormais confrontés à 13 non-membres. Une UEM à 12 contre 3 n'est pas la même réalité qu'une UEM à 12 contre 13, même si l'adhésion de 10 nouveaux États membres ouvre de nouvelles perspectives sur le plan économique. Il conviendra de respecter les exigences de la discipline budgétaire, comme prévu par le traité.

4.12 L'euro devra être soutenu par la politique macroéconomique des pays, ainsi que la progression et l'approfondissement de l'intégration.

4.13 Le principe de l'État de droit sous-tendant l'Union doit être garanti en toutes circonstances.

4.14 Il convient donc de trouver une méthode afin d'éviter que la Commission et le Conseil se limitent à signaler les manquements ou à lancer un appel urgent aux États membres avant de passer à l'examen de l'ordre du jour. Le processus de Lisbonne et l'important élargissement requièrent tout simplement une action plus ferme.

4.15 La stratégie de Lisbonne est un concept stratégique. Dans ce sens, elle est comparable à d'anciens concepts stratégiques qui ont fait progresser l'intégration de manière décisive. Dans ces cas, la Commission et les États membres coopéraient étroitement pour convenir d'un plan assorti d'une échéance et d'étapes bien définies. L'union douanière inscrite au traité à la fin des années soixante en est un exemple. La réussite d'«Europe 92» fut également le résultat d'un plan de ce type. L'introduction d'un programme composé de 279 propositions de directives et fondé sur l'acte unique de 1987 a permis de vaincre la stagnation et d'enregistrer des progrès majeurs dans la réalisation du marché intérieur. L'union monétaire constitue un autre exemple de réussite. A partir de 1993, les déficits budgétaires de tous les candidats ont constamment baissé. Il en va de même pour l'inflation et donc aussi les taux d'intérêt. C'est ainsi que l'euro et une politique monétaire garantie par une Banque centrale indépendante ont pu voir le jour, conformément au plan.

⁽¹⁾ Conclusions du Conseil «Compétitivité» des 17 et 18 mai 2004.

⁽²⁾ Le CESE a élaboré un rapport en 2002 sur ce sujet – voir JO C 221 du 17 septembre 2002

⁽³⁾ Voir le tableau d'affichage actuel du marché intérieur, 13^{ème} édition, 13 juillet 2004, http://www.europa.eu.int/comm/internal_market/score/index_fr.htm.

4.16 Dans les cas cités, soit la méthode communautaire a été menée avec succès, comme dans le cas de l'union douanière en le projet «Europe 92», soit la contribution positive des États membres a permis d'atteindre un objectif urgent tel que la participation à l'UEM. Le problème, c'est qu'aucune de ces deux situations ne se produit actuellement. La progression satisfaisante dépend totalement de la volonté politique.

4.17 Le Conseil européen des 27 et 28 mars 2004 souscrit à l'analyse et aux conclusions de la Commission. Il souligne l'importance des équilibres budgétaires, voire des excédents budgétaires, ainsi que de la stabilité des prix et il insiste sur le respect du pacte de croissance et de stabilité. En tenant compte de la cohésion sociale et de la durabilité, le Conseil distingue trois priorités pour le Conseil Compétitivité: la compétitivité, la dynamisation du marché intérieur et l'amélioration de la législation. Dans tous les cas, il faut investir dans la connaissance. En ce qui concerne la politique du marché du travail, le Conseil européen plaide pour la mise en œuvre du rapport de la Task-force KOK.

5. L'Europe à un nouveau tournant

5.1 L'Europe se trouve devant un nouveau choix. Le redressement de l'économie est encore fragile. La stratégie de Lisbonne n'a pas répondu aux attentes. L'Union européenne entre dans une nouvelle phase avec un accroissement de la population de 20 % et un renforcement de l'hétérogénéité. Dans le même temps, l'élargissement ouvre de nouvelles possibilités et de nouvelles perspectives en matière de croissance et de prospérité.

5.2 La crédibilité de l'Union est en jeu. L'importance de l'opinion publique et de la diminution du soutien au processus d'intégration doit être prise en compte.

5.3 L'élargissement ne doit pas entraîner un repli sur soi de l'Union. Le champ d'action est le monde entier. Le CESE estime que le positionnement de l'Union sur l'échiquier mondial constitue une référence par excellence. Il ne s'agit pas seulement des États-Unis, mais de l'ensemble de la planète, y compris les grands marchés émergents en plein développement tels que la Chine, le Sud-Est asiatique et l'Inde, qui souhaitent participer à la mondialisation.

5.4 Les analyses et recommandations de la Commission et de la présidence du Conseil en vue du sommet de printemps ont chaque année la même teneur. Les institutions partagent quasiment la même vision de la mission de l'Union et des États membres. La compétitivité est de plus en plus prioritaire. Mais à chaque fois, les États membres s'écartent des recommandations formulées et les accords conclus ne sont pas réalisés ou ne le sont que partiellement. La transposition et la mise en œuvre constituent le problème principal.

5.5 C'est pourquoi le renforcement effectif de la stratégie de Lisbonne revêt une telle importance. Le CESE convient que cette perspective à long terme est cruciale. Il adhère à l'axe suivi par la Commission et le Conseil européen et à un cadre d'action commun pour les anciens et les nouveaux États membres.

5.6 Ce cadre d'action devra obligatoirement viser au renforcement de l'intégration, faute de quoi l'Union des 25 restera une zone de libre-échange. Sur le futur échiquier mondial, ce n'est une option souhaitable pour personne, qu'il s'agisse de l'économie européenne, des entreprises ou des citoyens.

5.7 La mise en place au niveau de l'Union d'un processus de Lisbonne «nouvelle mouture» – renforcement de la compétitivité et de l'économie fondée sur la connaissance, promotion de la durabilité, de la consultation sociale et du dialogue social – peut également avoir des effets positifs sur l'indépendance de la politique des États membres.

5.8 Les orientations de politique économique montrent que pour obtenir des finances publiques saines, ainsi que des investissements publics et privés, il convient de définir un cadre cohérent, transparent et crédible dont doivent répondre le Conseil et la Commission. Il est urgent que l'Union se montre plus combative. L'Europe se trouve devant un nouveau tournant.

6. Recommandations et conclusions

6.1 Dans ce processus, le Comité part des principes suivants:

- lors de l'analyse et de la définition des objectifs, il faut définir clairement la part du processus décisionnel réservée à Bruxelles et celle réservée aux États membres;
- afin de garantir la crédibilité et d'éviter les frustrations, les objectifs poursuivis doivent être réalistes;
- la croissance économique et l'agenda de Lisbonne «nouvelle mouture» doivent être inscrits au cœur de ces objectifs, tant en ce qui concerne le renforcement de la compétitivité que le soutien des adaptations structurelles;
- les États membres ne peuvent pas reprocher à Bruxelles de définir des objectifs européens auxquels ils ont souscrit ensemble.

6.2 La transparence requiert la prise en compte de la dimension institutionnelle. La répartition divergente des responsabilités entre les États membres et l'Union n'a pas été suffisamment examinée. Le détachement ne doit pas être communiqué aux citoyens et entreprises.

6.3 Un caractère plus contraignant offre par ailleurs un point d'appui aux États membres et à la Commission dans ses travaux tant internes qu'extérieurs. En effet, dans l'Union élargie, la Commission devra bénéficier d'un ancrage solide.

6.4 En matière budgétaire et de politique macro-économique, les États membres doivent appliquer les règles qu'ils définissent eux-mêmes dans le cadre du pacte de croissance et de stabilité.

6.5 Les réflexes intergouvernementaux ont tendance à se renforcer. Le CESE met fermement en garde contre cette évolution. Aucun État membre ou groupe d'États membres n'est en mesure de reprendre le rôle spécifique de la Commission. En effet, chaque État membre raisonne selon son propre point de vue et ses propres priorités, malgré la distance, l'objectivation et le suivi subtil qui sont proposés.

6.6 Le traité constitutionnel a pour but d'améliorer la gestion politique dans l'Union des 25. Au cours de cette période cruciale, l'extension de la majorité qualifiée aura des effets positifs. Dans le cas contraire, des blocages non souhaitables se maintiendront. Les entreprises, les partenaires sociaux et les autres acteurs de la société civile (universités, instituts de recherche, etc.) peuvent réagir positivement à cette gestion politique améliorée.

6.7 Le risque de fragmentation est toujours présent. Le CESE prône une approche globale. À cette fin, on peut renforcer l'efficacité du Conseil Compétitivité en coopération avec le Conseil ECOFIN et assurer une meilleure publicité. Les conclusions du Conseil européen vont dans la même direction, de même que l'argumentation qui sert de base au plaidoyer des chefs de gouvernement ⁽¹⁾ pour un supercommissaire de l'économie.

6.8 De son côté, le Comité prône de toute façon une plus grande visibilité du Conseil Compétitivité. Ce dernier constitue un point de référence concret pour entamer l'amélioration de la gestion. Cela ne sert pas à grand-chose d'organiser des rencontres entre plusieurs commissaires et un panel toujours différent de ministres nationaux pour aborder des questions politiques très variables. La Commission devra avant tout veiller à garantir la transparence de la coordination du Conseil Compétitivité et une image bien définie auprès de l'opinion publique. Étant donné l'importance de l'agenda de Lisbonne, cette responsabilité revient également au président de la Commission en personne. Ensuite, une meilleure organisation du Conseil pour la compétitivité et une rationalisation au niveau de l'UE doivent également déboucher sur un modèle de responsabilités des dirigeants nationaux plus reconnaissable au niveau international, ce qui renforcera la force de persuasion auprès du public et la responsabilité réciproque de la politique communautaire.

6.9 L'Union ne dispose d'aucune véritable définition officielle de la notion d'Europe à plusieurs vitesses. L'UEM et le traité de Schengen sont des exemples positifs. Toutefois, les situations et approches divergentes des États membres, qui sont présentées dans les orientations politiques ne rendent pas attrayante la notion mal définie de situation à «plusieurs vitesses», qui peut être source de distorsion de la concurrence. La procédure prévue dans le projet de constitution propose des points de départ intéressants.

6.10 Pour le marché intérieur, toujours au cœur de l'intégration, la situation à «plusieurs vitesses» ne constitue pas une option intéressante car elle provoquerait, sur certaines questions, des coalitions variables et offrirait aux États membres réticents une solution de facilité pour sortir des dilemmes.

6.11 Dans les domaines réservés aux États membres, il est difficile de proposer un ensemble général de mesures et de réformes. La manière de remédier à ce problème, à savoir des descriptions précises de situations nationales et de meilleures pratiques, mérite tout le soutien possible. Il convient d'affiner encore davantage cette méthode, notamment en ce qui concerne la comparabilité des chiffres. La Commission doit également disposer d'outils lui permettant de mieux évaluer la qualité des dépenses publiques.

6.12 Le CESE reste partisan d'une politique de la concurrence et de la méthode ouverte de coordination pour des domaines politiques très définis, auxquels la méthode communautaire ne s'applique pas. Quoi qu'il en soit, il reste convaincu qu'elles fourniront des résultats limités (du moins à court terme), car les États membres ne s'évaluent pas mutuellement. Certains d'entre eux introduisent des réformes suffisantes, notamment en ce qui concerne les pensions de retraite et le marché du travail. L'ouverture vers l'extérieur doit être améliorée.

6.13 Le Conseil européen prend connaissance du fait que la Commission va élaborer une «feuille de route» en vue de renforcer et de garantir la mise en œuvre effective de la stratégie de Lisbonne. La «meilleure gouvernance» en constituera un principe-clé. La confiance et la stabilité requièrent un cadre institutionnel clair.

6.14 Le CESE préconise de rattacher cette «nouvelle version» de Lisbonne à la méthode suivie avec succès pour «Europe 92». Si l'on se base sur la pratique existante, cela signifie que les rapports sur les orientations de politique économique, le marché intérieur, l'emploi et la stratégie de Lisbonne seront synthétisés au sein d'un plan progressif unique comportant des échéances précises et que ce plan établira clairement en vertu de quel processus décisionnel quelle action est attendue de la part de qui (Commission, Conseil, Parlement européen, États membres) et à quel moment. À cet égard, le CESE souligne l'importance du rôle de la Commission et de la méthode communautaire qui ont tous deux assuré la réussite d'«Europe 92». Chaque année, la Commission présente une évaluation des progrès enregistrés; après consultation du Parlement européen, le Conseil ECOFIN et le Conseil Compétitivité déterminent les priorités à partir desquelles la Commission formule ses propositions.

6.15 Les seuls véritables progrès enregistrés par la stratégie de Lisbonne concernent le marché intérieur, du moins sur le plan législatif et réglementaire. En effet, la mise en œuvre est régulièrement défailante. Les progrès résultent directement de la méthode communautaire. Le CESE prône l'élaboration d'un calendrier précis pour les différents éléments du marché intérieur:

⁽¹⁾ Lettre du Premier ministre BLAIR, du Président CHIRAC et du Chancelier fédéral SCHRÖDER du 18 février 2004.

— les éléments subsistants du plan d'action pour le marché unique;

- les points subsistants du plan d'action pour les services financiers;
- les éléments du secteur de la connaissance qui sont concernés par le processus décisionnel communautaire;
- réexamen et assouplissement de la réglementation trop rigide et trop détaillée;
- mise en œuvre et exécution.

6.16 Pour les questions pour lesquelles les décisions sont prises au niveau national, telles que la sécurité sociale, le marché du travail (Task-force KOK) et les impôts, le CESE propose que le Conseil (en référence à la politique de la concurrence et à la coordination ouverte) décide également, sur la base de propositions de la Commission, des objectifs à suivre et de la mise en œuvre. Parallèlement, ce calendrier devra prévoir un suivi de ces processus nationaux. C'est dans ces domaines que le contrôle est le plus difficile à effectuer, mais un accord n'a pas vraiment de sens s'il n'est pas mis en œuvre.

6.17 D'autres questions, qui ne dépendent pas de la réglementation et parfois seulement partiellement des dirigeants nationaux, mais qui concernent la compétitivité, la connaissance et la capacité économique, méritent également de faire partie de la stratégie de Lisbonne «nouvelle version». À titre d'exemple, citons:

- politique industrielle dans certains secteurs née de l'entente mutuelle entre les entreprises (et notamment la concertation sociale), la Commission et le Conseil ⁽¹⁾;
- résultats des programmes et plates-formes technologiques de l'UE, renforcement de la coopération transfrontalière entre les instituts de connaissance et les scientifiques au sein de l'Union et promotion de la coopération entre universités et acteurs du marché.

Bruxelles, le 15 septembre 2004.

- politique régionale, en mettant l'accent plus particulièrement sur la connaissance et le renouvellement.

6.18 La Commission et le Conseil européen sont favorables à un «partenariat pour le changement» (*partnership for change*). Le CESE soutient pleinement cet effort. Cela pourrait devenir un concept porteur. La stratégie de Lisbonne n'a jamais été considérée comme un processus simplement descendant. Sa réussite, la formulation de la politique et l'exécution et la mise en œuvre dépendent de nombreux acteurs: les dirigeants (européens, nationaux et régionaux), les partenaires sociaux à tous niveaux, les entreprises, les universités et de nombreuses autres organisations sociales, ainsi que la société civile. Une présentation claire des objectifs qui explique à tous les acteurs politiques et sociaux ce que l'on attend d'eux peut insuffler l'énergie nouvelle dont on a besoin.

6.19 *Partnership for Change* recèle un grand potentiel, à condition toutefois qu'il soit présenté correctement. Ce programme peut déboucher sur une nouvelle communication et la formation de nouvelles alliances entre les nombreuses parties prenantes du processus d'intégration européenne. Ceci aussi fait partie de la bonne gouvernance.

6.20 Le Conseil européen a invité la Commission à constituer un groupe de haut niveau, qui remettrait à la Commission, d'ici le 1^{er} novembre prochain, un rapport sur la nouvelle approche de la stratégie de Lisbonne. Ce document et la position adoptée par ce groupe joueront un rôle important dans la perspective de la stratégie de Lisbonne lors du sommet de printemps de 2005. Le Conseil européen a également invité le CESE à communiquer au même moment ses recommandations concernant le processus de Lisbonne.

Le Président
du Comité économique et social européen
Roger BRIESCH

⁽¹⁾ Voir les conclusions du Conseil «Compétitivité» des 26 et 27 novembre 2003.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen - Construire notre avenir commun: défis politiques et moyens budgétaires de l'Union élargie 2007-2013»

(COM(2004) 101 final)

(2005/C 74/07)

Le 18 mars 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 communication susmentionnée.

La section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux en la matière, a élaboré son avis le 13 juillet 2004 (rapporteur: M. DASSIS).

Lors de sa 411^{ème} session plénière des 15 et 16 septembre 2004 (séance du 15 septembre 2004), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 143 voix pour, 26 voix contre et 11 abstentions.

1. Cadre de l'avis

1.1 Le 1^{er} mai 2004, l'Union européenne a franchi un grand pas vers la concrétisation de la vision des fondateurs de la Communauté européenne, en 1952, cette vision qui était aussi celle d'hommes qui avaient connu des guerres, des catastrophes et d'autres malheurs et avaient vécu dans la pauvreté et la misère. Le chemin qui reste à parcourir jusqu'à une véritable intégration européenne n'est désormais plus très long. L'Europe des Vingt-cinq constitue dorénavant une réalité et la décision concernant celle des Vingt-sept a déjà été prise.

1.1.1 Cette avancée ne signifie toutefois pas que soit écarté tout risque d'un retour en arrière, aux conséquences imprévisibles. L'édifice européen commun doit s'appuyer sur des piliers. Le plus solide sera la conviction qu'auront les citoyens de faire partie intégrante de cet édifice, la fierté qu'ils auront d'appartenir à une vaste entité géographique démocratique, qui assure et garantit la paix et le respect de la dignité humaine et vise au bien-être de tous, de faire partie d'une structure où la solidarité constitue la règle la plus fondamentale de comportement pour tous et toutes. Des citoyens animés d'un sentiment patriotique à l'égard de l'Europe et fiers d'y vivre.

1.2 Pour qu'il en adienne réellement ainsi, il est indispensable, cependant, que l'Union européenne consolide les politiques communes qu'elle possède déjà et qu'elle entreprenne, à un rythme soutenu et en utilisant des procédures démocratiques, de concevoir et de transposer dans la pratique toutes celles qui lui manquent encore pour qu'au-delà de l'union économique et monétaire, elle constitue une réalité sociale et politique.

1.3 Concevoir et appliquer ces politiques implique bien évidemment un certain coût, qu'il conviendra de répartir de manière équitable et en fonction de la puissance économique de chaque citoyen, de chaque pays.

1.4 Désireux de contribuer au débat sur la confection du budget de la nouvelle période de programmation 2007-2013, le CESE, saisi par la Commission, émet cet avis sur la

question, dans lequel il a également pris en considération la communication de la Commission: Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale ⁽¹⁾.

1.5 Le CESE ne se cantonne cependant pas à l'examen critique de ces deux documents mais élargit sa réflexion à des thèmes, des questions et des pans de politique qui n'y sont pas abordés, en dépit de la haute importance qu'ils revêtent pour la construction de l'avenir européen ou le fonctionnement budgétaire de l'Union pendant la période de programmation envisagée.

1.6 Par conséquent, sans ignorer ces documents, et notamment la communication de la Commission relative aux perspectives financières 2007-2013, nous ne pouvons, compte tenu de la nature et de la composition du CESE, nous limiter à son examen critique mais devons également nous pencher sur des thèmes, des questions et des pans de politique qui ne sont pas abordés dans le texte de ladite communication.

1.7 En d'autres termes, parallèlement à l'opinion (convergente ou divergente) qu'il exprimera sur les points de vue et les propositions de la Commission européenne, le CESE doit contribuer à faire progresser la discussion sur l'avenir commun de l'Europe, en insistant sur les autres facettes connexes de la question.

2. Revue d'ensemble de la communication de la Commission

2.1 Dans sa communication au Conseil et au Parlement européen ⁽²⁾ la Commission expose sa vision de l'Union européenne et sa programmation budgétaire future pour la période 2007-2013.

2.2 Pour exploiter tous les avantages de l'élargissement et aider l'Europe à prospérer, elle propose trois grandes priorités: le développement durable, les intérêts des citoyens et le renforcement du rôle de l'Union en tant que partenaire mondial.

⁽¹⁾ COM(2004) 107 final.

⁽²⁾ COM(2004) 101 final du 10 février 2004.

2.3 Développement durable: croissance, cohésion et emploi

2.3.1 Lors du Conseil européen de Lisbonne, en 2000, les chefs d'État et de gouvernement ont arrêté un programme en vue de construire une Europe qui devienne «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».

2.4 Pour la Commission, il convient de redynamiser ce processus, en lui assignant des objectifs crédibles et opérationnels, au niveau des États membres comme à celui de l'UE. Il faut promouvoir la compétitivité des entreprises dans le marché intérieur, améliorer la recherche et le développement, connecter l'Europe par l'intermédiaire de réseaux, faire progresser la qualité de l'enseignement et de la formation dans l'UE, renforcer davantage l'Agenda pour la politique sociale et aider la société à être à même de prévoir et de gérer les mutations sociales.

2.5 Les objectifs de croissance et de compétitivité seront également les principales priorités de la prochaine génération **des politiques régionales et de cohésion**, l'accent étant tout particulièrement mis sur les régions en retard de développement. Plus encore que par le passé, la croissance et la cohésion doivent se compléter mutuellement.

2.6 À l'avenir, la politique de cohésion devra s'attaquer systématiquement au problème du manque de compétitivité, afin qu'un nombre accru de régions de l'Union puisse contribuer à la croissance et à l'emploi.

2.7 Dans ses propositions, la Commission acte en outre expressément les décisions prises par le Conseil en 2003 de réformer la **politique agricole commune** et de fixer jusqu'en 2013 les dépenses agricoles pour les mesures de marché et les paiements directs. Cette réforme va radicalement réorienter la politique agricole de l'UE vers le développement durable en supprimant le couplage des aides et de la production. **La future politique de développement rural**, réorganisée au sein d'un instrument unique, contribuera à accroître la compétitivité de l'agriculture et à réaliser des progrès en matière d'environnement et de diversité de l'espace rural. Elle dégagera des crédits supplémentaires en procédant à des transferts partiels des montants issus des paiements directs aux exploitants, afin de renforcer les programmes de développement rural.

2.8 **La nouvelle politique commune de la pêche**, telle qu'elle sera réformée, restera axée sur l'exploitation durable des ressources. **La politique de l'environnement** est mise en œuvre de manière à répondre aux attentes des citoyens concernant l'amélioration des conditions de vie et de solidarité entre les générations, ainsi qu'aux engagements internationaux, tout en promouvant l'efficacité et la compétitivité.

2.9 Citoyenneté

2.9.1 Depuis le traité d'Amsterdam, la plupart des politiques en matière de liberté, de sécurité et de justice ont été transférées au niveau communautaire. Aujourd'hui, tout le monde reconnaît que les défis posés par l'immigration, l'asile et la lutte contre la criminalité et le terrorisme ne peuvent plus être

relevés de manière satisfaisante par des mesures prises exclusivement au niveau national. Il en va de même pour la protection contre les catastrophes naturelles et les crises sanitaires et environnementales, l'accès aux services publics ainsi que les problématiques liées aux consommateurs et à la santé.

2.10 Toute cette action pourra être développée grâce à l'amélioration des instruments et à des financements suffisants.

2.11 L'Union européenne dans le monde

2.11.1 L'Union élargie devra jouer un rôle plus important, en tant que chef de file régional et comme partenaire mondial. Pour répondre à ces attentes, il importe que l'UE se mue en acteur politiquement responsable, capable d'exploiter le poids qui est le sien.

2.12 Il convient que l'Union joue aussi pleinement son rôle dans la gouvernance politique mondiale et dans la sécurité stratégique. Cette mission consiste notamment à prémunir la société contre les menaces, à assurer la sécurité civile et à protéger les citoyens contre différents risques.

2.13 Exigences financières

2.13.1 Ces objectifs peuvent être atteints pour une Union de 27 États membres sans que le plafond actuel des dépenses soit augmenté.

2.14 Pour relever le défi décrit ci-dessus, consistant à élaborer un projet politique crédible, il est nécessaire de disposer des ressources nécessaires à sa mise en œuvre. La Commission a calculé, pour la période concernée, un niveau de dépense moyen de 1,14 %. Il sera procédé à un rééquilibrage significatif du budget de l'UE, afin de soutenir les nouvelles priorités. Dans un premier temps, le niveau des dépenses augmentera sous l'effet de l'élargissement mais à la fin de la période, il sera proche de son niveau initial. Les engagements seront inférieurs au plafond actuel de 1,24 % du RNB.

2.15 La Commission propose que l'on envisage d'introduire à l'avenir un mécanisme de correction généralisée, qui définisse une méthode transparente et objective pour corriger une charge budgétaire jugée excessive par rapport à la prospérité relative d'un pays.

2.16 La Commission élaborera endéans l'année 2004 des propositions législatives appropriées, ainsi qu'une feuille de route précise afin d'atteindre les objectifs concernés.

3. Observations du CESE sur le texte et les propositions de la Commission européenne

3.1 D'une manière générale, le CESE estime que le document de la communication de la Commission européenne est positif. Si l'on entre dans les détails, on peut dire qu'il s'agit d'un texte globalement:

— cohérent: les différentes parties qui le composent, lesquelles s'articulent de manière conséquente et constituent un ensemble homogène, sans contradictions, désaccords ou lacunes,

- reposant sur une assise politique solide et visionnaire: il décline de manière satisfaisante, complète et perspicace son fondement politique en objectifs légitimant la recherche d'un avenir commun,
- proposant des choix et priorités clairs et logiques en matière de pratique politique: il propose des actions et la mise en œuvre de mesures qui s'inscrivent dans la logique des objectifs politiques déterminés,
- équilibré: sans éviter certains compromis ou la création de multiples nouveaux équilibres et autres combinaisons, il tente d'adapter les ressources disponibles aux exigences correspondantes qu'implique la poursuite des objectifs politiques par le biais de la pratique politique spécifique.

3.2 Le CESE porte un jugement positif, voire très positif, sur des choix et conceptions spécifiques exprimés dans le texte et leur apporte son appui. Il s'agit plus précisément des éléments suivants:

3.2.1 La notion de développement durable et son contenu ainsi que la combinaison afférente d'éléments économiques, sociaux et environnementaux.

3.2.1.1 Le CESE se range aux vues de la Commission européenne en la matière et note que le concept du développement durable est complexe et qu'il recouvre:

- la protection des ressources naturelles de l'Union (dimension environnementale),
- la création d'un climat favorable:
 - 1) à la progression de la compétitivité (composante économique - quantitative),
 - 2) à la progression de la solidarité (composante sociale - qualitative), avec une attention spécifique consacrée aux citoyens guettés par le danger de l'exclusion sociale, l'assurance d'une prospérité et d'une sécurité accrues pour tous les Européens.

3.2.1.2 En effet, la notion de développement durable ne se résume pas à des paramètres quantitatifs de croissance économique mais englobe également des éléments qualitatifs (sociaux, environnementaux).

3.2.1.3 Le CESE fustige la confusion qui s'opère dans d'autres textes entre les notions de «croissance économique durable» et de «développement durable». Dans son avis sur l'«Évaluation de la stratégie de l'UE en faveur du développement durable»⁽¹⁾, il relève que les perspectives financières de l'UE pour la période de 2007 à 2013 auraient pu être l'occasion d'imprimer un élan décisif au développement durable. Il y constate en outre qu'il ne suffit pas de continuer à appliquer telles quelles des politiques en vigueur qui se sont révélées problématiques pour le développement durable et de les inscrire à l'avenir dans le cadre de la ligne budgétaire «Croissance durable». Il y souligne enfin que «développement durable» et «croissance durable» sont deux concepts différents, qui peuvent entrer en contradiction.

3.2.1.4 Le CESE rappelle estimer que pour concrétiser le développement durable, il est indispensable et urgent de lui consacrer des ressources financières plus importantes que celles qui lui sont affectées aujourd'hui ou sont prévues dans les perspectives budgétaires pour 2007-2013. Par ailleurs, vu l'insuffisance des moyens économiques et étant donné que l'environnement constitue un bien public collectif qui ignore les frontières et un volet essentiel de la stratégie de développement durable, le CESE se demande dans quelle mesure il ne serait pas indiqué d'exclure les investissements afférents du calcul du déficit budgétaire fixé dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance⁽²⁾.

3.2.1.5 L'Europe peut jouer un rôle de poids dans l'économie mondialisée et influencer sur son cours dans le sens d'une plus grande place donnée au développement durable. Les ressources financières qui sont prévues sont toutefois insuffisantes pour ce faire. L'Union européenne doit s'exprimer d'une seule voix. Les États membres, quelles que soient leur taille ou leur importance, ne peuvent guère infléchir les développements à l'échelle mondiale. La coordination de leurs efforts pour la poursuite d'objectifs communs dans le cadre de l'Union européenne fait figure de nécessité impérieuse.

3.2.2 La rentabilité économique de la cohésion sociale et le constat évident qu'en plus de sa portée sociale et de la réduction des disparités, le processus de cohésion induit également des améliorations quantitatives des paramètres de la croissance économique proprement dite.

3.3 L'ensemble du programme visant à rechercher et approcher la réalisation de cette vision politique globale repose sur le concept fondamental du développement durable, tel que défini à l'intérieur du cadre composite des dimensions économique, sociale et environnementale.

3.4 Combiné aux analyses afférentes du troisième rapport pour la cohésion économique et sociale, le texte du Comité pose une problématique et un thème de débat, concernant l'organisation de la coopération interrégionale et de la procédure à suivre pour la promouvoir.

3.4.1 Il est proposé de supprimer les «compléments de programmation» des cadres communautaires d'appui (CCA), ainsi que les CCA eux-mêmes en tant qu'instruments de gestion, et de les remplacer par un texte stratégique équivalent sur la cohésion, équilibré au niveau communautaire.

3.4.2 De même, vu le diagnostic d'inefficacité posé à propos de la pratique suivie jusqu'à présent, avec les 60 ou 70 priorités des anciens textes, il est proposé de juxtaposer trois ou quatre priorités qui soient spécifiques à chaque pays et une autre, commune celle-là, que constitue la réforme administrative. Pour mieux tenir compte des spécificités des États membres, l'Union européenne pourrait par ailleurs adopter des modes de gestion plus souples et décentralisés, tout en prescrivant toujours une transparence et une rigueur totales.

⁽¹⁾ CESE 661/2004 du 28 avril 2004.

⁽²⁾ Avis CESE «Politique budgétaire et type d'investissement», JO C 110 du 30 avril 2004, p. 111.

3.4.3 Il apparaît que la proposition de modifier la méthode de contrôle de la gestion économique et financière revêt une portée éminente: au lieu d'effectuer un contrôle projet après projet, on optera pour la conclusion préalable d'un pacte de confiance fixant les règles en la matière. Dans un tel schéma, la procédure de contrôle devra s'effectuer dans un cadre homogène, qui soit accepté par toutes les instances concernées.

3.4.4 Par ailleurs, le CESE fait part de son inquiétude face à l'écart grandissant entre les engagements et les paiements. On estime qu'à la fin de la période de programmation 2007-2013, ce différentiel atteindra 188 milliards d'euros, soit le budget d'une année. Le CESE estime dès lors indispensable d'assouplir les perspectives budgétaires. En offrant la possibilité d'allonger d'une année le délai des paiements pour les engagements souscrits dans le cadre des fonds structurels (modification de la règle $n+2$ en $n+3$), on arriverait à pouvoir utiliser et exploiter les sommes ainsi mises à disposition d'une manière plus sereine sans être soumis à la pression du temps, cela s'avérant plus judicieux et efficace.

3.5 Le nœud même du déroulement du débat doit consister à reconnaître que le budget communautaire et les ressources économiques de l'UE dépendent directement du degré de développement économique des différents États membres et du montant des PNB nationaux.

3.5.1 Par conséquent, avec la contribution qu'il apporte pour promouvoir également le développement économique des dix nouveaux pays, le budget communautaire crée les conditions nécessaires pour améliorer et élargir dans le futur la base de calcul de ses propres rentrées. En effet, le renforcement des capacités de chaque pays et l'amélioration des PNB nationaux auront pour conséquence de conforter également le budget communautaire en raison des contributions accrues des États membres (calcul à partir d'un pourcentage, sur une base accrue).

3.5.2 D'autre part, on fera remarquer qu'en incorporant dans le marché unique européen ceux des nouveaux États membres, on assurera une amélioration des perspectives de croissance des quinze anciens pays de l'Union. Il ne serait assurément pas bien difficile de mesurer l'ampleur du surcroît de croissance que chacun des Quinze peut escompter retirer des effets multiplicateurs du développement des nouveaux États et de l'intégration de leurs marchés dans celui, unique, de l'Europe. Quoi qu'il en soit, ce supplément de croissance qui est attendu pour l'Europe des Quinze aura pour effet de drainer également de nouvelles ressources vers le budget communautaire.

3.5.3 En plus, le CESE, est d'avis que dans le but d'assurer la répartition des ressources de l'UE de manière à répondre à l'objectif essentiel qui est la convergence, priorité doit être donnée aux besoins des nouveaux États membres où se trouve la plupart des régions les moins développées et où le processus d'intégration n'a pas encore été achevé.

3.5.4 Le CESE est d'avis qu'il convient de considérer très attentivement non seulement le plafond du budget européen mais aussi les projections qui le fondent. Il est en effet basé sur le revenu communautaire brut, lequel ne peut faire que l'objet de prévisions, au départ d'hypothèses de travail concernant la

croissance économique, la parité de change entre l'euro et le dollar, le prix du pétrole brut, etc. En conséquence, nombreuses sont les incertitudes qui existent et influenceront sur les moyens financiers globaux. Le CESE recommande dès lors à la Commission européenne d'élaborer des scénarios de rechange, au départ de présupposés tantôt pessimistes, tantôt optimistes, de manière à déterminer une fourchette à l'intérieur de laquelle se situeront les budgets annuels pour la période 2007-2013.

3.6 Le CESE estime que pour arriver à résoudre les questions de traitement des deux variables que sont l'estimation économique (coût) d'objectifs politiques ambitieux et les ressources financières (insuffisantes) qui sont disponibles, il faut se demander à quel point les moyens à disposition sont suffisants pour atteindre les objectifs.

3.7 Dans le processus d'adaptation de ces ordres de grandeur, le dilemme suivant se pose: sous la pression de l'ajustement, va-t-on revoir à la baisse les objectifs politiques et la vision qu'ils représentent, pour les ramener au niveau des ressources disponibles ou faudra-t-il, à l'inverse, chercher à augmenter les moyens jusqu'au volume où ils seront suffisants pour que les grandes visées restent intactes? Ce dilemme peut devenir théorique si l'on s'attelle avec réalisme et efficacité à arriver à la bonne adéquation des moyens mis à disposition.

3.8 Dans la mesure où ils sont jugés nécessaires pour construire efficacement l'avenir commun de l'Europe, il paraît problématique de les «brader» en quoi que ce soit. Dans ce sens, la tentative de la Commission européenne de redéfinir les équilibres nécessaires n'est ni facile à accepter, ni vraiment compréhensible, sa conséquence évidente étant d'affaiblir les effets potentiels de ses objectifs politiques.

4. Approches substitutives concernant le plafonnement des crédits d'engagement

4.1 Comme il ressort du texte de la communication, la Commission a hésité, avant d'arriver à sa proposition consensuelle, entre trois choix possibles concernant le niveau du plafonnement des crédits d'engagement du budget communautaire, en tenant compte des évolutions récentes liées à cette problématique.

4.2 La première possibilité consistait à ce que ce plafond représente 1 % du RNB, conformément au souhait exprimé par certains États membres. La Commission européenne estime clairement qu'un tel pourcentage est totalement insuffisant.

4.3 La deuxième était qu'il se monte à 1,30 % du RNB. La Commission européenne considère que ce chiffre, sans être exagéré, peut permettre à l'Union européenne de mieux répondre aux impératifs de la réalisation de l'ensemble de ses objectifs politiques.

4.4 La troisième possibilité consistait à retenir un plafonnement à 1,24 % du RNB, ce qui correspond au cadre financier actuel. La Commission européenne tient cependant à préciser que si ce chiffre est arrêté en définitive, il faudra procéder à des réaménagements dans le budget de l'Union européenne pour pouvoir dégager des marges de financement des nouvelles priorités.

4.5 La Commission européenne a finalement retenu la troisième possibilité, cette option ayant toutefois, comme on peut l'imaginer, les implications suivantes:

4.5.1 Premièrement, le maintien du cadre du budget actuel, ce qui pose la question de savoir si en fin de compte, il est possible d'assurer également la prise en charge et la couverture financière de nouvelles priorités avec les mêmes rentrées budgétaires qui finançaient jusqu'ici un nombre moindre de priorités. Il faut noter que le niveau de développement de la plupart des dix nouveaux États membres (qui seront douze ultérieurement) se caractérise par un retard, et un retard notable, vis-à-vis de celui de l'Europe des Quinze et donc qu'un soutien financier efficace pour assurer leur essor réclamera des ressources nouvelles, ce qui représentera des montants élevés. Sur ce point, le texte de la Commission précise que «dans l'Union élargie, le PIB moyen par habitant sera inférieur de plus de 12 % à celui enregistré dans l'Europe des Quinze, tandis que les disparités en matière de revenus doubleront, globalement».

4.5.2 Deuxièmement, des restructurations et de nouveaux équilibres dans le budget communautaire: la question qui se présente consiste à savoir si les réformes et nouveaux équilibrages ainsi requis débouchent également sur des «régressions» équivalentes dans les objectifs politiques posés dans la communication même de la Commission européenne, entraînant ainsi un affaiblissement des bases nécessaires à l'édification de notre avenir européen commun.

4.5.3 Troisièmement, la structure et le mode de fonctionnement largement fédéraux que l'UE acquerra avec l'adoption et l'entrée en vigueur de sa Charte constitutionnelle, dans le sens d'un inflexionnement de la subsidiarité, d'un élargissement et d'un renforcement des politiques européennes communes et, partant, des ressources correspondantes qu'elles exigent.

4.5.4 Le CESE note et relève dans le texte de la communication de la Commission un certain nombre de passages qui mettent en évidence les possibles carences financières qui risqueraient d'apparaître au cours de la période de programmation 2007-2013 et qui auraient pour effet de bouleverser les prévisions politiques et d'ôter toute possibilité de concrétisation du plan d'action décrit et proposé.

4.5.5 En effet, tout conciliant, mesuré et équilibré dans sa démarche que soit le texte de la Commission, elle ne manque pas de souligner que, «compte tenu de l'effet asymétrique que l'élargissement aura sur le budget communautaire, la simple préservation de l'acquis demande à elle seule une intensification de l'effort financier» (introduction). Cette remarque, formulée en termes élégants, ne laisse planer aucun doute quant à l'impossibilité, non pas d'enrichir, mais de simplement préserver l'acquis communautaire dans le cas de figure d'une non-augmentation des ressources.

4.5.6 Bien plus, la Commission renforce encore cette affirmation en évoquant l'élargissement persistant du fossé entre les engagements politiques de l'UE et son incapacité à les honorer, ainsi que l'érosion qui affecte, du fait du manque de volonté politique et de l'insuffisance des ressources, la capacité de l'Union à tenir ses promesses dans de nombreux nouveaux domaines prioritaires (introduction).

4.5.7 Au demeurant, on retrouve des allusions similaires dans d'autres passages du texte de la communication. Ainsi, le

chapitre 2 fait valoir que «l'écart entre ce qu'on exige de l'Union et les ressources dont elle dispose est devenu trop grand» puis avertit, juste après, qu'«imposer à l'Union une série d'objectifs puis lui refuser les ressources nécessaires reviendrait à la condamner aux critiques justifiées des citoyens dont les attentes légitimes ont été déçues».

4.5.8 Le CESE estime que la Commission formule une remarque judicieuse lorsqu'elle fait observer que «tous les États membres seront perdants» si l'on ne parvient pas à un accord sur les objectifs du projet européen et si les fonds nécessaires pour le concrétiser ne sont pas dégagés.

4.5.9 Dans l'évaluation des observations susmentionnées, il convient également de tenir compte du constat qu'avec l'incorporation du Fonds européen de développement dans le budget communautaire durant la nouvelle période de programmation 2007-2013, ce dernier ne restera pas à son niveau actuel mais connaîtra en fait une diminution.

4.5.10 Durant la période de programmation 2007-2013, les politiques européennes communes seraient renforcées, pendant que les politiques nationales correspondantes seraient limitées. Cette évolution se justifie par le fait que l'Union européenne ne peut se muer en simple gestionnaire des actions nationales. L'intérêt commun exige que soient élaborées et mises en œuvre des politiques communes européennes.

4.5.11 Cependant, l'amélioration de la valeur ajoutée de l'Union ne peut être laissée aux politiques nationales. La Commission explique sans ambages que pour améliorer efficacement, il est nécessaire de disposer de grandes masses critiques au niveau supranational et que c'est donc par le biais de politiques communes que cette efficacité pourra être atteinte au mieux (page 5 du texte français).

4.5.12 Par conséquent, il est erroné d'envisager la question comme un simple problème de redistribution des ressources entre les États membres. Tout au contraire, il y a lieu de la présenter comme une question d'optimisation de l'impact des politiques communes européennes, dans le but d'augmenter encore la valeur ajoutée des fonds communautaires mis à leur disposition (page 5 du texte français).

4.5.13 Par ailleurs, dans l'énumération des points positifs à laquelle elle procède, la Commission relève la portée que revêtent les interventions communautaires et la création afférente d'une valeur ajoutée européenne pour chaque euro versé par le budget de l'Union.

4.5.14 Des références de ce type se retrouvent également dans les passages suivants du texte de la Commission:

— dans l'introduction, quand il affirme qu'«il faut rendre les dépenses publiques aussi rentables que possible et faire en sorte que la combinaison des actions nationales et communautaires apporte une valeur ajoutée supérieure à la somme des contributions de chacune des parties»,

— au chapitre I.A.1, lettre e), lorsqu'il analyse le fonctionnement des politiques communautaires en y voyant un catalyseur pour la mise en œuvre, par les États membres, de l'agenda de politique sociale qui fait partie intégrante de la stratégie de Lisbonne,

- au chapitre I.A.2, qui étudie la valeur ajoutée de la cohésion politique,
- au chapitre I.A.3 qui relève les implications en termes de valeur ajoutée de la politique agricole commune,
- au chapitre I.C, quand il affirme que «des relations extérieures cohérentes peuvent permettre [à l'Union européenne] d'accroître son influence bien au-delà de ce que les États membres peuvent réaliser séparément ou même en ayant des lignes de conduite parallèles»,
- au chapitre I.C.2, avec le constat que «par une telle présence unifiée au sein des organes de gouvernance économique multilatérale, tels que la Banque mondiale, le FMI et les instances économiques des Nations unies: en particulier, la valeur de chaque euro dépensé dans ce nouveau contexte augmenterait sensiblement»,
- au chapitre I.C.3, qui analyse la valeur ajoutée de l'assistance fournie par l'UE à des pays tiers (avantage comparatif d'une démarche européenne commune face aux crises à l'extérieur de son territoire),
- au chapitre III.B, qui développe la question de la valeur ajoutée apportée par la création et le fonctionnement du nouvel instrument de voisinage.

4.5.15 Le CESE pense utile de faire remarquer qu'il est absurde d'ambitionner plus d'Europe en réduisant les moyens mis à disposition. Par ailleurs, la limitation des ressources propres à 1 % du RNB contraindra en définitive à opérer des coupes dans la dotation des politiques structurelles et celles de cohésion, d'autant que vu le cadre de financement de la politique agricole commune qui court jusqu'en 2013, toutes les réductions ultérieures imposées par la diminution du budget communautaire viseront cette action de cohésion, avec des répercussions drastiques au regard des défis et des besoins résultant de l'élargissement de l'UE. Bien plus, avec une telle évolution, toute initiative ou incitation en matière de développement se trouvera dénuée de contenu et de valeur.

4.5.16 Sur la base de ces observations, le CESE estime qu'il y a lieu de dépasser les réserves de la Commission et d'opter pour l'accroissement des ressources propres du budget communautaire pour la nouvelle période de programmation 2007-2013, en les portant au-delà du cadre budgétaire en vigueur au montant maximal de 1,30 % du RNB et en veillant parallèlement à ce que l'approche annuelle de ce plafond ne présente pas des écarts inhabituels.

4.5.17 Ce point de vue est encore renforcé par le constat que en ce qui concerne l'économie des pays qui sont des contributeurs nets au budget communautaire, une partie des ressources mises à disposition par le biais des fonds structurels y retournent grâce aux exportations. Cette problématique a déjà été étudiée au niveau de l'Europe des Quinze et on s'attend à ce que le dispositif fonctionne de la même manière dans l'Europe à 25 États membres. Par conséquent, une fraction importante des fonds qui seront débloqués pour le développement des 10 nouveaux pays reviendra également aux pays qui affichent une contribution nette au budget communautaire (marché des équi-

pements technologiques ou électroniques, fourniture de services spécialisés, transfert de savoir-faire, etc.). Cet aspect du dossier ne peut être ignoré dans la perspective de la confection du nouveau budget communautaire. On relèvera encore que dans le texte de sa communication, la Commission ne manque pas de se référer à cette question précise, en faisant observer qu'en appliquant également dans le domaine du marché intérieur les règles du marché unique, on obtient une valeur ajoutée mesurable, grâce à l'accroissement des échanges intracommunautaires entre les États membres et les régions les moins développés et le reste de l'UE. La raison de cet essor des transactions intérieures étant que «près d'un quart des dépenses effectuées au titre des programmes dans ces domaines est restitué au reste de l'Union sous la forme d'exportations accrues».

4.6 Le CESE reprend totalement à son compte les observations de la Commission sur les conséquences de l'acquisition de la qualité de citoyen européen. En effet, les avantages qui s'y rattachent ne doivent pas se limiter aux libertés du marché: parallèlement à la liberté, à la justice et à la sécurité, il y a également lieu de garantir l'accès aux services fondamentaux pour la collectivité. La Commission note à juste titre que «les bienfaits de l'Europe sans frontières» doivent être «disponibles et accessibles équitablement». L'Union se doit de compléter les efforts des États membres en la matière mais cette action induit un coût.

4.7 Le CESE adhère également à l'analyse de la Commission selon laquelle il est nécessaire de disposer non seulement de moyens mais aussi de ressources pour les exploiter si l'on veut que l'Europe puisse jouer un rôle de chef de file (aide au développement, politique commerciale, politique extérieure, politique de sécurité, volets extérieurs d'autres politiques, etc. (voir page 6 du texte français).

4.7.1 En outre, si l'on se fonde sur les dispositions de la Charte constitutionnelle de l'Union européenne en cours d'adoption, la protection du citoyen européen à laquelle l'UE s'est engagée ne se limite pas à la simple reconnaissance de cet impératif mais lui assigne la responsabilité juridique correspondante de l'assurer et, par conséquent, lui impose des engagements et obligations de dédommagement (par exemple pour les personnes victimes d'actes de terrorisme ou de catastrophes naturelles).

4.8 Si le CESE se félicite de la progression enregistrée par certains titres du budget, il faut toutefois bien voir qu'en pourcentages, ces évolutions revêtent un caractère relatif. Ainsi, l'augmentation des ressources de 162 % qui est prévue sur le cycle septennal 2007-2013 au chapitre «citoyenneté, liberté, sécurité et justice» ne porte que sur 2.239 millions d'euros. Dans le même temps, les dépenses pour l'agriculture reculeront de 3 %, soit 1.442 millions d'euros. En fin de période, les dépenses pour ces deux chapitres compteront respectivement pour 2 % et 26 % du budget. Pour la répartition des ressources affectées à l'agriculture, il y a lieu de tenir compte des grands défis supplémentaires auxquels la PAC se doit de répondre du fait de l'élargissement de l'UE et de la réforme de nouvelles organisations communes de marché.

5. Observations particulières

5.1 Ni le texte de la communication, ni le troisième rapport sur la cohésion économique et sociale n'abordent une question dont le mode de gestion aura, comme on peut l'escompter, des retombées sur le budget communautaire, à savoir celle de la libre circulation des travailleurs des dix nouveaux États membres sur le marché du travail des quinze actuels et celle de l'application de la période transitoire de deux, cinq ou sept ans. Dans ce domaine, la question à poser est de savoir à quel degré les restrictions pour l'emploi dans les Quinze, imposées aux travailleurs des dix nouveaux pays adhérents pèseront sur l'ampleur du développement économique et social qu'ils devraient connaître.

5.2 Un autre sujet de débat possible est la corrélation entre l'apport de fonds européens et le point auquel les dix nouveaux États membres sont arrivés pour l'adoption en bonne et due forme des engagements auxquels ils ont déjà souscrits et leur mise en avant.

5.3 Pour examiner les perspectives économiques d'une période donnée, il faut étudier séparément les ressources propres, d'une part, et les dépenses budgétaires, d'autre part. La communication de la Commission est bâtie sur un schéma comparable: son chapitre 4 est consacré au nouveau cadre financier, avec une insistance plus particulière sur les dépenses, tandis que le chapitre 5 énonce des réflexions sur le système de financement.

5.4 Le présent avis met l'accent sur l'examen des dépenses, étant donné que le CESE se réserve de revenir sur le chapitre des ressources propres lorsque la Commission aura soumis au Conseil le rapport à ce sujet.

5.5 Dans la phase actuelle des choses, le CESE estime cependant qu'il est utile qu'il donne son avis sur les deux points suivants:

- la création d'un impôt communautaire, que les citoyens européens verseraient immédiatement au budget communautaire pour en renforcer les moyens constitue une suggestion positive et tout à fait intéressante. Sa mise en œuvre exige toutefois la plus grande prudence, pour éviter de susciter des réflexes anti-européens toujours possibles;
- il semble souhaitable de fixer un nouveau système de contributions, plus juste que celui en vigueur. Un simple examen du rapport entre les versements et les retours montre que le fonctionnement communautaire en la matière ne tient pas compte du niveau du revenu par tête des différents États membres, qui constitue pourtant un bon indicateur de la richesse des citoyens du pays concerné.

5.5.1 Par contre, le CESE exprime de vives réserves quant au mécanisme correcteur généralisé qui ne ferait qu'institutionnaliser le principe de «juste retour». Il s'agit d'une forme de solidarité des pays moins riches avec les pays plus riches qui est inacceptable. Dans un rapport de 1998⁽¹⁾, la Commission avait déjà pratiqué à des simulations sur les implications d'un tel

mécanisme. Il en ressortait qu'en 1996, dans l'hypothèse où le mécanisme correcteur généralisé aurait été appliqué à 5 pays (UK, DE, NL, AT, SV; 48,7 % du PIB) et en supposant leur exclusion du financement de la correction, la charge aurait été répartie entre les dix autres pays représentant 48,9 % du PNB de l'UE! L'élargissement récent à des pays au standard de vie moins élevé aggraverait encore cette injustice.

5.5.2 En tout état de cause, s'il s'avérait qu'un mécanisme correcteur généralisé était nécessaire, le CESE estime que lors de la correction des déséquilibres, il ne faudrait pas prendre en compte les dépenses encourues dans le cadre des interventions structurelles puisqu'elles poursuivent explicitement un objectif de redistribution.

5.5.3 Le CESE est d'avis que dans la perspective éventuelle de l'instauration du mécanisme correcteur généralisé, le calcul des soldes budgétaires devrait reposer sur les seules dépenses opérationnelles ainsi qu'il en était déjà question à Berlin en 1999. De la sorte, on éviterait des effets pervers liés à l'imputation des dépenses administratives de l'Union et des dépenses pour les politiques communautaires au pays où ces dépenses sont effectivement déboursées. Cela serait d'ailleurs plus cohérent avec la méthode dite de «direct budgeting» selon laquelle les dépenses administratives sont rattachées aux dépenses opérationnelles qui les occasionnent et qui conduit à une ventilation des fonds des dépenses administratives entre toutes les catégories

5.6 Par ailleurs, en ce qui concerne la question des ressources indirectes, le CESE reprend la proposition formulée dans son avis concernant la généralisation et l'interopérabilité des systèmes de télépéage routier dans la Communauté⁽²⁾, à savoir l'éventuelle création d'un fonds européen d'infrastructures de transport qui serait alimenté grâce à un prélèvement d'un centime par litre de carburant consommé par tout véhicule.

5.7 Le CESE prend fait et cause pour la suggestion de la Commission de faire coïncider la période de programmation budgétaire avec la durée correspondante du mandat des organes institutionnels européens (Parlement, Commission).

5.7.1 Le CESE se réjouit de l'inscription des perspectives financières dans la Constitution. Cela confèrera davantage de stabilité au cadre budgétaire de l'UE.

5.7.2 Toutefois, le CESE regrette que le Conseil européen n'ait pas pu engranger les avancées de la Convention européenne selon lesquelles les perspectives financières auraient été adoptées à la majorité qualifiée à moyen terme. En effet, le Conseil européen a préféré conserver l'unanimité tout en l'assortissant de la possibilité de passer à la majorité qualifiée pour autant que cette décision soit prise à l'unanimité au Conseil européen. Le CESE redoute en effet que le maintien de l'unanimité ne précipite l'Union dans une grave crise constitutionnelle ou que les ambitions politiques de l'Union soient revues à la baisse.

⁽¹⁾ Le financement de l'Union européenne: rapport de la Commission sur le fonctionnement du système des ressources propres.

⁽²⁾ JO C 32 du 5 février 2004, p. 36, paragraphe 4.1.

5.8 Le CESE soutient la proposition qui ferait du Parlement européen la principale instance en charge du budget communautaire, l'idée étant qu'il doit en devenir intégralement responsable, pour sa section tant obligatoire que non obligatoire.

5.9 Le CESE juge en outre utile de signaler qu'alors même que la stratégie de Lisbonne pose des défis évidents et induit nécessairement de prendre certaines initiatives, le texte de la Commission ne semble pas proposer de mesures concrètes propres à susciter des actions de développement économique dans l'Union. La seule idée pratique qui émerge du document (chapitre IV, Le nouveau cadre financier, C Flexibilité) consiste en la création d'un fonds spécial d'accompagnement de la croissance mais les ressources dont il est doté sont estimées tout à

fait insuffisantes. Le CESE rappelle à ce propos que la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne était fondée sur l'hypothèse d'un taux moyen de croissance annuelle de 3 % alors que les prévisions pour les années à venir n'excèdent pas les 2,3 % dans l'Europe à 27 États membres. Qui plus est, avec la croissance économique anémiée qu'elle connaît depuis 2000, l'Union n'arrive pas à résorber ce «déficit de croissance économique».

5.10 Il s'impose par conséquent de revoir à la hausse les montants concernés, afin de respecter le préalable fondamental qui conditionne la progression et la réussite de la stratégie de Lisbonne, à savoir la modification de notre système en ce qui concerne l'investissement dans la formation et la recherche.

Bruxelles, le 15 septembre 2004.

Le Président
du Comité économique et social européen
Roger BRIESCH

Avis du Comité économique et social européen sur «Le rôle des organisations de femmes en tant qu'acteurs non étatiques dans le champ de l'Accord de Cotonou»

(2005/C 74/08)

Le 17 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 rôle des organisations de femmes en tant qu'acteurs non étatiques dans le champ de l'Accord de Cotonou».

La section spécialisée «Relations extérieures», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 7 juillet 2004, sur la base du projet élaboré par le rapporteur.

Lors de sa 411^{ème} session plénière des 15 et 16 septembre 2004 (séance du 15 septembre), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 115 voix pour, 8 voix contre et 8 abstentions.

1. Introduction

1.1 Le Comité économique et social européen a eu l'occasion de suivre l'évolution de la politique de coopération de l'UE en ce qui concerne les activités relevant des politiques menées par l'Union européenne dans les pays en voie de développement, et plus particulièrement dans les pays ACP. Cette évolution s'oriente de plus en plus vers une approche participative, c'est-à-dire tendant à reconnaître et à inclure le rôle des acteurs non étatiques (ANE) dans la définition et la mise en œuvre de ces politiques: les institutions et les ANE exercent ainsi une fonction complémentaire dans le cadre de l'action visant à renforcer l'impact des programmes de développement.

L'Accord de Cotonou constitue à ce jour le seul cas où cette participation soit institutionnalisée, puisqu'il exige des gouvernements la pleine implication des acteurs non étatiques dans les diverses phases des stratégies nationales de développement.

1.2 Compte tenu de ces orientations et du fait que le Comité s'est déjà exprimé dans un précédent avis sur «Le rôle de la société civile dans la politique européenne de développement» (REX 097/2003), il nous semble important d'étudier plus en détail le thème de la participation des femmes et leur contribution fondamentale et spécifique à la définition et à la mise en œuvre des politiques de développement dans les pays ACP parties prenantes aux accords de Cotonou; il nous apparaît utile de souligner à quel point leur rôle peut être précieux et doit être véritablement valorisé dans le cadre des accords de Cotonou, de même que dans l'ensemble des politiques de développement.

1.3 En sa qualité d'organe de l'UE représentatif de la société civile organisée, le Comité a du reste déjà affirmé dans le passé «le rôle fondamental des femmes comme acteurs de premier plan du développement et (a insisté) sur la nécessité de promouvoir leurs organisations et de leur assurer une participation équitable aux organes de consultation et de décision» (avis sur le «Livre vert sur les relations entre l'Union européenne et les pays ACP à l'aube du 21^{ème} siècle, défis et options pour un nouveau partenariat», rapporteur MALOSSE, EXT 152/1997).

La participation effective aux processus décisionnels des acteurs non étatiques en général et, parmi ceux-ci, des acteurs «féminins» en particulier, est encore très loin d'être devenue réalité.

2. Observations générales

2.1 Le dernier rapport de la Banque mondiale (Rapport sur le développement mondial 2004) reconnaît explicitement que le marché mondial n'est plus à même d'assurer le développement économique, social et de l'emploi, et en particulier d'éliminer les obstacles qui empêchent tous les pays de la planète, du Nord comme du Sud, de connaître une croissance égale et durable. En 2002, le revenu par habitant des cinq sixièmes de la population mondiale était inférieur à 1.200 dollars, contre un revenu moyen de plus de 26.000 dollars par habitant pour le restant de la population, qui dans sa très grande majorité vit dans les pays les plus riches.

2.2 À ce jour, aucune des institutions internationales (FMI, BM, OMC, OIT, etc.) ne peut opérer dans l'absolu en tant qu'instance régulatrice démocratique au niveau mondial, ni n'est en mesure de limiter, à elle seule, les inégalités du développement économique entre pays et couches sociales.

2.3 Par ailleurs, en particulier dans une période de faible croissance économique dans la plupart des pays, les pays en développement sont dans l'obligation de mener les politiques économiques d'ajustement structurels, recommandées ou imposées par les organismes internationaux, lesquelles infligent des mesures difficiles à assumer et affectent principalement les populations pauvres. Au Nord comme au Sud, là où ils n'ont pas été assortis de politiques de protection sociale adaptées, les changements structurels ont entraîné une augmentation de la pauvreté, de la précarité et de l'insécurité parmi les couches les plus faibles de la population.

2.4 Au cours des dernières années, le fossé entre l'économie mondiale formelle et économie locale informelle s'est encore creusé. Les personnes qui tirent leur subsistance du secteur de l'économie informelle ne bénéficient d'aucun droit et n'ont aucune part à la croissance économique de leur pays, même s'ils y contribuent de manière effective.

2.5 Les femmes constituent la majeure partie de ce segment de la population et sont donc celles qui souffrent le plus de cette situation. Non seulement les femmes pauvres des pays en développement n'ont pas accès aux biens et aux services, mais elles sont souvent également victimes de graves violations des droits humains, sociaux et économiques.

2.6 La pauvreté, le chômage et le sous-emploi frappent principalement les femmes.

2.7 Les différentes conférences organisées par les Agences et les Commissions des Nations Unies ont débouché sur un grand nombre de propositions relatives à des politiques, projets et actions en faveur des femmes. Plus récemment, deux documents-clés ont été approuvés lors de la Conférence sur les objectifs du millénaire pour le développement. Les droits des femmes à l'égalité d'accès et à la pleine participation aux processus décisionnels ainsi que la prévention des maladies et

la protection de la santé figurent parmi les principaux thèmes abordés dans ces deux documents.

3. Les Institutions européennes et les politiques d'intégration des questions de genre

3.1 L'article 3 du traité dispose que l'Union européenne cherche à éliminer les inégalités et à promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes pour toutes ses actions, y compris la coopération au développement.

3.2 L'Union européenne et ses États membres ont signé la Déclaration de Pékin et la Plate-forme d'action, adoptées lors de la Quatrième conférence mondiale des femmes (Pékin 1995), qui lançaient une véritable stratégie pour éliminer tous les obstacles à l'égalité entre les sexes et consacraient le principe de l'intégration des questions de genre (*mainstreaming*). Un règlement (CE 2836/98) relatif à l'intégration des questions d'égalité des sexes dans la coopération au développement a été approuvé, donnant suite à l'engagement pris par la Communauté avec l'approbation de la Plate-forme de Pékin.

3.3 Ce texte, qui est venu à échéance en décembre 2003, a été remplacé par un nouveau règlement pour la période 2004-2006, qui renforce et confirme pour l'essentiel ses objectifs, c'est-à-dire la promotion de l'intégration des questions de genre, en combinaison avec des mesures spécifiques en faveur des femmes, la promotion de l'égalité entre les genres jouant un rôle important dans la réduction de la pauvreté. Le document confirme en outre le soutien aux activités publiques et privées menées dans les pays en développement dont l'objectif est de favoriser l'égalité entre les genres.

3.4 Le Règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la «Promotion de l'égalité des sexes dans la coopération au développement» peut être considéré comme un point de référence essentiel pour les politiques de coopération. Les secteurs d'activité signalés comme prioritaires et dignes d'attention sont le contrôle des ressources et des services en faveur des femmes, en particulier dans les domaines de l'éducation, de l'emploi et de la participation aux processus décisionnels. Le document met également en exergue la nécessité d'élaborer des statistiques ventilées par sexe et par âge, afin de pouvoir développer et diffuser de nouvelles méthodes d'intervention, analyses, études d'impact, etc.

4. Cotonou: approche participative et questions liées au genre

4.1 L'accord de Cotonou, signé le 23 juin 2000 avec les pays ACP, marque un tournant fondamental dans les politiques commerciales et de développement de l'Union européenne. En effet, pour la première fois, les acteurs non étatiques (ANE), se voient garantir la participation à la conception des **stratégies nationales de développement** et reconnaître un rôle complémentaire à celui des institutions de l'État. Sont définis comme ANE les acteurs suivants: le secteur privé, les partenaires économiques et sociaux, y compris les organisations syndicales, et la société civile sous toutes ses formes selon les caractéristiques nationales.

4.2 L'Accord prévoit que les acteurs non étatiques soient informés et impliqués dans la consultation sur les politiques et les stratégies de coopération, et sur les priorités de la coopération, en particulier dans les domaines qui les concernent ou qui les affectent directement, ainsi que sur le dialogue politique; reçoivent des ressources financières en vue de soutenir les processus de développement local; soient impliqués dans la mise en oeuvre des projets et programmes dans les domaines qui les concernent; enfin, reçoivent un appui pour le renforcement de leurs capacités en vue d'accroître leurs compétences, en particulier en ce qui concerne l'organisation, la représentation et la mise en place de mécanismes de consultation, y compris d'échanges et de dialogue, et dans le but de promouvoir des alliances stratégiques.

4.3 Conformément aux politiques de l'Union, l'Accord souligne le lien qui existe entre les aspects politiques, commerciaux et de développement. En effet, le partenariat est basé sur cinq piliers interdépendants: une dimension politique globale, la promotion des approches participatives, l'objectif de la réduction de la pauvreté, l'établissement d'un nouveau cadre de coopération économique et commerciale et une réforme de la coopération financière.

4.4 Le texte prévoit en outre que les stratégies de développement devraient prendre systématiquement en compte les questions liées au genre, qui constituent l'un des trois thèmes à caractère transversal de l'accord (articles 8 et 31).

4.5 L'accord de Cotonou institutionnalise le rôle du Comité en qualité d'interlocuteur privilégié des groupes économiques et sociaux des pays ACP; il est explicitement investi du mandat de consultation des organisations de la société civile.

5. Participation des associations, ONG et organisations de femmes

5.1 Compte tenu des orientations de l'Union en matière de participation et de questions de genre ainsi que de la fonction dévolue par l'accord au Comité, il nous paraît utile d'examiner plus en détail le rôle spécifique des femmes et de leur participation au dialogue civil dans le cadre de l'Accord de Cotonou.

5.2 Compte tenu du très grand nombre de pays concernés, qui appartiennent à des régions différentes, les femmes des pays ACP ne sauraient bien entendu être considérées comme un groupe homogène. Les différences sont considérables suivant la région, le contexte culturel, la catégorie économique et sociale, le niveau de revenu et l'environnement rural ou urbain qui est le leur. Mais puisqu'il faut bien procéder à certaines généralisations, il nous apparaît important de comprendre par quel biais elles peuvent être véritablement intégrées dans les processus de participation instaurés par les accords de Cotonou.

5.3 Une première difficulté découle du fait que les «Lignes directrices sur les principes et bonnes pratiques en matière de participation des acteurs non étatiques aux consultations et au dialogue sur le développement» ne font qu'accessoirement état des questions de genre et que l'évaluation préliminaire des dispositions de l'Accord de Cotonou relatives à la participation des ANE aux processus de programmation (23.01.04) ne contiennent toujours aucune donnée quantitative ou qualitative sur la présence des femmes.

5.4 Il ressort des témoignages recueillis au sein de divers forums et lors de séminaires régionaux que la participation des associations, ONG et organisations de femmes au processus de définition des stratégies nationales a été très limitée dans la plupart des cas.

5.5 Il existe un abîme entre les intentions manifestées et énoncées dans l'Accord d'une part et leur mise en oeuvre d'autre part. Par ailleurs, les actions et mesures destinées à faciliter la participation des femmes semblent également très peu nombreuses.

5.6 Là où il est déjà difficile de créer et de structurer un dialogue avec la société civile en général, accroître l'espace consacré dans ce domaine aux femmes pose sans aucun doute d'autant plus de difficultés. De plus, l'application des dispositions de l'accord relatives à la participation constitue un processus encore en gestation conduit à la fois par la Commission, appelée selon nous à jouer un rôle fondamental, avec l'appui des gouvernements, et par les ANE, dont les potentialités, les compétences et le niveau d'organisation diffèrent d'une région à l'autre.

5.7 Les obstacles à la mise en oeuvre d'une approche participative en général sont nombreux et divers. Comme le Comité l'a souligné dans un précédent avis⁽¹⁾, l'on peut notamment mentionner les aspects suivants:

- la très forte résistance de la majorité des gouvernements nationaux des pays tiers à dialoguer avec les acteurs non étatiques;
- même lorsqu'elles existent, les possibilités réelles des ANE d'influer sur la définition des programmes et des stratégies de développement demeurent minimales;
- la centralisation administrative poussée caractérisant ces pays qui, ne favorisant pas la participation des ANE en général, tend à marginaliser les réalités locales périphériques, en particulier les réalités rurales qui sont les plus difficiles à atteindre et souvent les plus pauvres;
- l'absence de règles et de normes précises régissant une participation effective des ANE; il n'est pas rare de constater dans les pays tiers que la société civile y soit insuffisamment organisée; souvent, le problème majeur réside dans le développement des potentialités des acteurs appelés à participer au processus;
- l'accès aux financements, qui est directement lié à celui de la diffusion et de l'accès aux informations. Les ANE des pays tiers se plaignent souvent de l'absence d'un système de diffusion des informations; les procédures prévues pour l'octroi des financements sont dans la plupart des cas trop onéreuses et complexes, comme l'ont souvent souligné les ANE.

⁽¹⁾ « Le rôle de la société civile dans la politique européenne de développement » (REX 097/2003).

5.8 S'agissant de la participation des femmes, ces obstacles sont aggravés par des conditions objectives liées à des facteurs socioéconomiques, culturels et religieux ainsi que par le fait que de nombreux gouvernements ne sont guère familiarisés avec les droits fondamentaux en général et ceux des femmes en particulier.

5.9 À cet égard, l'Accord de Cotonou considère que le respect des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'État de droit sont des éléments essentiels du partenariat et prévoit que, en cas de violation grave, des mesures sont prises et notifiées à l'autre partie. Toutefois, comme le Comité l'a signalé dans l'un de ses avis (l'accord de partenariat ACP-UE, 521/2002, rapporteur: Baeza SAN JUAN), il aurait été souhaitable de définir des critères plus précis concernant la protection de ces principes.

6. Les femmes dans les processus de développement et les domaines prioritaires d'intervention

6.1 En réalité, la participation des femmes de la société civile est étroitement liée au rôle qu'elles jouent dans les processus décisionnels et dans l'ensemble du processus de développement. À cet égard, il pourrait être utile d'élargir le champ de réflexion.

6.2 Les femmes peuvent contribuer de manière non négligeable au processus de développement, mais elles doivent également pouvoir tirer parti des bénéfices et des chances qu'offre le développement.

6.3 En effet, dans les pays en développement et en particulier dans les pays ACP, les femmes représentent un segment faible de la société et sont davantage touchées par la pauvreté et les privations parce qu'elles ne disposent pas d'un accès ni d'un contrôle suffisant des ressources, alors que cela pourrait leur permettre d'améliorer leurs conditions de vie et de contribuer au développement économique de leur pays.

6.4 Garantir l'accès des femmes aux ressources et à leur contrôle semble par conséquent indispensable si l'on veut lutter réellement contre la pauvreté et amorcer un processus de développement durable.

En outre, les activités économiques dans lesquelles les femmes sont impliquées relèvent la plupart du temps du secteur informel, qui est le plus vulnérable face aux politiques macroéconomiques de restructuration.

6.5 En dépit des «Objectifs de développement pour le millénaire» auxquels l'Union européenne a souscrit et qui visent à réduire de moitié, d'ici à 2015, le nombre de personnes vivant dans l'extrême pauvreté, les négociateurs des deux parties risquent de se focaliser sur l'impact des aspects macroéconomiques et politiques et d'oublier des objectifs plus vastes ainsi que l'impact des mesures négociées sur différentes couches de la population. Il convient d'appuyer les actions de la Commission européenne visant à créer des instruments de suivi pour évaluer l'impact de ces accords.

6.6 Parmi les thèmes mis en exergue dans différents documents des Nations Unies, de la FAO et d'autres organisations internationales, l'on peut, pour simplifier, retenir les domaines prioritaires d'intervention suivants. Cette liste n'est bien entendu pas exhaustive:

— Éducation et formation

Il est prouvé que la promotion de l'éducation et de la formation permet non seulement d'améliorer la vie des individus mais a aussi des retombées positives sur la collectivité concernée. Le lien entre l'éducation et les autres secteurs de l'économie et de la société ainsi que son impact sur le rôle des femmes (scolarisées) a été clairement mis en évidence dans plusieurs études, recherches et statistiques. Aussi est-il essentiel de favoriser l'accès à l'éducation et à la formation notamment dans les zones rurales et les plus pauvres des pays en développement, et de garantir sa gratuité pour les femmes comme pour les hommes. Dans le monde, 24 % des filles en âge d'aller à l'école primaire ne sont toujours pas scolarisées (contre 16 % des garçons). Dans les pays en développement, 61 % des hommes ont au moins suivi une scolarité de base, contre 41 % des femmes.

— Accès aux ressources

L'accès aux ressources financières, en particulier le fait de faciliter l'accès des femmes aux prêts bancaires, microcrédits, à l'épargne et aux services d'assurance, doit être une priorité d'intervention. Dispenser des informations sur ces services constitue l'un des moyens d'action éventuels. Une série de recommandations, en particulier sur l'amélioration de l'accès des femmes aux ressources financières, a été présentée dans le cadre de l'ONU. Compte tenu notamment des changements rapides qui caractérisent l'économie et le marché mondial, tous les aspects relatifs aux ressources en faveur du développement devraient être analysés du point de vue des femmes. Les différences entre hommes et femmes concernant l'accès et le contrôle des ressources économiques, des biens et services publics ainsi que de la propriété terrienne ont privé les femmes de droits fondamentaux et d'opportunités économiques, de pouvoir ainsi que de la possibilité de faire entendre leur voix de manière indépendante dans les processus politique et décisionnel.

— Politiques en faveur de l'emploi

En dépit de quelques légères avancées dans ce domaine, l'on ne peut certainement pas parler d'égalité des chances dans les pays ACP en ce qui concerne l'accès des femmes au marché du travail formel et rétribué de manière équitable. Dans les pays en développement, le secteur informel représente la première source de revenus et d'emplois. Les femmes ont été les principales victimes de la perte d'emplois dans de nombreux pays ACP et il pas rare qu'elles se soient retrouvées au chômage ou aient dû se rabattre sur des emplois non protégés, informels et précaires, dont le niveau de rémunération ne suffit souvent pas pour survivre. Si pour la plupart des hommes et des femmes, la possibilité d'accéder à certaines formes de microcrédit, de favoriser le développement de microentreprises gérées par des femmes et de devenir propriétaire de terrain est fondamentale pour s'assurer une vie digne, selon l'Organisation des Nations Unies pour l'agriculture et l'alimentation (FAO), ce droit est toutefois pratiquement refusé aux femmes dans de nombreux pays en développement. Il ressort d'une analyse des systèmes de crédit de cinq pays africains que les femmes reçoivent 10 % des crédits destinés aux petits propriétaires terriens et que les 90 % restants vont aux hommes.

— *Les femmes et la santé*

La santé reproductive et d'une manière générale le droit des femmes à la santé sont encore des concepts inconnus dans de nombreux pays en développement, ce qui a des conséquences désastreuses non seulement pour les femmes dont la vie est mise en péril, mais aussi pour la société en général. Pour illustrer de manière symbolique à quel point la situation est critique, il suffit d'évoquer les difficultés rencontrées pour prévenir et soigner le VIH/SIDA et les répercussions de la propagation des maladies sur les systèmes économiques et sociaux dans un grand nombre de pays, en particulier en Afrique sub-saharienne.

Les différences sexuelles et biologiques entre les hommes et les femmes se reflètent également dans le secteur de la santé et des soins médicaux. Les rôles et le statut attribués aux femmes ne répondent pas à leur aspiration légitime à un accès adéquat aux soins médicaux et pharmaceutiques et ne tiennent pas non plus compte des responsabilités qu'elles exercent dans la société. Les différents besoins propres aux femmes ne sont guère pris en considération, ce qui a des effets néfastes tout au long de la vie de celles-ci. La situation est encore plus alarmante là où le contexte socioculturel tend à justifier les abus physiques, psychologiques et sexuels contre les femmes.

— *Lutte contre toutes les formes de violence exercées contre les femmes*

La violence contre les femmes demeure l'un des combats les plus difficiles à mener et l'ampleur de ce phénomène est difficile à quantifier. Il suffit de penser au problème de la violence domestique, difficile à dénoncer même dans les sociétés occidentales, aux mutilations génitales et à la traite des êtres humains. Ce dernier phénomène, auquel les femmes et les enfants sont particulièrement exposés, ne cesse apparemment de progresser. Les victimes, souvent très jeunes, sont soumises à l'esclavage sexuel et à d'autres formes de travail forcé. Les femmes vivant dans des pays dévastés par des guerres et des conflits sont particulièrement exposées à toutes les formes de violation des droits humains.

7. Recommandations

7.1 Il est nécessaire de définir avec davantage de clarté et de fermeté les objectifs destinés à soutenir les femmes ainsi que les mesures à prendre si l'Union européenne veut véritablement influencer positivement les conditions de vie des femmes et des pauvres. Plus particulièrement, une grande vigilance s'impose par rapport aux politiques d'ajustement dont les conséquences ont pénalisé les femmes et, d'une manière générale, les couches les plus défavorisées de la population. Les avantages qui découlent de ces politiques doivent en effet être évidents également pour ces groupes sociaux.

7.2 Dans ce contexte, il nous apparaît nécessaire que l'évaluation des accords commerciaux conclus par l'UE avec des pays tiers, et notamment avec les pays ACP, inclue des analyses spécifiques relatives à l'impact qu'auront ces accords sur les couches les plus faibles de la population et sur les questions de genre.

7.3 Les investissements destinés à soutenir les associations et ONG qui oeuvrent en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la *responsabilisation* des femmes sont essentiels pour améliorer l'ensemble des conditions économiques, sociales et politiques dans les pays en développement et consolider une croissance sociale et économique compatible avec le développement durable.

7.4 Compte tenu de ce qui précède, l'objectif ne consiste pas simplement à mieux intégrer les femmes dans la société civile, mais à créer les conditions de base de leur réelle participation, valorisation et soutien, afin qu'elles bénéficient de conditions de parité avec les hommes pour le développement de leur pays. Le renforcement du rôle des femmes dans le processus de participation constitue en effet un facteur décisif de leur accès au pouvoir décisionnel.

7.5 Aussi la condition de base la plus importante est-elle l'affirmation de l'égalité en ce qui concerne le droit d'accès à l'instruction et à la formation pour les femmes. Il convient à cet égard de favoriser tous les programmes et projets allant dans ce sens, depuis l'alphabétisation de base au soutien à l'informatisation et à la mise en réseau des associations de femmes, mesures fondamentales pour garantir la participation et la valorisation du rôle des femmes dans le développement national.

7.6 Dans le cadre du processus de décentralisation envisagé par la Commission, le rôle des délégations spécifié dans les lignes directrices sur les principes et les bonnes pratiques concernant la participation des acteurs non étatiques (24/02/02) est crucial. Ces délégations bénéficient d'une grande souplesse quant au choix des moyens les plus adéquats et doivent contrôler et favoriser la participation la plus large possible des acteurs non étatiques. Bien que les lignes directrices ne contiennent pas de suggestions spécifiques concernant la participation et le rôle des associations de femmes, le Comité estime que les délégations peuvent exercer une grande influence afin de faciliter leur recensement et leur inclusion dans le dialogue civile, créer des réseaux et formuler une stratégie de renforcement des capacités destinée spécifiquement aux femmes.

Les délégations devraient se voir investies d'une responsabilité spécifique concernant la promotion de l'intégration de la dimension de genre et un de leurs représentants au moins devrait bénéficier d'une formation spécifique dans le domaine des questions de genre.

7.7 Aussi une attention particulière doit-elle être accordée à l'identification de la situation actuelle des associations de femmes et de leurs caractéristiques, dans la mesure où les informations adéquates font souvent défaut.

Le Comité pourrait pour sa part contribuer à l'identification des associations et des organisations européennes oeuvrant en faveur du soutien et de la participation des femmes dans les pays ACP.

7.8 Les documents de stratégie par pays devraient prévoir explicitement la participation des femmes à leur élaboration et des mesures et des actions positives destinées à développer les activités des associations de femmes. La Commission peut selon nous exercer une certaine influence à cet égard.

Le Comité invite la Commission à créer une ligne de financement spécifique pour les organisations de femmes de la société civile des pays ACP.

7.9 D'une manière plus générale, il serait important de créer des canaux préférentiels pour les associations de femmes, tant en ce qui concerne les critères d'éligibilité des acteurs non étatiques que l'accès aux financements.

7.10 Des cours de formation visant à encourager les activités d'associations et d'organisations de femmes opérant sur le terrain, dans le cadre des accords de Cotonou, pourraient constituer un instrument utile pour la mise en œuvre de ces accords.

7.11 Le Comité entend promouvoir l'organisation de séminaires permettant de définir et d'approfondir les questions relatives au statut et à la participation des femmes des pays ACP.

7.12 Il veillera à assurer une participation équitable de délégations de femmes aux séminaires et rencontres qu'il organisera avec les femmes et les associations des pays ACP et avec les pays tiers en général.

7.13 Le Comité s'engage à organiser avant le premier semestre 2005 une conférence avec la participation de femmes et d'associations de la société civile des pays ACP, ayant pour objet: la valorisation du rôle des femmes dans les processus décisionnels; l'identification des obstacles et la définition de stratégies s'appuyant sur la position des femmes en tant qu'actrices de premier plan des processus de développement.

Bruxelles, le 15 septembre 2004.

Le Président
du Comité économique et social européen
Roger BRIESCH

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Vers le 7^{ème} programme-cadre de la recherche: les besoins en recherche dans le domaine des changements démographiques - Qualité de vie des personnes âgées et besoins technologiques»

(2005/C 74/09)

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 d'initiative sur le thème «Vers le 7^{ème} programme-cadre de la recherche: les besoins en recherche dans le domaine des changements démographiques - Qualité de vie des personnes âgées et besoins technologiques»

La section spécialisée «Marché intérieur, production et consommation», chargée d'élaborer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 14 juillet 2004 (rapporteuse: Mme HEINISCH).

Lors de sa 411^{ème} session plénière des 15 et 16 septembre 2004 (séance du 15 septembre), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 144 voix pour, 1 voix contre et 2 abstentions.

1. Résumé

Exposé des motifs

1.1 Étant donné les changements démographiques et les chances et risques que cela comporte pour la qualité de vie du nombre croissant de personnes âgées en Europe, le Comité demande

- a) de prévoir une action clé sur cette question dans le 7^{ème} programme-cadre de recherche,
- b) de prendre des mesures d'accompagnement afin de créer une base décisionnelle solide permettant au monde politique de planifier, de prendre des décisions et d'agir en temps utile tant au niveau national qu'au niveau européen.

Il existe une interconnexion étroite entre les dimensions biologique, psychologique, sociale, culturelle, technologique, économique et structurelle du vieillissement. Parallèlement, le vieillissement se produit toujours dans un contexte géographique et social très concret. Ce contexte est caractérisé en Europe par de fortes contradictions géographiques, culturelles et sociostructurelles. Ces deux aspects, la pluridimensionnalité du processus de vieillissement et la diversité des conditions dans lesquels il se produit, ne sont pas suffisamment pris en compte dans les programmes de recherche actuels. Pourtant, seule une recherche menée suivant une approche élargie et à long terme permettra d'élaborer de manière fondée les bases de décision et de planification nécessaires dans les divers secteurs de la société et à tous les niveaux décisionnels, étant donné les changements qui interviennent dans la structure par âge de la population.

Pour le point (a): le besoin de recherche se fait notamment sentir dans les domaines suivants:

- politiques économique et financière (par. 4.1),
- travail et emploi (par. 4.2),
- réalité quotidienne des personnes âgées (par. 4.3),
- environnement socio-géographique (par. 4.4),
- apprentissage tout au long de la vie (par. 4.5),
- prévention et soins de santé (par. 4.6),
- nouvelles technologies (par. 4.7),
- traitement, articulation et développement des connaissances existantes (par. 4.8).

La pluridimensionnalité du processus de vieillissement et la diversité des conditions culturelles, économiques et structurelles dans lesquelles il se produit, requièrent de mener les recherches à long terme et de manière pluri- et interdisciplinaire.

Sur le point (b): les mesures d'accompagnement suivantes sont considérées comme indispensables pour respecter l'article II-85 de la Constitution européenne qui garantit à tous les citoyens européens âgés le droit de vivre dans la dignité et de participer activement aux processus décisionnels et d'exercice de la citoyenneté:

- l'application de la «méthode ouverte de coordination» pour adopter une approche uniforme et une classification des indicateurs de la qualité de vie des personnes âgées dans les pays européens, permettre l'échange d'expériences, la comparaison intereuropéenne et un apprentissage mutuel, favoriser le dialogue entre les représentants de la société civile organisée et les directions générales compétentes de la Commission européenne et convenir de valeurs communes dans la perspective d'une société vieillissante;
- la création d'un observatoire commun (observatoire européen) pour mettre en place une agence européenne sur le vieillissement et d'une banque de données pour acquérir, intégrer et transmettre le savoir afin d'améliorer la méthode ouverte de coordination, et en tirer les conséquences sur le plan pratique et politique;
- la création d'une catégorie «Statistiques démographiques» au sein du CESE;
- l'organisation d'ateliers et de conférences, pour augmenter les connaissances sur les changements démographiques et faire prendre conscience de l'urgence de mesures de prévention et d'accompagnement, sensibiliser l'opinion publique, diffuser le plus largement possible le résultat des recherches et favoriser les échanges entre les «anciens» et les «nouveaux» États membres;

sont considérées comme indispensables.

Objectif:

Création d'une base de données complète:

- pour déterminer les mesures politiques visant à maintenir et, le cas échéant, améliorer la qualité de vie de la génération actuelle et des futures générations de personnes âgées,

- pour renforcer le développement économique et la compétitivité de l'Europe, au vu des potentiels que renferment les changements démographiques.

2. Introduction

2.1 La transformation de la structure par âge de la population est à la fois l'une des plus grandes réussites et l'un des défis majeurs de notre temps. Jamais encore, des générations entières n'avaient pu autant qu'aujourd'hui espérer vivre jusqu'à un âge aussi avancé. Cet allongement de la durée de vie présente l'avantage de permettre de concevoir sa vie de manière plus diversifiée mais entraîne également de nouvelles obligations sur le plan social et individuel. Dans la plupart des pays européens, beaucoup de personnes âgées disposent d'un revenu suffisant et des compétences physiques et intellectuelles nécessaires pour vivre ces années supplémentaires en toute indépendance et satisfaction. Cela ouvre de nouvelles perspectives de développement économique et social. Mais avec l'âge, le risque de voir diminuer ces compétences physiques, sensorielles et intellectuelles augmente, avec les limitations que cela entraîne sur le plan fonctionnel. En revanche, il existe des catégories sociales qui ne disposent pas des ressources matérielles, sociales et personnelles suffisantes pour vieillir dans la dignité. Cela concerne notamment un grand nombre de femmes âgées qui vivent seules. À cet égard, il existe de grandes différences même entre les pays européens. D'autre part, la transformation de la structure par âge de la population de tous les pays requiert une modification de la répartition des ressources disponibles et une adaptation des systèmes de santé et de protection sociale. Le vieillissement de la population touche, même si ce n'est pas exactement de manière synchrone, tous les pays de l'Union européenne⁽¹⁾. Dans son rapport sur les activités du CESE 2000-2002, le Président du CESE écrivait (p. 69):

2.2 «Le Comité a également attiré l'attention sur les prévisions démographiques préoccupantes et leurs incidences, notamment en matière d'emploi, de santé et de retraite»⁽²⁾.

2.3 Ce phénomène est à l'origine de l'élaboration du présent avis d'initiative sur les besoins en recherche dans le domaine «Changements démographiques - Qualité de vie des personnes âgées et besoins technologiques», qui entend demander une action clé sur ce thème dans le 7^{ème} programme-cadre de recherche. Cette action comprend deux aspects distincts mais étroitement liés: premièrement, le changement démographique en tant que tel, qui découle du recul de la natalité et des modifications que cela entraîne dans la structure familiale d'une part et de l'augmentation de l'espérance de vie de la population d'autre part; et deuxièmement, le vieillissement et la vieillesse, qui constituent désormais une phase bien distincte de notre vie, porteuse de nombreuses innovations sociales, culturelles, organisationnelles, technologiques et économiques mais également de certains risques. Les actions de recherche doivent porter sur ces deux aspects, en examinant tant les conséquences que cela aura sur l'ensemble de la société et les mesures politiques qui s'imposeront (macrodimension) que les conséquences et les mesures nécessaires pour garantir la qualité de vie des citoyens plus âgés, tout en tenant compte également des diverses situations liées à la dimension de genre (microdimension).

⁽¹⁾ COM(2004) 146 final. Directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail; Communication de la Commission renforçant la mise en œuvre de la Stratégie européenne pour l'emploi, annexe I, du 7 avril 2004, COM(2004) 239 final.; http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/legis/legln_fr.htm.

⁽²⁾ Décision 2000/750/CE du Conseil du 27 novembre 2000 établissant un programme d'action communautaire de lutte contre la discrimination (2001-2006); http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/legis/legln_fr.htm. Avis du CESE, JO C 284 du 14.9.1998; Brochure CES 2000-018 «Emplois, apprentissage et inclusion sociale: la contribution du CES européen».

3. Contexte et motivation de l'avis d'initiative

3.1 Étant donné qu'il s'agit d'un phénomène démographique inédit dans l'histoire et qu'il induit un changement structurel de la population et de la société, il est nécessaire d'approfondir les recherches sur la question, afin d'en évaluer les implications pour le développement de l'ensemble de la société et de créer une base décisionnelle solide permettant au monde politique de planifier, de prendre des décisions et d'agir en temps utile tant au niveau national qu'au niveau européen. Les avis du CESE et les communications de la Commission sur la politique de l'emploi ⁽¹⁾, l'intégration sociale ⁽²⁾, les soins de santé ⁽³⁾, l'apprentissage tout au long de la vie ⁽⁴⁾, etc. vont également dans cette direction ⁽⁵⁾.

3.2 Une telle base de connaissances constitue en même temps la condition préliminaire indispensable à toute innovation sociale, culturelle, organisationnelle, économique et technologique pouvant contribuer d'une part à maintenir la qualité de vie des personnes âgées et d'autre part à alléger les pressions qui pèsent sur les systèmes de santé et de protection sociale. L'augmentation rapide du nombre des personnes très âgées et l'existence concomitante de plusieurs générations de personnes âgées, qui en est parfois la conséquence directe, requiert précisément de créer des services et professions d'un genre tout à fait nouveau.

3.3 Des projets financés dans le cadre de l'action clé «Vieillesse de la population et handicaps» (6^{ème} action clé) du programme thématique «Qualité de la vie et gestion des ressources vivantes» du 5^{ème} programme-cadre de RDT ont déjà permis d'obtenir toute une série de résultats dans ce domaine. La DG «Recherche» de la Commission a publié récemment une évaluation sur les expériences et connaissances accumulées dans le cadre de cette action clé multidisciplinaire. De même, la transposition des résultats enregistrés par les projets du programme télématique pourrait contribuer à augmenter la qualité de vie des personnes âgées et des personnes handicapées. Cette approche globale, prônée dans le programme télématique à la fin des années 90, ne s'est pourtant pas encore imposée partout.

3.4 Dans le 6^{ème} programme-cadre de RDT, les aides à la recherche sur le vieillissement de la population et sur les répercussions de ce phénomène au niveau social et individuel sont désormais limitées à quelques rares sous-thèmes des domaines prioritaires de recherche «Sciences de la vie, génomique et biotechnologie pour la santé» (priorité 1), «Technologies pour la société de l'information» (priorité 2), «Citoyens et gouvernance dans une société fondée sur la connaissance» (priorité 7) et

«Activités spécifiques couvrant un champ plus vaste de la recherche - Soutien aux politiques et anticipation des besoins scientifiques et technologiques» (priorité 8), de même qu'ERANET.

3.4.1 Les projets menés actuellement au titre de la priorité 8 sur les prévisions démographiques et les coûts et obligations en matière de santé publique dans la perspective du vieillissement de la population devraient permettre de tirer des conclusions politiques importantes. Un objectif stratégique distinct du programme de TSI est de promouvoir l'intégration des personnes âgées et des handicapés dans la société de l'information. Dans ce domaine également on dispose déjà de toute une série de données intéressantes et il existe des projets très prometteurs en collaboration avec de grands groupes et les milieux industriels. Mais il faut intensifier les efforts pour combler les lacunes qui subsistent encore. Le «vieillesse de la population» n'est cependant plus une priorité de recherche inscrite en tant que telle dans les domaines thématiques prioritaires.

3.5 On peut espérer que les projets financés par les 5^{ème} et 6^{ème} programmes-cadres de RDT au niveau médical et biologique permettront de faire progresser les connaissances sur les processus de vieillissement physiologique et biologique, dans la lutte contre les pathologies ainsi que sur les moyens de promouvoir et de préserver la santé.

3.6 L'importance que revêtent les avancées de la recherche dans ce domaine est incontestable. Mais cela ne permettra ni de résoudre les problèmes auxquels les personnes âgées se trouvent confrontées ni d'aider la société européenne à remplir la mission sociale qui lui incombera dans son ensemble dans un proche avenir étant donné le nombre croissant de personnes âgées et particulièrement le nombre croissant de personnes très âgées. À cause du taux de natalité relativement bas, le pourcentage des jeunes (de moins de 20 ans) est passé entre 1960 et 2001 de 32 % à 23 % de la population totale de l'UE, tandis que le pourcentage des personnes âgées (à partir de 60 ans) grimpeait dans le même temps de 16 % à 22 %. Le rapport de dépendance des personnes âgées, c'est-à-dire le rapport entre le nombre de personnes de 60 ans et plus et le nombre de personnes entre 20 et 60 ans, est passé pour la même période de 29,5 % à 38,9 %. Dans les prochaines années, le pourcentage des personnes âgées, en raison d'un déficit des naissances ces trente dernières années, ne cessera d'augmenter et en 2020, celles-ci représenteront 27 % de la population. Cela signifie qu'alors, plus d'un quart de la population européenne aura 60 ans ou plus ⁽⁶⁾. Le nombre des personnes très âgées augmente particulièrement (cf. également 4.5.1). Étant donné l'ampleur du vieillissement de la population et les conséquences encore difficilement évaluables que ce phénomène aura dans les secteurs les plus divers de la société, il convient d'élargir fortement les perspectives de recherche dans ce domaine. Tout comme le vieillissement ne peut être réduit à un processus biologique mais s'étend sur de nombreuses années et comprend de multiples facettes, la recherche sur le grand âge et le vieillissement doit adopter une approche pluri- et interdisciplinaire à long terme. Les objectifs de la recherche ne doivent pas se limiter à découvrir comment préserver la santé et allonger la durée de la vie. La recherche doit plutôt s'efforcer d'augmenter la qualité de vie pendant les années qui ont ainsi été «gagnées».

⁽¹⁾ Résolution du Conseil du 27 juin 2002 sur l'éducation et la formation tout au long de la vie (2002/C 163/01), JO C 163 du 9.7.2002; COM (2002) 678 final (novembre 2001); cf. également COM(2004) 156 final.

⁽²⁾ Communautés européennes (2002). Statistiques sociales européennes - Démographie Eurostat, Thème: Population et conditions sociales Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes.

⁽³⁾ INT/229 - COM (2004) 9 final; Cf. également INT/163 - COM(2002) 565 final, notamment les paragraphes 3.3 et 4.2.

⁽⁴⁾ Cf. aussi l'avis du Comité économique et social européen sur la politique de l'innovation, JO C 10 du 14.1.2004 (COM(2003) 112 final), point 4 «Observations particulières», paragraphe 7.

⁽⁵⁾ Conférence européenne des ministres des transports (CEMT) (2002) «Transport et vieillissement de la population» Paris Cedex: Publication de l'OCDE.

⁽⁶⁾ COM (2001) 678 final. Résolution du Conseil du 27 juin 2002 sur l'éducation et la formation tout au long de la vie (2002/C 163/01), JO C 163 du 9.7.2002;

3.7 Il conviendrait donc que le 7^{ème} programme-cadre de RDT prévoie une action clé sur les défis posés par les changements démographiques, ce qui donnerait à la recherche, plutôt axée sur le secteur médical et biologique, la perspective socio-culturelle, culturelle et socioéconomique et de prévention tout au long de la vie qui lui fait défaut jusqu'à maintenant. Cette approche globale de la recherche doit regrouper tant la recherche fondamentale que la recherche appliquée et le développement (¹). En outre, il conviendrait d'associer les organisations européennes de personnes âgées les plus représentatives, comme le recommandent le plan d'action international sur le vieillissement adopté dans le cadre de la 2^{ème} Assemblée mondiale sur le vieillissement, qui s'est tenue en avril 2002 à Madrid, ainsi que la stratégie adoptée par la CEE-ONU lors de la Conférence des Ministres sur le vieillissement qui a eu lieu en septembre 2002 à Berlin. Étant donné la complexité et la lourdeur des processus de prise de décision politique, il devient urgent de réorienter la recherche dans cette direction. La suite de l'avis sera consacrée à présenter plus en détails quelques domaines dans lequel ce besoin de recherche se fait particulièrement sentir.

4. Les besoins spécifiques en recherche

Le présent avis d'initiative examinera plus particulièrement les besoins en recherche sur la qualité de la vie et le vieillissement dans de bonnes conditions des citoyens européens dans la perspective d'un glissement démographique. Il s'agit d'une part d'examiner les processus de vieillissement et les conditions de vie des personnes concernées elles-mêmes, qui pourraient se manifester très diversement selon les pays d'Europe. Et d'autre part, il convient d'apprécier l'environnement social, lui aussi très différent selon les pays.

Étant donné la multiplicité des domaines concernés par la modification de la structure par âge de la population, on se bornera ici à ne citer que ceux pour lesquels il existe un besoin d'innovation particulièrement prononcé et par là-même un besoin accru de recherche transversale entre les disciplines.

4.1 Besoins en recherche dans le domaine des politiques économique et financière

4.1.1 L'un des premiers aspects essentiels dont le 6^{ème} programme-cadre ne tient pas suffisamment compte est l'examen d'un point de vue socioéconomique des conséquences des changements démographiques qui, d'après les études menées par la DG «Affaires économiques et financières», seront catastrophiques (²). C'est pourquoi il est indispensable d'avoir une base de connaissances solides qui permette d'établir un rapport entre les données sur les revenus et l'emploi et les données sur la santé et les habitudes sociales. Pour pouvoir établir des pronostics solides, il faut que les statistiques soient collectées de manière continue et sur de longues périodes (on citera en exemple pour la santé l'étude anglaise «English Longitudinal Study of Ageing» (ELSA) sur le vieillissement et l'étude

(¹) EUROSTAT (2002). La situation sociale dans l'Union européenne 2002. Luxembourg: L'Office des publications officielles des Communautés européennes.

(²) Cf. Robine, J.M. & Vaupel, J. (2001). «Emergence of supercentenarians in low mortality countries». *The Gerontologist*, 41 (special issue II), 212.

américaine «Retirement Survey» (HRS) sur le départ à la retraite). On peut en déduire un certain nombre de pistes de réflexion:

- Les pronostics en matière démographique ne reposent sur aucune certitude, ce qui n'empêche pas les hommes politiques de devoir planifier concrètement les soins de santé et les systèmes de sécurité sociale et de retraite. Quelles sont les données à rassembler pour pouvoir étayer les mesures politiques correspondantes?
- Quelles conséquences les changements démographiques entraînent-ils sur les habitudes de consommation et d'épargne? Quel type de comportements peut-on attendre et quels sont ceux qui seraient souhaitables étant donné l'augmentation de l'espérance de vie?
- En quoi une population vieillissante et la productivité sont-elles liées? Quelles en sont les conséquences sur la productivité, la capacité d'innovation et l'esprit d'entreprise?
- Comment les potentiels importants que renferment les changements démographiques en ce qui concerne la création de nouveaux produits et prestations de services peuvent-ils être utilisés au profit de la génération actuelle et des futures générations de personnes âgées et servir parallèlement le développement économique de l'Europe (sous le signe de l'«économie de la connaissance»)?
- Quel comportement économique peut-on attendre à l'avenir de personnes âgées qui seront pour la plupart en meilleure santé, mieux formées et plus mobiles que l'actuelle génération de personnes du troisième âge, dont la situation risque de se dégrader, notamment dans les couches sociales les plus faibles? (cf. également les paragraphes 4.2.1 et 4.3.6).

4.2 Besoins en recherche dans les domaines du travail et de l'emploi

4.2.1 Étant donné le glissement vers le haut de la pyramide des âges et la redistribution de ressources raréfiées que cela implique puisque celles-ci ne peuvent augmenter de manière proportionnelle, les entreprises et les systèmes de protection sociale, tout comme les personnes vieillissantes, devront compter à l'avenir avec le fait qu'il sera fait appel à la force de travail et aux connaissances des personnes plus âgées plus longtemps que ce n'est le cas à l'heure actuelle (³). Chacun sait que les plus âgés ne sont de manière générale pas moins compétents que les plus jeunes mais que certaines compétences diminuent avec l'âge tandis que d'autres augmentent. Il convient donc de se pencher plus attentivement sur les questions suivantes:

- Dans quels domaines les travailleurs plus âgés peuvent-ils faire valoir leurs compétences même avec l'âge?
- Quelles autres possibilités et structures de travail faut-il créer pour que même les plus âgés aient envie de rester dans la vie active? Le travail à temps partiel serait-il une solution envisageable?

(³) À cet égard, l'avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions - Vers un espace européen de la recherche», JO C 204 du 18.7.2000.

- Comment peut-on améliorer la santé et la sécurité sur le lieu de travail pour permettre aux travailleurs de participer activement plus longtemps à la vie professionnelle?
- Comment faut-il concevoir les emplois, l'environnement, le rythme et l'organisation du travail pour permettre aux plus âgés de travailler dans des conditions optimales? De quelle manière les technologies adaptées peuvent-elles y contribuer?
- Comment est-il notamment possible de réintégrer dans la vie active des chômeurs de longue durée ou des personnes restées longtemps sans emploi pour d'autres raisons (par exemple pour élever leurs enfants ou s'occuper de membres de leur famille)?
- Quelles sont les raisons qui poussent les entreprises à se séparer des travailleurs âgés? Pourquoi le taux de chômage des femmes plus âgées augmente-t-il particulièrement? ⁽¹⁾
- Quels sont les obstacles qui s'opposent à une durée d'emploi plus longue ou à une nouvelle embauche des travailleurs plus âgés et comment peuvent-ils être levés?
- Quelle flexibilité peut-on et doit-on prévoir pendant les périodes de transition de la pleine vie active à la retraite afin qu'elles soient profitables à la fois aux travailleurs plus âgés, aux entreprises et aux systèmes de protection sociale concernés?
- Comment le transfert de connaissances doit-il s'opérer pour que les connaissances accumulées pendant des années par les travailleurs plus âgés et la somme de leur expérience servent aux plus jeunes, pour que ces derniers montrent de l'intérêt à acquérir les connaissances des «anciens», les intègrent dans leur «jeune» base de connaissances, pour leur plus grand profit et celui de l'entreprise?
- Pour les actions de formation, cf. le paragraphe 4.5.

L'augmentation de la proportion des personnes âgées dans la population totale requiert en outre d'élargir les professions existantes voire d'en créer de nouvelles. Néanmoins, l'on manque d'informations sur les domaines dans lesquels il conviendrait d'urgence d'élargir les compétences professionnelles pour répondre aux besoins et aux exigences des personnes âgées et les domaines où il faudrait créer de nouveaux secteurs d'activités et offrir ainsi de nouvelles perspectives d'emploi.

Il conviendrait d'examiner cette évolution:

- à la lumière des modifications intervenues dans les structures de revenu et de consommation en raison des changements démographiques (cf. également 4.1.1 et 4.3.6);
- au vu de la mobilité qui se réduit avec l'âge: on pourrait envisager ici de nouveaux services à domicile qui restent à développer comme le coiffeur ou la pédicure, ainsi que des prestations de service à distance comme le téléshopping, les conseils en ligne ou autres services similaires;
- Pour ce qui concerne les questions en matière de politique d'emploi dans les domaines de la santé et des soins de santé, cf. le paragraphe 4.6.

⁽¹⁾ Cf. ici encore l'avis du CESE JO C 95 du 23.4.2003 (COM(2002) 565 final et CESE 319/2004 (pas encore publié au Journal officiel) (COM(2004) 9 final).

4.3 Besoins en recherche sur la réalité quotidienne des personnes âgées

4.3.1 Le vieillissement n'est pas seulement un processus biologique, c'est aussi et surtout un phénomène social. Les conditions sociales dans lequel il a lieu présentent des différences entre les États membres, voire à l'intérieur des États membres. Ces différences portent d'une part sur la macrodimension de systèmes politiques et sociaux qui se sont mis en place progressivement au cours de l'histoire et d'autre part sur la microdimension des ressources et parcours individuels. C'est pourquoi le vieillissement et la vieillesse sont vécus différemment selon les catégories de population. Ces différences, qu'elles soient de nature physiologique comme entre les hommes et les femmes, qu'elles interviennent au niveau individuel et/ou professionnel ou au niveau des conditions matérielles, etc. doivent être prises en compte dans les actions de recherche menées sur la réalité quotidienne des personnes âgées.

4.3.2 Il existe d'énormes différences entre les pays européens pour ce qui concerne le climat, la topographie, la densité de population et les types d'habitat, les infrastructures de transport, les prestations sociales prévues par les États et bien d'autres aspects qui influent sur la capacité de mener une vie indépendante et de participer activement à la vie sociale. Certains pays accordent des prestations de retraite minimales qui constituent une base financière suffisante pour que leur bénéficiaire puisse mener une vie satisfaisante même avec l'âge, dans d'autres, ces prestations ne couvrent même pas les besoins de base. Il existe de grosses différences entre et dans les pays ainsi qu'entre les grands groupes de personnes âgées.

- Comment les divers régimes de prestations sociales des pays européens influencent-ils la qualité de vie de leurs citoyens âgés?
- Quelles mesures de prévention pourrait-on envisager pour supprimer les discriminations que subissent les personnes âgées dans l'accès à des logements avantageux, à des moyens de transport confortables, aux offres culturelles, à une nourriture saine et/ou aux nouvelles technologies et qui donc nuisent à leur qualité de vie?
- Comment est-il possible, étant donné les coupes claires que subissent les prestations sociales et les prestations dans le domaine des soins de santé, de garantir la qualité de vie notamment des personnes âgées dont l'existence physique et sociale est menacée par la pauvreté, les pathologies chroniques, le manque de formation, l'insuffisance des connaissances linguistiques ou d'autres ressources?
- Dans quelles conditions vivent les personnes qui n'ont pas ou plus la force de mener une vie autonome? Quelles sont les dispositions qui existent en faveur de ces personnes dans les États membres de l'UE et quelles sont les mesures nécessaires pour préserver leurs intérêts?
- Dans quelles conditions les personnes âgées vivent-elles dans les maisons de retraite ou les établissements spécialisés? Quel mode de représentation de leurs intérêts existe-t-il?

— Quelles sont les modalités de prévention, de traitement et de prise en charge qui existent dans les États membres de l'Union pour les patients souffrant de la maladie d'Alzheimer et les autres personnes atteintes de démences séniles? Quelles sont les possibilités qui existent et les expériences qui ont été faites avec divers modes de logement?

4.3.3 L'autonomie, l'indépendance et l'intégration sociale sont des objectifs personnels et de politique sociale importants. Pour de multiples raisons, ces objectifs sont plus difficiles à atteindre avec l'âge, et tout particulièrement le grand âge. D'une part, le risque de développer des pathologies invalidantes croît avec l'âge. Un environnement défavorable et le manque de ressources économiques s'opposent dans ce cas au maintien de l'autonomie et de l'intégration sociale. De même, certaines normes et conceptions sociales, comme une conception négative de la vieillesse, peuvent agir comme des freins et conduire à l'exclusion des personnes âgées de certains secteurs sociaux importants. Pourtant, à l'image négative de la vieillesse s'oppose le fait que la grande majorité des personnes âgées peuvent poursuivre leur vie en toute autonomie et indépendance pendant de nombreuses années. En outre, elles contribuent de manière importante à la vie familiale et sociale par des aides intergénérationnelles (sur le plan social et financier) et le travail bénévole qu'elles effectuent dans des organes politiques, syndicaux ou confessionnels.

4.3.4 Même confrontées à de nombreuses circonstances contraires et souffrant de pathologies invalidantes, les personnes âgées disposent largement des capacités psychologiques nécessaires pour faire face aux difficultés. Mais cet équilibre interne est remis en cause lorsque les problèmes s'accumulent.

— Quel type d'interventions sont nécessaires et à quel moment pour éviter que les plus âgés ne soient dépassés par les difficultés et les aider au contraire à gérer les situations graves?

— Quelles mesures sont indispensables pour intégrer des aspects qui vont au-delà de la simple couverture des besoins de base, comme le besoin psychologique de sécurité, le besoin d'entretenir des relations avec sa famille et d'autres personnes et le besoin d'intégration sociale?

4.3.5 La grande majorité des personnes vieillissantes peut rester relativement active et en bonne santé tout au long des 20 à 30 ans que dure la vieillesse dans une vie. En raison de sa nouveauté historique, cette phase de notre vie ne présente encore que peu d'exemples de la manière dont on peut la concevoir. Il n'existe pratiquement aucune donnée chiffrée fiable et comparable au niveau européen sur les domaines dans lesquels les personnes âgées sont actives actuellement et fournissent une prestation sociétale, sociale et économique importante, notamment par un travail rémunéré et/ou de bénévolat dans des organisations politiques, syndicales ou confessionnelles, dans les actions d'aide, de formation et d'éducation à l'égard des plus jeunes, etc.

— Quels sont les champs d'activité, les offres de formation, les formes de participation et les possibilités de rencontre qui peuvent être créés pour que chacun puisse profiter des potentialités qui s'offrent à lui pendant ces années, en donnant un sens à sa vie et de manière productive pour la société?

— En quoi les hommes et les femmes âgés divergent-ils dans leurs centres d'intérêts, leurs besoins et leurs capacités? Comment et de quelle manière peut-on et doit-on tenir compte des ces différences?

— Comment les personnes âgées peuvent-elles, directement ou par le biais des organisations qui les représentent, participer aux divers niveaux nationaux et européens aux processus de prise de décision qui concernent leur droit à mener une vie digne et indépendante et à participer à la vie sociale et culturelle, de manière à ce que l'article 25 de la Charte de Nice se concrétise vraiment?

— Quels sont les besoins de mobilité suprarégionale et transfrontière chez les personnes âgées, notamment les migrants âgés, et comment peut-on répondre plus facilement à ce besoin (comme pour les travailleurs)?

4.3.6 Le vieillissement de notre société est envisagé très largement comme un problème, comme une charge et un poids alourdissant les coûts sociaux et de santé. On oublie trop souvent les aspects positifs de la vieillesse, sur lesquels on ne dispose d'ailleurs que de très peu d'informations. Citons notamment le fait que les personnes âgées ne pèsent plus sur le marché du travail mais participent toujours au développement économique en tant que consommateurs.

— En quoi les structures de revenu et de consommation et les besoins de consommation des plus âgés et des plus jeunes divergent?

— À quelles modifications dans les comportements de consommation doit-on s'attendre dans la perspective des futures générations?

— Dans quels domaines existe-t-il un potentiel d'innovation particulier qui permettrait de mieux tenir compte à l'avenir des besoins spécifiques des personnes âgées?

— Cf. également les paragraphes 4.1.1 et 4.2.1.

4.3.7 Suite aux débats actuels qui ont lieu sur les problèmes posés par les soins de santé, le financement des systèmes de retraite et, dans certains pays, les soins palliatifs, beaucoup de personnes âgées ont le sentiment d'être devenues davantage un poids pour la société qu'un des ses membres appréciés.

— Comment peut-on mieux souligner et faire apprécier les prestations intellectuelles et matérielles des personnes âgées aux divers niveaux de la société?

- Quelles mesures de politique sociale peut-on prendre pour que les plus âgés n'aient plus de raisons de croire qu'ils ne sont désormais qu'un «poids mort»?
- Comment de manière générale peut-on modifier la perception négative que l'on a de la vieillesse afin de mieux la faire accepter et de créer une culture positive du vieillissement? Comment peut-on susciter chez les jeunes une meilleure compréhension des plus âgés et favoriser l'instauration d'un dialogue tant intra qu'intergénérationnel? (cf. aussi le paragraphe 4.5.2).
- Comment peut-on inciter les médias à présenter la vieillesse avec davantage de différenciation?
- La mort reste un tabou, même si elle représente un facteur économique incontournable. Comment peut-on empêcher que la mort ne soit qu'une perspective commerciale, sans aucune culture éthiquement responsable de la mort?
- Quelles mesures d'adaptation architecturale ou technique peuvent aider les personnes âgées qui présentent des handicaps spécifiques (troubles de l'audition, de la vue, mobilité réduite, démence) à conserver leur autonomie?
- Sous quelle forme les concepts innovants notamment dans le domaine des «logements intelligents» pourraient permettre aux personnes âgées de rester plus longtemps autonome sur le plan financier et dans la gestion de leur vie quotidienne?
- Quelles sont les expériences positives dont on peut déjà se prévaloir dans ces domaines en Europe? Quels enseignements peut-on en tirer?

4.4 Besoins en recherche sur l'environnement socio-géographique

4.4.1 L'environnement social des personnes âgées va se modifier radicalement dans les prochaines années: un taux de natalité plus faible, une naissance plus tardive des enfants et un taux élevé de divorce réduisent comme peau de chagrin le réseau traditionnel des relations familiales. Dans le même temps, l'augmentation de l'espérance de vie conduit de plus en plus souvent à une coexistence intergénérationnelle pouvant aller jusqu'à la famille à cinq générations ⁽¹⁾.

- Comment ces modifications interviennent-elles sur l'intégration sociale et l'engagement social des personnes âgées dans la société?
- Les générations futures peuvent-elles compter davantage sur les relations non-familiales et celles-ci sont-elles capables d'intervenir aussi lorsque le besoin d'aide se fait sentir?
- Quelles sont les mesures de politique sociale ou/et les innovations organisationnelles ou technologiques qui pourraient renforcer les réseaux familial et non-familial pour en augmenter la résistance et la longévité?

4.4.2 Les études sur le budget temps et la mobilité ont montré que plus l'âge augmente, plus le temps passé à l'intérieur du logement augmente et plus les activités extérieures diminuent.

- Comment les logements, notamment les appartements en location dans des immeubles anciens mais aussi les maisons unifamiliales, peuvent-ils être équipés à moindre coût de manière à permettre aux personnes âgées de rester chez elles même si elles souffrent de handicaps corporels, sensoriels ou cognitifs croissants, le cas échéant avec les soins à domicile adaptés?
- Quels sont les facteurs qu'il conviendrait généralement de prendre en compte dans la modernisation des logements

4.4.3 La nécessité d'être placée en institution lorsque les pathologies invalidantes s'aggravent est une vision d'horreur pour la plupart des personnes âgées.

- Quelles autres solutions intéressantes mais abordables existent lorsque le logement devient une charge trop lourde pour la personne âgée et qu'il ne lui est plus possible de continuer à y mener une vie autonome?
- Quelles expériences ont déjà été faites avec les nouveaux modes de logement comme ce qu'on appelle les résidences pour les seniors? Quelles sont les conditions qui conduisent au succès ou à l'échec de ces solutions alternatives ou d'autres solutions?

4.4.4 Les appareillages, systèmes et services techniques peuvent être d'une grande aide dans la vieillesse pour assumer les problèmes quotidiens. Mais souvent, ils ne sont pas adaptés aux besoins des plus âgés. Ils pourraient être conçus pour un utilisateur «universel» et adaptés souplement aux divers groupes d'utilisateurs. Cela signifie qu'il est indispensable que les utilisateurs futurs participent à leur développement pour augmenter la qualité des produits et des services. Le Comité recommande la consultation et la participation active des organisations de personnes âgées les plus représentatives et des personnes âgées elles-mêmes afin de parvenir à un échange permanent (audit social) sur les besoins réels de celles-ci.

- Qu'est-ce que les producteurs et concepteurs doivent savoir sur l'approche et le concept du «Design for All» ainsi que sur les capacités, handicaps, besoins et comportement des personnes âgées pour que les technologies puissent être adaptés en conséquence et acceptées et mieux utilisées par les personnes âgées?
- Qu'est-ce que la vieillesse apporte comme changements et quels sont les changements éventuels chez les nouvelles générations de personnes âgées?

⁽¹⁾ Communication de la Commission COM(2002) 277 final.

- Comment les facultés et les besoins changeants des personnes âgées peuvent être davantage pris en compte dans la conception de technologies dominantes? Quelles mesures politiques sont susceptibles de renforcer la participation des milieux industriels et économiques à la réalisation de l'objectif du «Design for All»?
- Comment peut-on concevoir le plus efficacement possible la participation des utilisateurs au développement d'appareils techniques?

En outre, il convient d'étudier plus précisément de quels moyens techniques l'on a véritablement besoin et quelles sont les conditions indispensables pour que ceux-ci puissent contribuer à améliorer la qualité de vie des personnes âgées;

- De quelle manière ces technologies peuvent-elles aider les personnes âgées à répondre aux réalités quotidiennes? De quelle manière peuvent-elles venir en aide au personnel soignant et aux prestataires de services, tant officiels qu'inofficiels, pour les personnes dépendantes ou atteintes de démences séniles?
- Quels sont les aspects éthiques qui rentrent en ligne de compte (par exemple en cas de sénilité) pour éviter une intrusion dans la vie privée, par exemple par des techniques de surveillance?
- Quelles sont les innovations qu'offrent les nouvelles technologies et comment est vécue leur utilisation à long terme? Quelles sont les mesures sociales d'accompagnement qui s'imposent pour que ces technologies permettent d'améliorer la qualité de la vie et la participation sociale des personnes âgées et ne conduisent pas à l'isolation et la discrimination sociales?

4.4.5 Il est connu que les activités physiques, sociales et culturelles permettent aux personnes âgées de rester en bonne santé et d'être satisfaites de leur vie. Souvent malheureusement, des obstacles naturels et/ou artificiels ou le manque de moyens de transport empêchent celles-ci d'avoir accès aux installations correspondantes. Les problèmes sont bien connus, mais les solutions proposées sont rares.

- Quelles mesures peuvent et devraient être prises de toute urgence dans le domaine de la planification sociale, de l'urbanisme et des transports pour que l'environnement urbain, les voies publiques, les moyens de transport, les prestations de service, etc. répondent aux exigences de citoyens âgés dont le nombre ne cesse d'augmenter et leur permettent de conserver leur autonomie?
- De quelle manière la qualité de l'environnement urbain, notamment par des points de rencontre et des transports en commun appropriés, peut-elle spécifiquement contribuer à l'intégration sociale des personnes âgées?
- Dans quels pays et quels secteurs a-t-on déjà pu enregistrer des expériences positives et comment peut-on les transposer dans d'autres pays et secteurs?

4.4.6 Souvent, le manque de moyens financiers et sociaux et/ou des handicaps moteurs ou sensoriels empêchent la personne âgée d'avoir accès ou de participer à des activités extérieures. C'est pourtant précisément pour ces personnes, la plupart du temps des femmes âgées qui vivent seules, que la participation à une activité sociale ou culturelle serait particulièrement importante pour ne pas s'isoler.

- Quelles sont les mesures de politique sociale et/ou les innovations organisationnelles ou technologiques qui pourraient encourager les personnes âgées dans le besoin à avoir une vie sociale?

4.5 Besoins en recherche en matière d'apprentissage tout au long de la vie

4.5.1 Dans une société où les changements sociaux, culturels et techniques sont très rapides, l'apprentissage tout au long de la vie prend de plus en plus d'importance. C'est particulièrement vrai pour les travailleurs plus âgés qui se sont formés plus tôt et dont les connaissances ne suffisent plus à répondre aux exigences de la vie active moderne. Une communication commune de la DG «Éducation et culture» et de la DG «Emploi et affaires sociales» ainsi qu'une résolution du Conseil du 27 juin 2002 ont déjà mis l'accent sur la création d'un espace européen de l'éducation et de formation tout au long de la vie. Dans ce domaine également, les besoins de recherche restent importants.

- Quels types de mesures de formation professionnelle sont particulièrement efficaces pour les travailleurs âgés sur le plan de la teneur et de la méthodologie appliquée?

- Comment peut-on s'assurer que les mesures appropriées bénéficient également à tous les travailleurs, quel que soit leur âge et leur sexe?

4.5.2 La nécessité d'un apprentissage tout au long de la vie concerne aussi les personnes qui ont quitté la vie active. Elles aussi doivent pouvoir avoir la possibilité de continuer à s'épanouir sur le plan personnel et pour le plus grand profit de la société.

- Comment acquiert-on et diffuse-t-on les connaissances dans la société de l'information?

- Comment peut-on mieux favoriser l'apprentissage tout au long de la vie chez les personnes âgées, indépendamment de leur situation professionnelle? Quelles sont les possibilités de participer à des programmes de formation et d'information sur des thèmes culturels ou liés à la vie professionnelle qui existent déjà dans les États membres et quelles expériences ont été faites par exemple avec les universités du troisième âge ou lors de rencontres sur divers thèmes?

- Existe-t-il un lien entre le type d'activité professionnelle exercée auparavant et la formation ultérieure? Peut-on tirer des mesures de formation pendant la phase de la vie active des conclusions sur la manière dont on peut maintenir chez les personnes âgées l'envie d'apprendre, de se former et de se cultiver?
 - Comment peut-on aussi améliorer l'accès à la formation des groupes jusqu'ici sous-représentés et préserver la diversité culturelle?
 - Quel rôle les médias publics, les nouvelles technologies et le «e-learning» peuvent jouer pour maintenir la participation sociale, pour transmettre les connaissances et les informations et contribuer à l'épanouissement personnel dans le grand âge?
 - Quelles sont les compétences élémentaires particulièrement importantes pour une personne âgée? (cf. aussi paragraphe 4.6.1)
 - Quelles sont les connaissances de base sur la vieillesse et le vieillissement dont devraient disposer pour leur part les personnes et organisations qui côtoient les personnes âgées? Quelles sont les actions de formation susceptibles d'améliorer chez les jeunes la compréhension des plus âgés? (cf. aussi paragraphe 4.3.7)
 - De quelle manière peut-on évaluer la mise en œuvre des mesures qui ont été décidées antérieurement et transmettre les expériences positives?
- les activités physiques, créatives ou artistiques ou une alimentation saine pour qu'elles les mettent à profit?
- Quelles autres mesures pourraient contribuer à préserver leurs capacités physiques, sensorielles, cognitives et sociales?
 - Le besoin de recherche se fait particulièrement sentir dans le domaine de l'épidémiologie et de l'étiologie des pathologies liées à l'âge, afin d'améliorer les mesures prophylactiques (par exemple dans la démence, et tout particulièrement dans la maladie d'Alzheimer ou éviter les chutes qui peuvent entraîner des fractures de la hanche).
 - Le besoin de recherche se fait également sentir en matière de prévention et de soins de santé dans le domaine professionnel (cf. aussi le par. 4.2.1).
 - Il faut également mener des recherches sur les possibilités de traitement des personnes âgées, tant pour les pathologies générales présentant des caractéristiques spécifiques liées à l'âge que pour les pathologies spécifiques à la vieillesse. Nous manquons largement des bases thérapeutiques nécessaires étant donné que les essais cliniques et les tests de médicaments ne sont la plupart du temps réalisés que sur de jeunes adultes. L'état de santé des personnes âgées n'est cependant pas comparable étant donné que la plupart du temps, elles ne souffrent pas d'une maladie spécifique mais de pathologies graves ou plus légères qui peuvent concerner plusieurs fonctions à la fois.

— Cf. aussi le paragraphe 4.6.3.

4.6 Besoins de recherche en matière de prévention et de soins de santé

4.6.1 On considère que l'une des graves conséquences qu'auront les changements démographiques sera d'augmenter la charge financière qui pèse sur les systèmes de prestations sociales et de soins de santé en raison de l'augmentation rapide du nombre de personnes très âgées. Dans les quinze prochaines années, on s'attend à ce que le nombre d'octogénaires augmente de 50 % en Europe pour dépasser les 20 millions. Le nombre de centenaires croît de manière exponentielle. Il est donc aussi essentiel d'effectuer des travaux de recherche sur la prévention en matière de santé ainsi que sur le maintien et le rétablissement de l'autonomie fonctionnelle des personnes âgées.

- Comment certains modes de vie se répercutent-ils à long terme sur l'état de santé général et plus particulièrement sur certaines pathologies? Comment est-il possible de favoriser les «bons» comportements ?
- De quelle manière faut-il sensibiliser les personnes âgées aux mesures et offres en matière de prévention telles que

4.6.2 Le pourcentage croissant des personnes âgées engendrera dans les prochaines années un énorme besoin en soins de santé et par conséquent un accroissement de la charge financière sur le budget des ménages et de l'État. Les besoins en recherche sont ici encore multiples:

- Comment peut-on et doit-on améliorer les qualifications et les conditions de travail du personnel soignant pour que la profession devienne attrayante?
- Quelles sont les conditions externes ainsi que les besoins en ressources humaines pour que les relations entre le personnel soignant et les patients se déroulent à la satisfaction de toutes les parties?
- Comment les offres en matière de soins de santé peuvent-elles être mieux adaptées aux exigences et aux besoins des personnes âgées dépendantes et comment peut-on favoriser davantage les soins à domicile?

- De quelles manières les solutions techniques peuvent-elles contribuer à soulager les proches, aidants naturels, ainsi que le personnel soignant, sans porter atteinte à l'intégrité et la dignité de la personne soignée?
- Quelles sont les aides économiques et la reconnaissance sociale indispensables pour soulager les proches, aidants naturels, ainsi que le personnel soignant? Comment pourrait-on notamment aider les proches à s'assurer également une assurance-vieillesse?
- Comment faut-il concevoir les soins, le traitement de la douleur et les soins palliatifs pour que la personne âgée termine sa vie dans la dignité?

4.6.3 En Europe, il n'existe pas de définition convenue de certains concepts (par exemple «non indépendant», ou «service de soins à domicile», etc.), ni de structures unitaires des divers services, ni même de directives sur les qualifications du personnel soignant.

- Quelles mesures peuvent permettre d'harmoniser les termes utilisés et donc conduire à davantage de transparence dans le domaine des soins de santé?
- Quelles connaissances et compétences programmatiques, techniques, gérontologiques et sociopsychologiques sont souhaitables à l'échelle européenne en ce qui concerne les qualifications du personnel médical et du personnel soignant?

4.7 Besoins de recherche en matière de nouvelles technologies

4.7.1 La technicisation, dont chacun peut constater la rapide progression, notamment l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication (TIC), a des effets dans tous les domaines cités précédemment (par. 4.1 à 4.6). Dans le domaine professionnel par exemple, ces technologies sont souvent prétexte à exclure les travailleurs âgés. En revanche, des études ont montré qu'une adaptation en conséquence pouvait même renforcer la productivité de ces travailleurs. C'est la raison pour laquelle il convient d'en tenir compte dans les recherches qui sont menées dans tous les domaines. Il convient notamment d'examiner l'aspect éthique, ainsi que la question de l'intégration des personnes âgées qui ne peuvent pas ou ne veulent pas utiliser les nouvelles technologies.

4.8 Traitement, articulation et développement des connaissances existantes

4.8.1 Les recherches menées aux niveaux national et européen ont déjà permis de diversifier les connaissances. Mais ces connaissances ne portent le plus souvent que sur certains aspects du vieillissement et sont organisées selon une logique disciplinaire. Elles sont souvent très dispersées et uniquement disponibles dans les langues des pays concernés. Les résultats des recherches sont rarement comparables avec les résultats

d'autres études, étant donné la diversité des échantillons examinés et de l'outillage méthodologique.

- Nous aurions tout à y gagner si les connaissances étaient organisées de telle manière qu'elles puissent être combinées, comparées et évaluées de manière systématique, et finalement qu'elles soient accessibles à tous.

- L'une des prochaines étapes consisterait à effectuer des analyses secondaires des données ainsi préparées et à convenir des méthodes et instruments d'investigation afin d'approfondir les recherches de manière commune et interdisciplinaire. Le 6^{ème} programme-cadre de la recherche propose comme mesures d'accompagnement pour ce type d'acquisition, intégration et transmission des connaissances de nouveaux instruments: les «Centres d'excellence», les «Réseaux d'excellence» et les «Actions de coordination thématique».

- Il serait en outre souhaitable d'avoir une interprétation et une saisie harmonisées des indicateurs sur la qualité de la vie des personnes âgées dans les pays européens et de disposer d'une base de données européenne permettant une observation et une documentation à long terme. Est absolument indispensable à cet égard la différenciation en fonction du sexe, des différentes catégories d'âge et de revenus ainsi que des régions, étant donné que les indicateurs relevés jusqu'à présent ne sont pas suffisants pour saisir globalement les conditions de vie des personnes âgées. Il faut y ajouter d'autres indicateurs fournissant des informations sur l'état de santé et les pathologies invalidantes dont elles souffrent, ainsi que sur les systèmes de soins de santé et les exigences propres à chaque pays. Il conviendrait d'envisager une collaboration avec Eurostat.

- Il est urgent de collecter et d'intégrer les diverses données statistiques et autres qui existent déjà au niveau national et européen. De même, les résultats des recherches menées dans les divers domaines des 5^{ème} et 6^{ème} programmes-cadres de recherche doivent être examinés de manière intégrative, pour pouvoir en tirer des conclusions sur le plan pratique et politique. Il est impératif de diffuser le plus rapidement possible ces connaissances intégrées et préparées de cette manière.

- Pour que les recherches et les politiques ne soient plus menées simplement sur les personnes âgées mais aussi avec elles, il conviendrait que les futurs projets prévoient une plus grande participation des associations de personnes du troisième âge.

5. Objectifs et exigences

5.1 Le présent avis d'initiative motive la demande d'une action clé dans le domaine thématique «Changements démographiques - Qualité de vie des personnes âgées et besoins technologiques» pour le 7^{ème} programme-cadre de RDT.

5.2 Il s'agit, en encourageant les recherches pluri- et interdisciplinaires ainsi que les recherches sociales participatives sur le vieillissement sur toute une série de thèmes de:

- a) créer les bases de connaissances nécessaires à la planification et à l'action politique pour gérer de manière innovante, socialement équilibrée et économiquement rentable les répercussions du changement de la structure par âge de la population européenne,
- b) préparer les bases et les instruments nécessaires pour envisager correctement et mettre en valeur la vieillesse dans la société.

5.3 Les domaines de recherche qui ont été évoqués et les questions posées à titre d'exemple ont pu montrer l'interconnexion étroite qui existe entre les dimensions biologique, psychologique, culturelle, technologique, socio-économique et structurelle du vieillissement et du troisième âge. Parallèlement, le vieillissement se produit toujours dans un contexte géographique et social très concret. Ce contexte est caractérisé en Europe par de fortes contradictions géographiques, culturelles et sociostructurelles tant entre les divers pays européens qu'au niveau national. Ces deux facteurs, la pluridimensionnalité du processus de vieillissement et la diversité des conditions dans lequel il se produit, requièrent de mener les recherches de manière pluri- et interdisciplinaire. En outre, il convient d'adopter une approche à long terme pour pouvoir englober les évolutions possibles et les intégrer en conséquence dans la réflexion à mener.

5.4 Seule une recherche menée suivant une approche élargie et à long terme permettra d'élaborer de manière fondée les bases de décision et de planification nécessaires dans les divers secteurs de la société et à tous les niveaux décisionnels, étant donné les changements qui interviennent dans la structure par âge de la population. Le vieillissement n'est pas seulement une question d'ordre biologique, médicale, technique et économique mais doit être examiné d'un point de vue sociétal, social et culturel.

5.5 Outre les activités de recherches citées précédemment, le Comité demande de prévoir les mesures d'accompagnement suivantes:

- une audition au CESE sur le thème «Changements démographiques – Qualité de vie des personnes âgées», pour notamment proposer une étude de faisabilité sur la création d'une agence spécifique et sur l'initiative qui serait nécessaire le cas échéant;

- la création d'un observatoire commun afin de saisir les indicateurs sur la qualité de vie des personnes âgées dans les pays européens et de disposer d'une base de données européenne permettant une observation et une documentation à long terme; établir ainsi des pronostics basés sur ces données empiriques; collecter et transmettre les connaissances et en tirer les conséquences sur le plan pratique et politique nécessaires;
- l'organisation d'ateliers et de conférences pour augmenter les connaissances sur les changements démographiques et faire prendre conscience de la nécessité de mesures de prévention et d'accompagnement; pour sensibiliser l'opinion publique aux potentiels positifs que recèle la vieillesse et lutter contre la discrimination contre les personnes âgées; pour diffuser le plus largement possible le résultat des recherches; et favoriser les échanges entre les «anciens» et les «nouveaux» États membres.
- approfondir les discussions sur cette problématique par la «méthode ouverte de coordination» étant donné la complexité et l'ampleur du phénomène du vieillissement de la population et la diversité des opportunités et des exigences posées, le Comité estime que cette méthode est appropriée:
 - pour initier l'échange d'expériences, la comparaison intereuropéenne ainsi que l'apprentissage mutuel,
 - pour favoriser le dialogue entre les représentants de la société civile organisée et les directions générales compétentes de la Commission,
 - définir des objectifs communs,
 - pour examiner la mise en oeuvre du 2^{ème} programme mondial sur le vieillissement (adopté en avril 2002 à Madrid) et de la stratégie de mise en oeuvre de la CE de l'ONU (adoptée par la déclaration ministérielle de Berlin en septembre 2001),
 - pour créer un espace de valeurs communes dans la perspective d'une société vieillissante.

5.6 Le but ultime est de permettre non seulement aux personnes âgées et très âgées actuellement mais aussi aux générations qui les suivent DE VIVRE ET VIEILLIR DANS DE BONNES CONDITIONS EN EUROPE.

Bruxelles, le 15 septembre 2004.

Le Président
du Comité économique et social européen
Roger BRIESCH

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du conseil modifiant les directives 66/401/CEE, 66/402/CE, 2002/54/CE et 2002/57/CE, en ce qui concerne les examens réalisés sous contrôle officiel et l'équivalence des semences produites dans les pays tiers»

COM(2004) 263 final – 2004/0086 CNS

(2005/C 74/10)

Le 29 avril 2004, le Conseil a, conformément à l'article 37 du traité instituant la Communauté européenne, décidé de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 6 juillet 2004 (rapporteur unique: **M. BROS**).

Lors de sa 411^{ème} session plénière des 15 et 16 septembre 2004 (séance du 15 septembre 2004), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 85 voix pour, 1 voix contre et 3 abstentions.

1. Introduction

1.1 De 1998 à 2003, la Commission a autorisé les États membres à mener une expérimentation temporaire d'échantillonnage et d'essai de semences conformément à la législation communautaire sur la commercialisation des semences. L'analyse des résultats a montré que:

- dans des conditions déterminées, une simplification des procédures de certification officielle des semences pouvait être obtenue sans baisse sensible de la qualité des semences, comparée à celle atteinte avec le système d'échantillonnage et d'essai officiel des semences;
- les procédures d'inspection sur pied et sous contrôle officiel pouvaient être étendues à toutes les cultures pour la production de semences certifiées;
- la proportion des superficies devant être contrôlées et inspectées par les inspecteurs officiels pouvait être réduite.

1.2 Les modifications des règles applicables aux semences destinées au commerce international (système OCDE) ont été adoptées. De ce fait, le champ d'application de l'équivalence des semences de l'UE, en ce qui concerne les semences récoltées dans les pays tiers, pourrait être étendu à l'ensemble des types de semences satisfaisant aux caractéristiques et aux exigences d'examen prévues par les différentes directives communautaires relatives à la commercialisation des semences.

1.3 Le Comité souhaite examiner la proposition de la Commission au regard de l'évolution des règles proposées mais aussi dans le souci d'un maintien d'un haut niveau d'exigence sur la qualité des semences produites et sur les questions phytosanitaires.

2. La proposition de la Commission

2.1 La Commission propose de proroger, jusqu'au 31 mars 2005, l'expérimentation sur les inspections sous contrôle officiel (décision 98/320/CE) afin de maintenir les conditions communautaires pour la commercialisation des semences

produites conformément à cette décision et en attendant l'application (transposition des directives) des nouvelles dispositions.

2.2 Dans le même temps, les directives 66/401/CEE (commercialisation des plantes fourragères), 66/402/CEE (commercialisation des semences de céréales), 2002/54/CE (commercialisation des semences de betteraves) et 2002/57/CE (commercialisation des semences des plantes oléagineuses et à fibres) doivent être adaptées aux conclusions des résultats de l'expérimentation et intégrer les modifications suivantes:

- l'introduction de l'examen sous contrôle officiel pour les différentes catégories de semences;
- la définition de l'examen sous contrôle officiel (inspection sur pied ou en laboratoire d'essai de semences, agréé par l'organisme national responsable de la certification des semences);
- le prélèvement des échantillons pour la certification peut être effectué officiellement ou sous contrôle officiel. Les modalités d'échantillonnage sous contrôle officiel sont décrites (qualité des personnes, contrôle des pratiques et règles de sanction);
- le principe de l'équivalence est élargi aux semences récoltées dans les pays tiers et satisfaisant aux conditions et exigences communautaires (système de contrôle et de certification).

3. Remarques générales

3.1 La proposition de la Commission a pour principal objectif de simplifier les procédures de contrôle dans le secteur de la production de semences. La pratique de la délégation du contrôle a déjà cours dans de nombreux États membres. Le Comité soutient donc l'initiative de la Commission. Toutefois, il tient à souligner que la Commission aurait dû présenter une nouvelle directive reprenant l'ensemble des éléments des quatre directives concernées, ce qui faciliterait la compréhension des modifications et assurerait une cohérence dans l'harmonisation des mesures mises en oeuvre.

3.2 La décision de la Commission concernant l'expérimentation pour les examens sous contrôle officiel arrive à terme au 31 juillet 2004. Il va donc exister un vide juridique durant la procédure de codécision dont fait l'objet la proposition législative de la Commission. Le Comité invite donc la Commission à modifier sa décision n° 98/320/CE pour éviter tout vide juridique.

3.3 La Commission propose également une prorogation, jusqu'au 31 mars 2005, de la phase d'expérimentation afin de permettre une transposition des modifications des directives concernées. Le Comité tient à souligner d'ores et déjà que ce délai sera trop court compte tenu du temps nécessaire, dix mois environ, pour réaliser les transpositions. C'est pourquoi, le Comité propose que la prorogation porte jusqu'au 31 juillet 2005.

3.4 Le Comité n'est pas en mesure de s'exprimer sur la pertinence des données techniques concernant les conditions de contrôle sur pied (notamment la modification du taux d'échantillonnage) ou du nombre nécessaire d'échantillons en laboratoire. Le Comité tient toutefois à souligner qu'il est nécessaire de fixer un dénominateur commun à l'ensemble des États membres. C'est pourquoi, les données exprimées sous forme de fourchette devraient être transformées en pourcentage minimal de contrôle.

3.5 La délégation des contrôles officiels à des personnes agréées permet une meilleure efficacité des procédures. La Commission doit s'assurer que les systèmes de contrôle de certification restent performants. Actuellement, des essais comparatifs communautaires et des échanges de pratiques sont réalisés par la Commission. Le montant alloué (entre 0,5 M. d'euros et 0,6 M. d'euros) à ces actions reste insuffisant au regard de l'objectif recherché. Le Comité demande à la Commission d'affecter des moyens financiers supplémentaires pour ces actions d'harmonisation des systèmes de contrôle.

3.6 Le Comité tient à rappeler que lors des négociations d'adhésion avec les nouveaux États membres, des périodes transitoires ont été accordées pour des variétés non inscrites au catalogue car elles ne correspondent pas aux critères commu-

nautaires. Le Comité attire l'attention de la Commission sur ces variétés non inscrites qui peuvent être commercialisées uniquement dans les pays concernés (Chypre, Lettonie, Malte et Slovénie). Il convient d'accompagner cette période dérogatoire de garanties supplémentaires notamment sur les tailles d'échantillons et sur la présence d'«avoine folle» (*Avena fatua*).

3.7 Le Comité attire l'attention de la Commission sur les cas de litiges concernant la commercialisation de lots de semences de mauvaise qualité entre États membres. En effet la réalisation du marché unique aboutira également en assurant aux opérateurs économiques une traçabilité des lots commercialisés et une bonne coordination entre les agences de certification et de production de semences.

3.8 Concernant l'extension du champ de l'équivalence aux pays tiers, satisfaisant aux règles de l'OCDE, le Comité souligne que la réciprocité de cette équivalence doit être obtenue auprès des pays tiers par la Commission. Cette équivalence doit être obtenue aux normes identiques. De même, l'équivalence des systèmes de contrôle pour la sélection conservatrice doit être demandée afin d'assurer un niveau de qualité identique.

4. Conclusions

4.1 Le Comité approuve la proposition de la Commission qui va dans le sens de la simplification des procédures de contrôle sans toutefois altérer le niveau d'exigence de qualité pour la production de semences. Toutefois, le Comité souligne que la Commission doit conserver une analyse des performances des systèmes de contrôle.

4.2 D'un point de vue législatif, le Comité souligne que la Commission aurait dû saisir cette occasion pour présenter une proposition législative regroupant l'ensemble des directives traitant de la commercialisation des semences de céréales, de plantes fourragères, de betteraves et de plantes oléagineuses.

4.3 Le Comité estime que la prorogation demandée jusqu'au 31 mars 2005 sera insuffisante pour permettre la transcription des directives en droit national. C'est pourquoi, il est proposé de porter cette prorogation jusqu'au 31 juillet 2005.

Bruxelles, le 15 septembre 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: intégration des aspects environnementaux dans la normalisation européenne»

(COM(2004) 130 final)

(2005/C 74/11)

Le 25 février 2004, la Commission a décidé, en vertu de l'article 262 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la communication susmentionnée.

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement» chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 6 juillet 2004 (Rapporteur: M. PEZZINI).

Lors de sa 411^{ème} session plénière des 15 et 16 septembre 2004 (séance du 15 septembre 2004), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant à l'unanimité.

1. Introduction

1.1 La problématique relative à l'intégration des aspects environnementaux dans le processus de normalisation européenne s'inscrit parmi les priorités décrites dans la stratégie de l'Union européenne en faveur du développement soutenable adoptée par la Commission en 2001 ⁽¹⁾ sur laquelle le Comité a eu l'occasion d'émettre un avis en novembre 2001 et de procéder récemment à un bilan ⁽²⁾. Cette stratégie tend à instaurer un équilibre entre les aspects économiques, sociaux et environnementaux et à renforcer le principe établi dans le traité CE ⁽³⁾, qui entend intégrer les exigences environnementales dans les autres politiques communautaires. Le Sixième Programme d'action communautaire pour l'environnement ⁽⁴⁾ souligne en effet, à ce propos, que les exigences en matière de protection de l'environnement doivent être prises en compte dans les activités de normalisation technique.

1.2 En outre, le processus de normalisation technique est de nature à contribuer de manière substantielle à la réalisation d'un marché intérieur européen pleinement intégré dans une perspective de progrès respectueux de l'environnement: en effet, il concilie l'engagement à devenir la zone économique la plus compétitive du monde d'ici 2010 avec le développement d'une économie soutenable et créatrice d'emplois nouveaux et de meilleure qualité, dans le contexte d'une Europe élargie caractérisée par une cohésion économique et sociale toujours plus grande, ainsi qu'il a été établi dans la stratégie adoptée à Lisbonne en 2000 par les chefs d'États et de gouvernement de l'Union.

1.3 Par ailleurs, la normalisation technique, qui se fonde sur le consensus de toutes les parties intéressées, est un élément essentiel du processus de mise en œuvre des politiques communautaires et notamment de la Politique intégrée des produits, sur laquelle le Comité s'est déjà prononcé à plusieurs reprises ⁽⁵⁾, qui considère la normalisation elle-même comme

un outil potentiel pour réduire l'impact environnemental des produits et des services.

1.4 Le Conseil Normalisation du 1^{er} mars 2002 a réaffirmé le caractère approprié des normes harmonisées dans les secteurs actuellement couverts par la «Nouvelle approche», souligné l'importance d'une participation effective au processus de normalisation de tous les acteurs sociaux concernés et, enfin, s'est félicité de l'intention de la Commission d'élaborer un document sur la normalisation et la protection environnementale.

1.5 Suite à ce Conseil la Commission a identifié dans un document de travail sur le «Rôle de la normalisation en appui de la législation et de la politique européenne» une série de domaines clés, dont notamment les suivants:

1.5.1 utilisation plus étendue de la normalisation européenne dans les politiques et dans la législation de l'Union afin de renforcer, conformément aux besoins tant de la société que des entreprises, l'expansion de la normalisation technique dans de nouveaux domaines comme les services, les technologies de l'information et de la communication, les transports, la protection des consommateurs et de l'environnement;

1.5.2 prise de conscience accrue, parmi les grands chefs d'entreprise et les autres parties intéressées, des bienfaits de la normalisation pour le monde des affaires, grâce notamment à des actions visant à améliorer et à faciliter leur participation au processus d'élaboration des normes, en impliquant surtout les représentants des PME;

1.5.3 révision du cadre législatif en vigueur sur la normalisation, de manière à le rendre plus conforme aux récents développements et défis en matière de normes techniques européennes, de simplification législative et du concept de «mieux légiférer» ⁽⁶⁾ conformément aux orientations de politique industrielle dans une Europe élargie ⁽⁷⁾ et aux priorités 2003/2006 de la Stratégie pour le marché intérieur ⁽⁸⁾;

⁽¹⁾ COM(2001) 264 final.

⁽²⁾ Avis CESE 10494/2001 du 29 novembre 2001 et avis CESE 661/2004 du 29 avril 2004.

⁽³⁾ Traité CE, articles 2 et 6 (version consolidée).

⁽⁴⁾ Décision 1600/2002/CE du 22 juillet 2002.

⁽⁵⁾ Avis CESE sur le Livre vert sur la PIP (JO C 260 du 17 septembre 2001) et avis CESE 1598/2003 du 10 décembre 2003 sur la communication «Politique intégrée des produits – Développement d'une réflexion environnementale axée sur le cycle de vie».

⁽⁶⁾ Communication de la Commission COM(2002) 278.

⁽⁷⁾ Communication «Politique industrielle dans une Europe élargie», COM(2002) 714.

⁽⁸⁾ Communication «Stratégie pour le marché intérieur – priorités 2003/2006» COM(2003) 238.

1.5.4 adoption d'un cadre financier stable pour asseoir la normalisation européenne sur des bases juridiques solides, en garantissant un cofinancement Commission/États membres des activités de normalisation européenne, des infrastructures européennes et de synergies approfondies entre le CEN, le CENELEC et l'ETSI;

1.5.5 soutien aux organismes européens de normalisation, pour en accroître l'efficacité dans le processus de production de normes techniques et de promotion de l'élaboration et de l'application de standards internationaux, en facilitant l'accès aux marchés et au commerce international, en évitant de créer d'inutiles obstacles aux échanges et en conférant à la normalisation une dimension globale.

1.6 Le développement d'une culture européenne de la normalisation technique est du reste essentiel pour garantir un fonctionnement efficace et équilibré du marché intérieur dans une Union à 25. Aussi est-il important, surtout sur le plan de l'environnement, d'adopter des mesures en vue de la formation d'experts et de l'élaboration et de l'utilisation de banques de données appropriées de façon à garantir l'intégration des aspects environnementaux dans le système européen de normalisation et de même que l'intégration à part entière, dans ce système, des nouveaux États membres grâce à la participation de leurs organismes de normalisation. A cette fin, étant donné la structure et les dimensions des entreprises de ces derniers pays, le Comité juge indispensable d'appuyer activement la participation à part entière des petites et moyennes entreprises de l'Europe élargie dans son ensemble aux travaux de standardisation ainsi qu'à l'utilisation des normes techniques européennes existantes.

1.7 Le système européen de normalisation technique, basé sur le consensus entre toutes les parties intéressées à l'élaboration des nouveaux standards et sur leur adhésion volontaire aux normes adoptées, a fait preuve de sa validité ainsi que d'un niveau d'efficacité et de flexibilité permettant une croissance élevée de la production de normes. Le nombre total de normes européennes a atteint en 2003 le chiffre considérable d'environ 13.500, ce qui joue un rôle extrêmement positif pour l'économie, en réduisant les coûts des transactions, en facilitant le commerce et les échanges, en augmentant la compétitivité et en renforçant l'innovation. Un autre aspect important de la normalisation est d'avoir réduit les obstacles aux échanges dans le marché intérieur et même souvent dans le marché global.

1.8 Ces caractéristiques de succès doivent, selon le Comité, non seulement être préservées dans leur totalité mais même intensifiées, comme l'ont souligné les conclusions du Conseil Normalisation de mars 2002. Toute prise en compte – au demeurant souhaitable – des aspects économiques, sociaux et environnementaux dans le processus de normalisation ne doit en aucun cas, selon le Comité, altérer la nature et les caractéristiques essentielles de ce processus, qui doit rester libre, volontaire et consensuel. Telles sont en effet les caractéristiques qui en ont fait un instrument gagnant sur le plan intérieur et international.

2. Synthèse des principaux éléments de la communication

2.1 Les **objectifs** de la communication de la Commission peuvent se résumer essentiellement comme suit:

- sensibiliser à la nécessité d'intégrer systématiquement les aspects environnementaux dans le processus de normalisation européenne, selon une approche volontaire et gérée essentiellement par les parties concernées;
- ouvrir un débat permanent avec tous les acteurs du secteur de la normalisation pour élaborer un plan d'actions concrètes prévoyant: 1) des activités de formation et de sensibilisation; 2) l'organisation et le soutien de la participation de toutes les parties concernées au processus de normalisation; 3) l'utilisation systématique de tous les outils disponibles pour tenir compte des considérations environnementales au niveau des normes; 4) la redéfinition du cadre d'élaboration, par la Commission, des mandats de normalisation et des mandats spécifiques relatifs à des politiques environnementales et à des aspects environnementaux des produits;
- procéder à une évaluation et à un contrôle constant du processus d'intégration des aspects environnementaux dans la normalisation européenne, à la lumière des résultats obtenus dans les 4 secteurs mentionnés ci-dessus.

2.2 Afin de réaliser ces objectifs, la Commission propose les actions suivantes:

- **au niveau des acteurs concernés:** soumettre des propositions en vue de promouvoir les activités de sensibilisation; échanger les expériences de bonnes pratiques en matière de formation et de sensibilisation; procéder à une vaste consultation pour la formulation des mandats de normalisation; définir les priorités pour concrétiser l'intégration des aspects environnementaux dans les normes européennes; élaborer des indicateurs du niveau d'intégration des exigences environnementales dans les normes; identifier et coordonner les aspects environnementaux traités par les organismes européens de normalisation, fournir un soutien communautaire aux groupes européens d'intérêt qui mènent de telles actions; faire rapport périodiquement sur les modalités d'utilisation des différents outils d'intégration des exigences environnementales dans les normes;
- **au niveau des États membres, et notamment de ceux qui viennent d'adhérer:** prévoir des mesures en vue de promouvoir les activités de formation et de sensibilisation; assurer la collecte et la diffusion de l'information par les différents organismes de normalisation; assister et faciliter la tâche de tous les acteurs intéressés, et surtout des représentants de la société civile et des organismes publics actifs dans le domaine de l'environnement, afin de les faire participer pleinement au processus normatif; faire rapport sur les mesures de soutien adoptées, dans le but de promouvoir les échanges d'expériences et de bonnes pratiques;

— **au niveau communautaire**: adopter des mesures financières de soutien communautaire pour des projets de sensibilisation et de formation mis en œuvre par des organismes européens de normalisation; organiser un contrôle permanent des activités de formation et de sensibilisation réalisées; insérer, au besoin après consultation des milieux intéressés, les aspects environnementaux dans la formulation des mandats de normalisation; aider les groupes intéressés à l'échelle européenne à identifier et à coordonner les éléments environnementaux de la normalisation européenne; organiser des réunions pour permettre l'échange d'expériences et de bonnes pratiques et l'adoption d'indicateurs du progrès normatif européen qui aient un lien particulier avec la dimension environnementale; appliquer un système d'évaluation constante des progrès réalisés dans les secteurs indiqués, évaluation qui devra être examinée, au moins une fois par an, avec les parties concernées.

3. Observations générales

3.1 Le Comité se félicite de l'initiative de la Commission de lancer **une réflexion approfondie sur les possibilités, opportunités et modalités** concernant l'intégration dans la définition de normes techniques européennes des considérations inspirées non seulement par la protection environnementale mais aussi par l'utilisation soutenable des ressources naturelles et des matières premières nécessaires à la fabrication, à la confection, à la distribution, à l'entretien et au traitement en fin de cycle des produits.

3.2 A cet égard, le Comité souligne l'importance de mettre en place une véritable **culture européenne de la normalisation technique**, afin de garantir un fonctionnement efficace et équilibré du marché intérieur **de l'Union européenne** et de mettre en œuvre, surtout dans le domaine de l'environnement, des mesures destinées à la formation d'experts et à la création de banques de données appropriées, de manière à pouvoir évaluer les possibilités et les opportunités pour l'intégration des aspects environnementaux dans le système européen de normalisation, également en ce qui concerne les nouveaux États membres.

3.3 Il est en tout cas essentiel, selon le Comité, que le caractère volontaire et les caractéristiques de consensus, d'ouverture et de transparence de procédures réalisées librement par et pour les intéressés eux-mêmes, qui constituent les **atouts du processus de normalisation technique européenne**, ne perdent pas en importance mais soient au contraire renforcés, également dans la prise en compte des aspects socio-économiques et environnementaux.

3.3.1 Le Comité observe **qu'il existe dès à présent un grand nombre de normes techniques européennes qui traitent directement de questions environnementales** ou qui tiennent compte des aspects environnementaux. Ainsi l'on songe en particulier aux normes sur les aspects essentiels du cycle de vie des produits, aux méthodes normalisées en matière de mesures et d'essais, ou encore aux normes techniques sur les technologies environnementales ou à celles de gestion environnementale, comme par exemple la gestion EMAS basée sur une norme EN/ISO de la série 14001.

3.3.2 En outre, le Comité observe avec satisfaction que les organismes de normalisation européens disposent de toute une **batterie d'outils, parfaitement adaptée, en vue d'optimiser l'intégration des aspects environnementaux** dans les travaux de standardisation technique: à titre d'exemple, le guide CEI 109 ⁽¹⁾ - introduit avec succès dès 1995 et récemment mis à jour - en ce qui concerne les réglementations techniques relatives aux produits électrotechniques et électroniques; l'ISO/TR/14062 ⁽²⁾, ratifiée en 2002, en ce qui concerne la conception et le développement des produits, les plus de 100 «Normes de qualité en matière d'émissions et d'immunité» de l'ETSI/CENELEC et enfin, le Code de conduite ISO/164 promu par le «Help Desk Environnement», mis en place par le CEN.

3.4 Selon le Comité, les considérations mises en évidence ci-dessus viennent confirmer sa conviction que les objectifs tendant à une intégration efficace des aspects environnementaux dans le processus de normalisation technique seront plus faciles à réaliser - notamment dans le cas des petites et moyennes entreprises - à l'aide de codes de **conduite, de rapports techniques et d'instruments plus souples**, ou à l'aide d'ateliers de formation et de manuels pratiques susceptibles de transmettre les connaissances et de sensibiliser aux problèmes dès le stade de la conception de nouveaux produits, de nouveaux processus de production et de nouveaux services. A cet égard, on peut utiliser des procédures simplifiées, adoptées dans le cas de EMAS ou des normes d'hygiène et de sécurité pour les petites entreprises, comme souligné à plusieurs reprises dans l'avis du CESE ⁽³⁾.

3.5 Le Comité souligne avec force qu'il convient, tout au long de ce processus, **d'éviter d'alourdir ou de ralentir la procédure de normalisation. Le fait de la rendre plus coûteuse et plus bureaucratique** serait également en contradiction avec les principes communautaires de simplification des normes. A cet égard, le Comité partage pleinement les conclusions du **Conseil sur la normalisation** du 1^{er} mars 2002 lorsqu'il affirme que «la viabilité du système global de normalisation en Europe est toujours loin d'être garantie, compte tenu de l'évolution rapide de l'environnement européen et international et des changements dans les sources traditionnelles de revenus» ⁽⁴⁾. Selon le Comité, la normalisation doit devenir, dans une mesure croissante, attrayante et utile pour les entreprises et leurs experts, qui détiennent la compétence technique pour mieux intégrer les aspects environnementaux dans la conception des produits, à un coût soutenable.

3.6 Afin d'optimiser les performances générales des entreprises, il convient de poursuivre le développement des mécanismes permettant **d'améliorer les compétences environnementales de tous les acteurs** qui doivent assurer une **participation active** des parties intéressées dès le début du processus d'élaboration des normes. Outre les aspects techniques, économiques et sociaux, il convient de prendre également en considération ceux qui ont trait à la santé, à la sécurité et à la satisfaction du client. Ces dernières années surtout, il est apparu nécessaire de prêter une attention accrue à la réduction et à la rationalisation de la consommation de ressources naturelles et d'énergie, à la réduction des déchets et des émissions, et surtout à la **qualité** du processus même de formation des nouvelles normes techniques volontaires, de manière à garantir une transposition aisée de ces normes au niveau international.

⁽¹⁾ Guide CEI/109 sur «Les aspects environnementaux - intégration dans les normes de produits électrotechniques».

⁽²⁾ ISO/TR 14062 sur «La gestion environnementale - intégration des aspects environnementaux dans la conception et le développement des produits».

⁽³⁾ Avis CES 560/1999 du 29 mai 1999 (JO C 209 du 22 juillet 1999).

⁽⁴⁾ JO C 66 du 15 mars 2002.

3.7 Selon le Comité, à la lumière du processus démocratique actuel, essentiellement fondé sur les structures nationales, il serait opportun de **laisser aux parties concernées (stakeholders) la responsabilité de définir – en recourant à toutes les expertises ou consultations possibles – les modalités permettant d'intégrer les aspects environnementaux dans la normalisation**, en évitant ainsi les approches de type «du haut vers le bas».

3.8 Le Comité est d'avis que le processus d'élaboration des normes techniques ne doit pas progresser à un rythme plus rapide que les **changements culturels** qui sont nécessaires aux différents secteurs pour prendre **conscience de leur rôle dans un contexte de développement soutenable**. La tâche de la Commission revêt une importance particulière dans le processus de sensibilisation et de «prévision» culturelle, à mettre en œuvre au moyen de la diffusion des connaissances et des bonnes pratiques.

3.9 La qualité élevée des normes techniques volontaires est l'élément essentiel de leur **valeur ajoutée au niveau européen**; selon le Comité, une telle qualité ne peut qu'être le fruit d'une **participation active** au processus normatif de toutes les parties concernées, à savoir des experts et des représentants industriels des différents secteurs, de même que des petites et moyennes entreprises, des travailleurs, des consommateurs et des ONG. La multiplicité des acteurs représente un **juste équilibre entre les exigences économiques, sociales et environnementales, sans compter les aspects prioritaires de la santé et de la sécurité**.

3.10 Conformément au principe de **subsidiarité**, cette participation doit être assurée **en premier lieu au niveau national**, surtout en ce qui concerne les nouveaux États membres. Il convient de soutenir non seulement les **ONG**, pour qu'elles offrent une participation active et compétente, mais aussi et surtout les **PME qui, surtout en ce qui concerne leurs structures et leurs dimensions**, accusent un important besoin de voir s'améliorer leur accès au processus normatif. A cet égard, il est bon de rappeler que des **structures européennes créées expressément pour les PME, comme NORMAPME**, devraient être renforcées et utilisées de manière optimale.

3.11 Le Comité souligne la nécessité d'adopter des mesures prioritaires de soutien communautaire à des actions de **renforcement des capacités**, promues par les organismes de normalisation et par les **ONG des nouveaux États membres** ainsi qu'à des **projets** de formation d'experts et suggère de mettre en place un **réseau de banques de données, pleinement interopérable et décentralisé, proche de l'utilisateur final**. Il s'agit, en fin de compte, de garantir à tout moment un meilleur accès à l'information ainsi qu'une participation consciente de toutes les entreprises au processus normatif.

3.12 Pour ce qui est de la définition des **priorités** dans les travaux de normalisation, le Comité soutient qu'il convient de continuer à **les établir dans le cadre d'un processus consensuel volontaire impliquant librement toutes les parties concernées** et qu'il faut éviter de retenir des priorités motivées uniquement sur un plan politique, sans tenir compte des spécificités des produits et des entreprises qui les produisent.

3.13 Quant au recours de la Commission à des mandats obligatoires dans le cadre de la «nouvelle approche», le Comité estime que **l'utilisation de normes techniques environnementales doit être encouragée** non pas au moyen de décisions du haut vers le bas mais plutôt d'une **acceptation plus large des produits éco-compatibles, en orientant le mieux possible les intérêts et les besoins des citoyens et des consommateurs**.

3.14 Selon le Comité, la définition de mandats bien précis dans le cas de la nouvelle approche a contribué au succès du marché intérieur européen et à présent ce succès ne doit pas être neutralisé en utilisant ces mandats dans le but de transférer des processus décisionnels difficiles de nature politique à l'intérieur des organismes techniques de normalisation.

3.15 La **transposition des normes techniques européennes au niveau international** revêt, selon le Comité, une importance essentielle pour garantir la présence effective et la compétitivité à part entière de nos produits sur le marché global. A l'heure actuelle, grâce aux accords de Dresde et de Vienne, plus de 83 % des normes CENELEC et quelque 40 % des normes CEN découlent des normes élaborées par les organismes internationaux de normalisation ISO, CEI et UIT. Aussi convient-il, selon le Comité, **d'éviter que les exigences de normalisation environnementales soient perçues comme des entraves aux échanges dans le cadre de l'Accord TBT de l'Organisation mondiale du commerce** ou qu'elles ne se traduisent en désavantages concurrentiels pour les entreprises européennes sur le marché global. A cet égard, il convient d'adopter une attitude pro-active tant dans le dialogue transatlantique (TABD), que dans celui avec le Japon (EJBD) ou avec le Mercosur (MEBF), afin de ne pas creuser davantage le fossé séparant les normes européennes et les normes internationales.

4. Observations particulières

4.1 Participation: il convient d'éviter qu'une participation élargie ne ralentisse le processus d'adoption et de révision des normes, processus qui exige des temps moyens qui vont de 3 à 5 ans. **Il convient de souscrire à part entière au principe de subsidiarité**. Au niveau national, il faut assurer la participation de toutes les parties intéressées, et notamment des employeurs et des travailleurs, tandis qu'**au niveau européen** les représentants des organismes nationaux de normalisation doivent apporter les résultats des positions consensuelles qu'ils ont atteintes. A ce niveau, les représentants des organisations européennes des petites et moyennes entreprises et des ONG intéressées doivent pouvoir participer également, sur la base des positions consensuelles dégagées dans les enceintes respectives.

4.2 Coopération: le Comité juge particulièrement important de mettre en place un **échange systématique de connaissances techniques, le développement de codes de conduite, gérés sur une base volontaire et de bonnes pratiques**, celles-ci devant cependant utiliser les éléments existants (cf. paragraphe 3.3.2), qui méritent d'être renforcés et étendus, surtout pour les nouveaux États membres.

4.3 Culture: la **formation d'une culture européenne de la normalisation technique** qui tiennent compte des aspects économiques, sociaux et environnementaux est prioritaire pour les entreprises et leurs organisations, et notamment pour celles des PME, ainsi que pour les associations des travailleurs et des opérateurs. Les organisations de défense de consommateurs et de protection de l'environnement doivent pouvoir bénéficier, tant au niveau national qu'europpéen, de soutiens financiers adéquats, de façon à pouvoir approfondir leur formation dans le domaine technique et normatif et assurer une représentation qualifiée et compétente.

4.4 Financement: **nécessité de prévoir des postes budgétaires pluriannuels, nationaux et communautaires**, pour mener des actions de formation et de sensibilisation. Lesdits crédits devraient bénéficier notamment à des organismes de normalisation nationaux et européens, aux partenaires sociaux et aux organismes représentant les différentes composantes de la société civile.

4.5 Priorités: l'établissement des **priorités** pour l'élaboration des nouvelles normes techniques doit être laissé au choix consensuel de tous les participants, qui sont les acteurs directs du processus normatif et qui doivent en assumer l'entière responsabilité; elles ne doivent en aucun cas être le résultat d'un processus imposé par le haut. Instruments: l'utilisation systématique des **instruments** – tels que ceux examinés aux paragraphes 3.3.1 et 3.3.2 – nécessaire pour intégrer les aspects environnementaux dans la normalisation doit être perçue comme une **opportunité offerte et non comme une obligation imposée** aux acteurs du processus normatif technique, sur une base volontaire.

4.6 Suivi: **le suivi et l'évaluation des résultats atteints** à l'aide des actions de sensibilisation et de formation et du renforcement des organismes internationaux et européens de normalisation, également en termes de participation qualifiée des ONG et des organismes représentatifs des PME, doivent pouvoir fournir à la Commission, au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social européen les bases pour la rédaction des **rapports bisannuels prévus et pour la révision, tous les 5 ans, des actions** et des orientations communautaires en la matière.

5. Conclusions

5.1 Le CESE est convaincu de la nécessité d'accélérer, sans toutefois l'alourdir, le processus de normalisation, afin de garantir le développement d'un marché intérieur de haute qualité, sous tous ses aspects, y compris environnementaux. L'objectif est de rendre le processus de normalisation efficace, peu coûteux et non bureaucratique, et d'adapter au préalable les capacités institutionnelles des États membres.

5.2 Selon le CESE, le processus visant à intégrer les aspects environnementaux dans le système européen de normalisation devrait progresser dans le plein respect du principe de subsidiarité, lequel doit garantir la participation à part entière de tous les acteurs, et surtout des PME et des ONG, au processus, notamment au niveau national/régional, qui est notoirement le plus proche des parties intéressées.

5.3 Le développement du marché global et l'ouverture au commerce mondial de nouvelles grandes entités comme la Chine, l'Inde et la Russie, rendent prioritaire la transposition des réglementations techniques européennes actuelles au niveau international, selon les dispositions des accords de Dresde et de Vienne, avec pour objectif de traduire les solutions de normalisation en avantages commerciaux pour les entreprises européennes.

5.4 Selon le CESE, l'objectif est de réaliser une complémentarité optimale entre les réglementations environnementales contraignantes et les normes techniques volontaires, qui résultent d'une sensibilité accrue à l'environnement et à la qualité.

5.5 Le CESE insiste pour que l'on renforce les plates-formes d'échange de bonnes pratiques et de dialogue, pour le développement des connaissances, entre les partenaires sociaux: organismes européens et nationaux de normalisation, industrie, PME, représentants des travailleurs, consommateurs, ONG, dans le but de soutenir le développement de la procédure de normalisation, conformément à la stratégie de Lisbonne et aux principes de croissance soutenable et compétitive.

5.6 Il convient notamment de:

- promouvoir une culture européenne de la normalisation technique pour l'UE;
- prévoir des mesures de formation pour experts et développer des banques de données appropriées et destinées à une large utilisation;
- intégrer dans une mesure croissante le système de normalisation européenne et la protection de l'environnement;
- stimuler les réactions du côté de la demande (c'est-à-dire sensibiliser les consommateurs) afin d'améliorer la demande d'un marché aspirant à une utilisation soutenable des ressources naturelles, des matières premières et des produits finis et conditionnés;
- réaliser un équilibre adéquat entre la défense des aspects prioritaires de sécurité, d'hygiène et de santé et celle des aspects environnementaux globaux, compte tenu du Protocole de Kyoto;
- appliquer pleinement les principes de subsidiarité, en promouvant la participation de toutes les parties intéressées, au niveau national/régional;

- promouvoir l'adoption de codes de conduite plus souples, conduisant à des processus de normalisation compatibles avec l'environnement, afin d'aider surtout les PME dans les processus techniques, qui soient également valables économiquement dans la réalisation de nouveaux produits, de nouveaux processus, de nouveaux services;
- développer une plate-forme d'échange entre la stratégie de Lisbonne pour le marché intérieur et le plan d'action 2004-2010 pour l'environnement et la santé, dans le but de diffuser un dialogue d'experts parmi toutes les parties intéressées au processus de normalisation: CEN, CENELEC, ETSI, PME-normalisation, ANEC (consommateurs), TUTB (représentants des travailleurs), ECOS (organismes environnementaux), industrie, distribution et services;
- soutenir le développement de la normalisation technique de base pour les réglementations relatives à la qualité des produits et des procédés, dans le domaine de la production agricole et alimentaire.

Bruxelles, le 15 septembre 2004.

Le Président

du Comité économique et social européen

Roger BRIESCH

Avis du Comité économique et social européen sur «L'agriculture périurbaine»

(2005/C 74/12)

Le 17 juillet 2003, le Comité économique et social européen a décidé, en vertu de l'article 29 paragraphe 2 de son règlement intérieur, d'élaborer un avis sur «L'agriculture périurbaine».

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement» chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 6 juillet 2004 (Rapporteur: M. CABALL i SUBIRANA).

Lors de sa 411^{ème} session plénière des 15 et 16 septembre 2004 (séance du 16 septembre), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 132 voix pour et 3 abstentions.

1. Introduction

1.1 Une activité productive conditionnée par l'environnement urbain

1.1.1 La question des espaces périurbains fait l'objet d'un intérêt et d'un débat au niveau de divers forums de débat européens, dont le Comité économique et social européen. Il s'agit en effet d'une réalité de plus en plus présente dans de nombreuses communes de l'UE du fait du développement urbain, industriel, du secteur tertiaire et des infrastructures de communication et de transport, etc. qui phagocyte le territoire au détriment de l'espace productif agricole, générant de plus en plus d'espaces agricoles marginaux ou agricoles non compétitifs.

1.1.2 L'activité agricole dans les zones périurbaines est conditionnée par l'environnement urbain dans lequel elle se développe, qui a sur elle des répercussions négatives limitant sa viabilité économique. Ces impacts négatifs sont les principales causes de la dégradation de l'environnement du territoire et détériorent les relations sociales entre la ville et la campagne. Il s'agit de désaccords entre la ville et la campagne, problème qui, selon la manière dont il est traité et réglé, peut compromettre considérablement la survie de l'activité agricole elle-même.

1.1.3 Il convient d'ajouter aux problèmes traditionnels des espaces agricoles et urbains un problème qui est apparu plus

récemment, et qui justifie la défense des espaces libres autour des villes, mais sans activité agricole. Il s'agit en définitive d'une vision du territoire basée sur le concept de «parc thématique» où tout serait artificiel, «décontextualisé» et impersonnel, justifiée sur la base de certains critères esthétiques faussement étayés par des normes reposant sur la préservation de la biodiversité ou une conception du paysage tentant de marginaliser ou de cantonner l'activité agricole au folklore.

1.1.4 Dans le cadre de la politique agricole commune (PAC) de l'UE, l'on insiste sur la nécessité de diversifier l'économie de l'entreprise agricole en y incluant des activités qui procurent de nouveaux revenus aux agriculteurs et aux agricultrices. Il est à noter que sans agriculture, il ne saurait exister de paysage agricole, c'est-à-dire des paysages avec des champs cultivés, des animaux, des prairies et surtout, des agriculteurs et des agricultrices.

1.1.5 Tout cela (la pression de l'environnement urbain, la conception d'une agriculture sans agriculteurs ni agricultrices et la réforme de la PAC) implique d'importants problèmes en termes de continuité et de stabilité de l'agriculture périurbaine (bien plus accentués que dans d'autres zones agroclimatiques similaires, ce qui présente un risque plus élevé de disparition de l'activité agricole).

1.1.6 Parallèlement à la perte de terrain apte à la culture, il faut ajouter les difficultés que soulèvent, dans les structures productives de certains États membres de l'UE, l'absence de législation claire réglementant le marché du foncier et des baux ruraux, ainsi que le fait de ne pas pouvoir disposer d'un marché foncier avec des terres propres à la culture, pour l'intégration des jeunes ou pour agrandir les exploitations agricoles. De nombreux propriétaires publics ou privés ont bloqué le marché de la terre en évitant d'inclure les terrains dans l'offre, via des contrats de location, aux agriculteurs professionnels. Il s'agit de processus spéculatifs qui rendent très difficile l'avenir de nombreux espaces agricoles périurbains et auxquels les États membres de l'UE doivent répondre par une législation spécifique visant à les empêcher.

1.1.7 Ces espaces agricoles qui, n'étant pas étrangers aux changements qui se sont produits dans le monde rural ces dernières années, sont caractérisés par des valeurs et des fonctions déterminées qui permettent, de manière idoine ou non, d'y développer certaines activités.

1.2 *Bien plus qu'une activité exclusivement économique*

1.2.1 Le CESE, en tant que faisant partie des instances concernées par le développement rural et directement impliquées dans la durabilité du développement économique, environnemental et social des zones rurales d'Europe, rappelle que les fonctions environnementale, sociale et économique que remplissent également les espaces agricoles dans les zones périurbaines revêtent une importance accrue par rapport à celles qu'ils exercent sur le reste du territoire. Dans ces zones, les terres agricoles jouent le rôle de poumon vert pour les grandes agglomérations. Ces zones sont un élément fondamental de l'aménagement du territoire, empêchant la croissance illimitée des villes, façonnant le paysage et humanisant les environnements urbains. En revanche, leur fonction économique, essentielle pour le maintien des espaces agricoles et leurs perspectives d'avenir, est réduite en raison de la pression urbanistique à laquelle elles sont soumises et du peu d'importance qu'on leur attribue en termes productifs, dans le cadre général de l'économie des zones périurbaines.

1.2.2 Le CESE, faisant sienne la phrase du premier principe de la Conférence de Salzbourg: il n'y a pas d'agriculture sans campagne vivante, ni campagne vivante sans agriculture⁽¹⁾, insiste sur le principe selon lequel les vrais acteurs des espaces agricoles périurbains sont, et doivent être, principalement les agriculteurs et les agricultrices se consacrant à cette activité à temps plein, tout en reconnaissant également le rôle important qu'ils jouent dans le cadre d'une activité à temps partiel, dans de nombreux espaces périurbains.

1.3 *Une agriculture confrontée à ses limites et à ses opportunités, dans un espace hétérogène et dynamique*

1.3.1 Le CESE est conscient des difficultés que soulève la tentative de définition d'un concept univoque de l'espace périurbain, en raison de son hétérogénéité et son dynamisme

(1) Littéralement: «pas d'agriculture sans campagnes vivantes, pas de campagnes vivantes sans agriculture». Conclusions de la 2ème conférence européenne sur le développement rural, tenue à Salzbourg du 12 au 14 novembre 2003; MEMO/03/236.

extraordinaires. Cet espace est avant tout une zone de contact entre le monde rural proprement dit et le monde urbain, mais qui conserve les traits fondamentaux du premier tout en supportant l'attraction du second.

1.3.2 Le point commun des espaces périurbains est la précarité territoriale, environnementale, sociale et le fait qu'ils se situent à la périphérie des agglomérations urbaines. C'est précisément l'agriculture professionnelle qui se développe dans ces espaces que l'on appelle «agriculture périurbaine». À côté de cette agriculture professionnelle coexistent d'autres activités liées à la culture de plantes à des fins récréatives, thérapeutiques, pédagogiques etc., ou à des fins de création et de préservation de paysages (paysagistes, jardiniers, etc.). Ces activités revêtent une importance particulière dans certaines régions des États membres.

1.3.3 Il s'agit d'espaces ruraux confrontés à des contraintes spécifiques et caractéristiques, qui les différencient d'autres espaces ruraux, gravement menacés dans leur continuité.

1.3.4 Au contraire, l'agriculture périurbaine a, dans bon nombre de cas, une particularité qu'elle doit exploiter dans toute la mesure du possible: les opportunités offertes par la proximité d'un marché de consommateurs, la sensibilité croissante de ceux-ci à des aspects tels que la qualité et la sécurité alimentaire et la demande sociale de nouvelles activités (loisirs, formation, éducation à l'environnement, tourisme écologique, etc.). Ces nouvelles activités complémentaires permettraient de diversifier le risque entrepreneurial et d'améliorer le revenu agricole.

1.3.5 L'article 20 du règlement (CE) n° 1257/1999 du Conseil concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) dispose que «peuvent être assimilées aux zones défavorisées, d'autres zones affectées de handicaps spécifiques, dans lesquelles le maintien de l'activité agricole, soumise, le cas échéant, à certaines conditions particulières, est nécessaire afin d'assurer la conservation ou l'amélioration de l'environnement, l'entretien de l'espace naturel, leur vocation touristique, ou pour des motifs de protection côtière». Cela confirme le postulat sur lequel le CESE insiste, à savoir que les espaces agricoles périurbains développant une agriculture périurbaine doivent être considérés comme «des zones souffrant de difficultés particulières».

1.3.6 L'Agenda 2000 et la récente révision à mi-parcours de la PAC ont donné une nouvelle impulsion à ces orientations.

1.3.7 Dans le préambule des conclusions de la Conférence de Salzbourg, l'on a souligné «la nécessité d'aider les agriculteurs européens à assumer leur rôle multifonctionnel, à la fois gardiens de l'espace rural et producteurs axés sur le marché, dans l'ensemble de l'Union»⁽²⁾. C'est ce que préconise également le CESE dans son avis d'initiative (rapporteur: M. BROS) sur le «2ème pilier de la PAC: les perspectives d'adaptation de la politique de développement des territoires ruraux (Les suites de la conférence de Salzbourg)»⁽³⁾.

(2) Voir note en bas de page n° 1.

(3) CESE 961/2004 – NAT/243.

2. Objectifs pour la préservation et le développement de l'agriculture périurbaine

2.1 Pour le CESE, l'agriculture périurbaine est confrontée indiscutablement à des contraintes spécifiques dont les caractéristiques sont clairement identifiables et définissables et présentent des difficultés particulières requérant des mesures concrètes permettant de préserver, d'aménager et de gérer les espaces périurbains qui ont une activité agricole productive. Pour ce faire, le CESE propose de promouvoir des mécanismes et des instruments susceptibles de protéger et de développer les espaces agricoles périurbains.

2.2 *Objectif 1: la reconnaissance sociale, politique et administrative de l'existence des espaces périurbains ayant une activité agricole comme étant des zones rurales confrontées à des contraintes particulières*

2.2.1 Permettre la constitution d'un tissu actif et puissant de «villes intermédiaires»

2.2.1.1 Dans son avis d'initiative intitulé «Les aires métropolitaines: implications socio-économiques pour l'avenir de l'Europe» (*) (rapporteur: M. VAN IERSEL), le CESE constate que la «métropolisation» du territoire européen est un phénomène qui est en train de s'accroître et qui suppose une urbanisation croissante, dispersée et extensive, avec une perte constante et irréparable de sols fertiles, contrainte principale et essentielle des zones périurbaines.

2.2.1.2 Cette perte de l'activité agricole a des répercussions non seulement sur le secteur agricole mais également sur la préservation des ressources naturelles, la protection de la qualité de vie des citoyens et en termes de gestion équilibrée du territoire.

2.2.1.3 Dans une perspective d'équilibre et de durabilité du territoire européen, le CESE insiste sur la **nécessité de créer les conditions de la formation d'un tissu actif et puissant constitué d'un réseau de «villes intermédiaires»**, qui ne seraient pas définies en fonction de leur poids démographique mais de la fonction de médiation entre les territoires ruraux et urbains relevant de leur zone d'influence qu'elles remplissent.

2.2.1.4 La constitution de ce tissu n'est possible que s'il existe autour de lui des espaces agricoles et naturels, en somme des espaces périurbains qui rempliraient entre autres fonctions celles de séparateurs entre les espaces construits et de connecteurs entre les espaces naturels, favorisant et renforçant ainsi la personnalité des communes, la diversité biologique, et rendant possible une activité productive agricole viable.

(*) CESE 968/2004 – ECO/120.

2.2.2 Reconnaissance du rôle de l'agriculture dans la relation ville/campagne

2.2.2.1 Pour le CESE, un premier instrument essentiel est, sans doute, la reconnaissance sociale, politique et administrative de l'existence de ces zones rurales/urbaines (périurbaines) ayant une activité agricole et confrontées à des difficultés spécifiques ainsi que du rôle qui est le leur dans la relation ville – campagne.

2.2.2.2 Cette reconnaissance de l'espace agricole périurbain et de l'activité agricole qui y est développée doit se baser en premier lieu sur une étude des problèmes auxquels ces espaces sont confrontés et qu'ils génèrent eux-mêmes, et en second lieu sur une **analyse complète, des valeurs que ces espaces abritent** (eau, paysage, biodiversité architecture, structure agraire, etc.) **ainsi que des fonctions** économiques, environnementales et sociales que, suivant les valeurs présentes, ils doivent remplir.

2.2.3 La sensibilisation comme outil de reconnaissance

2.2.3.1 Il est nécessaire **d'introduire dans la société la «culture du sol» comme ressource naturelle limitée** et comme patrimoine commun difficile à reconstruire une fois détruit. Il faut pour cette raison envisager des modes de croissance urbaine centripètes (vers l'intérieur) au travers de programmes de réhabilitation et de régénération des espaces urbains dégradés et des zones industrielles obsolètes, en évitant de dilapider davantage de terres pour construire, ainsi que par le biais de législations spécifiques interférant avec les processus spéculatifs portant sur les terres agricoles, si fréquents dans la périphérie de nombreuses villes européennes.

2.2.3.2 Pour faire de la reconnaissance sociale, politique et administrative une réalité européenne, le CESE propose de lancer une **action européenne sur les espaces agricoles périurbains** et l'activité agricole qui s'y développe, dans le cadre de laquelle seraient reconnues leurs valeurs et leurs fonctions et jetées les bases permettant à chaque pays d'établir des législations spécifiques pour leur protection et leur développement, sur la base de critères fondamentaux communs.

2.3 *Objectif 2: Protéger les espaces agricoles périurbains de leur incorporation au processus urbain au moyen de la planification, de l'aménagement du territoire et des initiatives communales*

2.3.1 Le CESE estime que pour la préservation des espaces agricoles périurbains, une reconnaissance sociale et politique, en termes conceptuels et émotionnels, ne suffit pas et qu'il est indispensable **que tous les États membres disposent et se servent d'instruments de gestion des terres agricoles périurbaines** qui empêchent les processus spéculatifs favorisant l'abandon de celles-ci.

2.3.2 Pour le CESE, il y a lieu de créer des instruments de gestion du sol basés sur six piliers:

- a) l'utilisation d'instruments légaux de **planification du territoire, d'aménagement urbain** – à la fois aux niveaux européen, national et régional – **et d'occupation du sol** aux niveaux national et régional, qui incluent le traitement des espaces agricoles périurbains et les politiques agricoles et s'opposent à la réaffectation des terres agricoles à d'autres usages;
- b) la réglementation, au moyen d'instruments légaux et transparents, **de la cession temporaire de l'utilisation des terres** par des propriétaires privés et publics ayant recours à des contrats de location à des agriculteurs professionnels à des fins d'utilisation des terrains pour l'agriculture et/ou l'élevage, qui augmentent la rentabilité des exploitations agricoles;
- c) éviter d'imposer de manière excessive les terrains affectés aux activités agricoles dans ces zones, en leur appliquant un traitement fiscal identique à celui des zones industrielles et/ou résidentielles urbaines;
- d) **promouvoir et/ou redynamiser l'initiative municipale** en renforçant le principe de subsidiarité (responsabilité de l'administration et des politiques locaux) dans l'aménagement du territoire communal, et ce toujours sur la base de critères supramunicipaux fondés sur la coopération intercommunale et les liens territoriaux;
- e) **intégration de nouveaux critères de financement des municipalités tels que le concept «de terres agricoles protégées»** dans le cadre desquels la protection du sol agricole primerait sur l'occupation urbanistique de celui-ci, ce qui permettrait de réduire la dépendance des recettes fiscales municipales à l'égard d'autres critères;
- f) mise en oeuvre obligatoire et contraignante de l'«étude d'impact agricole» par l'administration agricole compétente dès lors qu'est envisagée une intervention sur les espaces agricoles périurbains pouvant impliquer la perte de terres agricoles.

2.3.3 En définitive, il s'agit de protéger, au moyen d'instruments de planification, d'aménagement du territoire, d'utilisation du sol, de financement municipal et d'études d'impact agricole, les espaces agricoles périurbains de la pression de la demande constante de terrain qu'exerce la ville (pour la croissance urbaine, le développement industriel ou le secteur tertiaire ainsi que pour les infrastructures de communication et d'énergie) et d'éviter des processus de dégradation territoriale pouvant être utilisés comme prétexte pour discréditer les espaces agricoles périurbains et justifier leur disparition.

2.4 *Objectif 3: Garantir un développement dynamique et durable de l'agriculture périurbaine et des espaces où elle se développe*

2.4.1 Pour le CESE, la garantie d'un développement dynamique et durable de l'agriculture périurbaine et des espaces où elle se développe doit être le **fruit d'un processus dans lequel l'administration locale jouerait un rôle fondamental, en intégrant des critères de gestion intercommunale**, en plus des critères territoriaux de planification et d'aménagement existant au niveau supramunicipal.

2.4.2 Il faut pour cela que les différents territoires périurbains s'unissent et se dotent d'un **organisme qui ait pour objectif essentiel non seulement leur défense mais également la dynamisation des espaces agricoles et de l'activité agricole, au moyen de plans supra-municipaux de conservation, d'utilisation et de gestion du sol.**

2.4.3 Cet organisme compterait des agriculteurs et des agricultrices **en vue de parvenir un partenariat** dans le but de promouvoir leurs objectifs avec les collectivités locales (citoyens et élus) et d'autres partenaires intéressés (universités, environnementalistes, etc.) et d'une gestion concertée de l'espace agricole.

2.4.4 Les gestionnaires des zones périurbaines doivent être conservateurs en ce qui concerne les valeurs territoriales et progressistes, au moyen **d'attitudes positives, imaginatives et créatives**, en ce qui concerne les propositions de développement des fonctions de l'espace agricole périurbain. Ils doivent également être rigoureux quant à la réglementation de ses usages. En définitive, ils doivent utiliser des critères de durabilité.

2.4.5 La subsidiarité dans la gestion des espaces agricoles périurbains est fondamentale pour garantir une bonne entente entre les administrations et le secteur agricole productif basée sur un compromis pour préserver et développer le territoire de l'agriculture périurbaine. Il s'agit d'un **contrat entre l'administration publique et les agriculteurs pour la gestion agricole durable.**

2.4.6 **Le modèle de gestion doit être basé sur le «réseau de coopération»** entre les agents publics et privés engagés dans la gestion et organisés en une sorte d'**organe de participation et de gestion»** poursuivant des objectifs et des intérêts communs et promouvant des actions spécifiques liées au territoire et aux ressources naturelles (par exemple relance et dynamisation des productions, intégration des technologies de l'information et de la communication, promotion de l'éducation environnementale, préservation des paysages, etc.). Cet organe devra en définitive définir des conditions générales, assurer le suivi de leur application et favoriser des actions de soutien et d'encouragement en direction de l'espace périurbain qu'il doit dynamiser.

2.4.7 Il s'agit de travailler, dans les espaces agricoles périurbains aussi, dans la droite ligne de ce qui avait été proposé à la Conférence de Salzbourg, lors de laquelle il avait été souligné que «la future politique doit rationaliser l'aide communautaire en faveur des zones rurales par des partenariats locaux »partant de la base », [...]. Il faudra accorder davantage de responsabilités aux partenariats de programmes pour définir et mettre en œuvre des stratégies d'ensemble, fondées sur des objectifs et des résultats bien précis». (principes 6 et 7 des conclusions de la Conférence de Salzbourg) ⁽⁵⁾.

2.4.8 Parallèlement au «contrat pour une gestion agricole durable», il ne faut pas oublier les projets de gestion supramunicipale qui, en raison des caractéristiques territoriales des espaces agricoles (espaces ruraux/urbains), doivent être envisagés comme des **projets «rurbains»** entre administrations et organes de gestion, qui remplissent une fonction de mesure de conservation et d'amélioration des espaces agricoles et permettent une répercussion réciproque, à la fois sur la ville et sur la campagne, des revenus générés. Il est fondamental qu'une partie des revenus découlant des externalités générées par l'espace agricole bénéficient aussi en retour au secteur agricole.

2.4.9 Les projets rurbains doivent être promus par les organes de participation et de gestion des espaces agricoles périurbains et doivent se baser sur des **critères multisectoriels** intégrant des aspects productifs répondant à la demande du consommateur, des aspects environnementaux minimisant l'impact environnemental de l'activité productive, créant et entretenant le paysage et des aspects sociaux qui répondent aux besoins urbains tels que l'utilisation de l'espace agricole pour des activités de plein air et des activités pédagogiques.

2.4.10 Le développement de projets rurbains et de contrats pour la gestion agricole promus par l'organe de gestion de l'espace agricole périurbain exige au préalable l'élaboration et l'adoption d'un **accord institutionnel entre les agents impliqués dans la gestion d'un espace agricole périurbain** (administrations, notamment locales, et secteur agricole) portant sur la nécessité de réaliser la gestion intégrée de cet espace.

2.4.11 Cet accord institutionnel entre l'administration locale et supralocale et les agriculteurs et agricultrices peut être inscrit dans la rédaction de principes généraux définis, d'un commun accord, dans une «**Charte de l'agriculture périurbaine**».

2.4.12 La charte peut être élargie, afin d'être consolidée et de renforcer l'accord mutuel, via la rédaction et l'adoption d'un «**plan stratégique de gestion et de développement durable**» dans lequel seraient définies des lignes directrices stratégiques et concrétisées les actions à réaliser dans le but de préserver les

valeurs et de développer les fonctions d'un espace agricole périurbain concret.

3. Conclusion

3.1 Le lancement de ces projets rurbains et l'établissement des documents d'engagement mutuel doivent être basés sur des critères définis dans un **pacte ville-campagne**, par l'intermédiaire des organes de gestion et des mécanismes de participation citoyenne et du secteur agricole. Ces pactes requièrent la réalisation des objectifs suivants:

a) **Premier objectif:** l'existence d'un **projet territorial de préservation et de développement** des espaces agricoles périurbains. De tels projets doivent être développés au moyen de plans territoriaux, d'urbanisme ou d'utilisation du terrain, ainsi que de législations spécifiques qui réglementent le marché des terres agricoles.

b) **Deuxième objectif: la stabilité des terres agricoles périurbaines** au moyen d'instruments et de mécanismes garantissant cette stabilité, réduisant au maximum la pression urbanistique et les utilisations du terrain sans rapport avec l'activité agricole et facilitant l'accès à l'utilisation agricole de la terre.

c) **Troisième objectif:** une gestion intégrée, via un organe gestionnaire servant de promoteur et de dynamiseur de l'espace agricole périurbain et faisant connaître aux citoyens les valeurs de ces territoires périurbains. Cela doit supposer de garantir un développement dynamique et durable au travers d'un engagement à assurer une gestion à partir de **projets rurbains** et une relation contractuelle entre les citoyens, l'administration et les agriculteurs, à partir d'un **contrat pour une gestion agricole durable**.

3.2 Pour atteindre ces objectifs, il est essentiel:

a) **de renforcer la participation active des femmes et des jeunes** aux projets territoriaux et aux contrats pour la gestion agricole, comme garantie pour le présent et l'avenir;

b) que **les citoyens perçoivent** que l'activité agricole est en mesure de fournir une sécurité alimentaire car elle est correctement gérée sur le plan environnemental et utile sur le plan social;

c) **que l'eau soit un facteur de consolidation des espaces agricoles périurbains**. Il faut pour cela des législations spécifiques qui, sans discréditer l'utilisation de l'eau pour l'agriculture, intègrent une nouvelle «culture de l'eau» basée sur un usage économe des eaux superficielles et souterraines et la réutilisation des eaux provenant de processus d'épuration des eaux résiduelles à des fins agricoles;

⁽⁵⁾ Voir note en bas de page n° 1.

- d) **de consolider ces espaces agricoles périurbains** au travers de la reconnaissance sociale des difficultés spécifiques auxquelles ils sont soumis;
- e) de développer des instruments et des actions visant l'augmentation des revenus agricoles, l'accroissement de l'efficacité des infrastructures et l'amélioration de l'offre de services destinés à l'activité agricole;
- f) de promouvoir des **systèmes de production et de commercialisation répondant aux demandes du marché**, en portant une attention spécifique à la promotion de la diversité alimentaire grâce à la relance d'une activité agricole durable et respectueuse de l'environnement, de l'identité culturelle et du bien-être des animaux;

- g) **de rationaliser** l'utilisation des ressources (sol, eau et paysage, notamment) et de les **préserver**.

3.3 Compte tenu de la vulnérabilité des espaces agricoles périurbains et de l'agriculture périurbaine européenne elle-même, le CESE attache une importance majeure à la création d'un **Observatoire européen sur l'agriculture périurbaine** qui, en plus d'avoir une vision européenne des espaces agricoles périurbains et de l'agriculture qui s'y développe, fonctionnerait comme un centre de référence pour le suivi, l'analyse et la diffusion de l'information relatifs à la situation de l'agriculture périurbaine européenne et comme point de rencontre, de réflexion et de dialogue entre les administrations locales de premier et de second niveaux et entre les différents organismes européens concernés et présenterait des propositions d'initiative en vue de la sauvegarde et du développement de ces espaces périurbains et de leur agriculture.

Bruxelles, le 16 septembre 2004.

Le Président
du Comité économique et social européen
Roger BRIESCH
