

Journal officiel

de l'Union européenne

C 267

Édition
de langue française

Communications et informations

48^e année

27 octobre 2005

Numéro d'information

Sommaire

Page

I *Communications*

.....

II *Actes préparatoires***Comité économique et social européen****417^e session plénière des 11 et 12 mai 2005**

2005/C 267/01	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux médicaments utilisés en pédiatrie, modifiant le règlement (CEE) n° 1768/92, la directive 2001/83/CE et le règlement (CE) n° 726/2004» [COM(2004) 599 <i>final</i> – 2004/0217 (COD)]	1
2005/C 267/02	Avis du Comité économique et social européen sur les «Mutations industrielles dans le secteur de l'ingénierie mécanique»	9
2005/C 267/03	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2003/88/CE concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail» [COM(2004) 607 <i>final</i> — 2004/0209 (COD)]	16
2005/C 267/04	Avis du Comité économique et social européen sur «Le rôle du développement durable au sein des prochaines perspectives financières»	22
2005/C 267/05	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux, y compris le financement du terrorisme» [COM(2004) 448 <i>final</i>]	30

FR

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire (<i>suite</i>)	<i>Page</i>
2005/C 267/06	Avis du Comité économique et social européen sur les «Relations UE-Inde»	36
2005/C 267/07	Avis du Comité économique et social européen sur la Proposition de Directive du Conseil modifiant la directive 77/388/CEE en vue de simplifier les obligations relatives à la taxe sur la valeur ajoutée et la Proposition de Règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1798/2003 en vue d'introduire des modalités de coopération administrative dans le cadre du système de guichet unique et de la procédure de remboursement de la taxe sur la valeur ajoutée [COM(2004) 728 <i>final</i> — 2004/0261 (CNS) — 2004/0262 (CNS)]	45
2005/C 267/08	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Conseil — Fonds européen pour la pêche» [COM(2004) 497 <i>final</i> — 2004/0169 (CNS)]	50
2005/C 267/09	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Conseil relative au système des ressources propres des Communautés européennes» [COM(2004) 501 <i>final</i> — 2004/0170 (CNS)]	57



II

(Actes préparatoires)

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

417^e SESSION PLÉNIÈRE DES 11 ET 12 MAI 2005

Avis du Comité économique et social européen sur la « Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux médicaments utilisés en pédiatrie, modifiant le règlement (CEE) n° 1768/92, la directive 2001/83/CE et le règlement (CE) n° 726/2004 »

[COM(2004) 599 final – 2004/0217 (COD)]

(2005/C 267/01)

Le 12 novembre 2004, le Conseil a décidé, conformément à l'article 251 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée « Marché unique, production et consommation », chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 20 avril 2005 (rapporteur: M. BRAGHIN).

Lors de sa 417^{ème} session plénière des 11 et 12 mai 2005 (séance du 11 mai 2005), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis à l'unanimité.

1. Synthèse des observations du Comité

1.1 Le CESE estime que la protection de la population pédiatrique, en tant que groupe vulnérable par ses caractéristiques spécifiques physiologiques, psychologiques et de développement, est prioritaire. Il estime par conséquent que la décision de demander ou de procéder à des études pédiatriques doit se fonder sur des besoins en matière de recherche clairement identifiés et justifiés, et que le respect des conditions éthiques des essais cliniques eux-mêmes doit être garanti.

1.2 Le CESE s'accorde sur la nécessité de créer au sein de l'EMA un comité pédiatrique, qu'il considère comme un instrument idéal pour garantir une recherche de qualité reposant sur des fondements scientifiques et éthiques. Il suggère que ce comité soit doté de compétences spécifiques plus vastes en pédiatrie, tant pour ce qui est du développement que de l'utilisation de médicaments pédiatriques, et que le nombre d'experts désignés par la Commission soit élargi.

1.3 Le CESE juge opportun que les responsabilités du comité pédiatrique susmentionné soient élargies. Il suggère en particulier de lui attribuer un rôle majeur au sein du réseau européen de chercheurs et de centres pour ce qui concerne les études portant sur la population pédiatrique, et de lui confier la direction scientifique du programme de recherche pharmaceutique

en pédiatrie MICE (Recherches sur les médicaments destinés aux enfants en Europe), pour lequel la Commission s'est engagée à présenter une initiative.

1.4 Le CESE approuve les procédures d'autorisation proposées, et soutient en particulier la nouvelle procédure PUMA (c'est-à-dire l'autorisation de mise sur le marché en vue d'un usage pédiatrique) prévue pour les médicaments déjà commercialisés. Il propose par ailleurs de recourir à une procédure centralisée abrégée lorsque les données relatives à la sécurité, recueillies en particulier dans le cadre du rapport régulier sur la sécurité, le justifient. Il suggère également de spécifier, lorsque dans un sous-ensemble spécifique de la population pédiatrique les conditions sont rassemblées pour recourir à la procédure prévue pour les médicaments orphelins, que le titulaire de l'autorisation peut avoir recours, au choix, à l'une des deux procédures.

1.5 Étant donné l'engagement en termes de temps et de ressources requis pour ce type d'études, ainsi que les délicates questions d'éthique et de conformité des patients en âge pédiatrique qui leur sont liées, le CESE reconnaît également la nécessité du système d'incitations et d'avantages tel que décrit dans la proposition, mais suggère de le renforcer dans certains cas spécifiques.

1.6 Le CESE partage l'objectif de fournir des informations plus complètes en ce qui concerne les médicaments pédiatriques et les essais auxquels ils ont été soumis et d'en élargir la diffusion parmi les médecins et les professionnels de la santé, notamment grâce au recours accru à la banque de données communautaire EudraTC⁽¹⁾. Il suggère également que soit élaborée une stratégie de communication plus vaste, qui favoriserait une utilisation plus sûre et plus efficace des médicaments destinés aux enfants.

1.7 Le CESE estime qu'il est nécessaire de procéder à une analyse de la situation épidémiologique infantile, des approches thérapeutiques et des carences actuelles en ce qui concerne la disponibilité des médicaments pédiatriques, ainsi que du phénomène de la prescription de médicaments à des fins pédiatriques en dehors des indications autorisées.

1.8 Le CESE recommande par conséquent que la Commission participe activement à la constitution d'un réseau entre les autorités responsables et les centres de recherche spécialisés afin d'approfondir les connaissances sur les mécanismes régissant la demande de médicaments et sur les meilleures pratiques thérapeutiques.

1.9 Le CESE espère enfin que la collaboration avec l'OMS et le dialogue avec les autorités internationales compétentes seront renforcés afin d'accélérer l'approbation de médicaments pédiatriques tout en évitant les doubles emplois et la réalisation d'études inutiles.

2. Introduction

2.1 La population pédiatrique constitue un groupe vulnérable qui se distingue des adultes par ses caractéristiques physiologiques, psychologiques et de développement particulières, de sorte que la recherche sur des médicaments spécifiquement adaptés à l'âge et au stade de développement des enfants revêt une importance particulière. Étant donné que l'on estime que plus de 50 % des médicaments administrés aux enfants en Europe n'ont pas fait l'objet d'essais et que leur administration aux enfants n'a pas été autorisée, la santé et, partant, la qualité de vie des enfants en Europe risquent de souffrir de cette situation.

2.2 Bien que la réalisation d'essais sur la population pédiatrique puisse susciter certaines préoccupations, celles-ci doivent être mises en balance avec les problèmes éthiques que pose l'administration de médicaments à une population sur laquelle ils n'ont pas été testés et dont les effets, positifs ou négatifs, sont dès lors inconnus. D'ailleurs, la directive communautaire sur les essais cliniques⁽²⁾ énonce des exigences spécifiques destinées à protéger les enfants participant à des essais cliniques dans l'Union.

2.3 Les objectifs de la proposition de règlement sont les suivants:

- intensifier le développement des médicaments à usage pédiatrique,
- garantir que les médicaments utilisés en pédiatrie font l'objet de recherches de grande qualité,
- veiller à ce que ces médicaments soient autorisés de manière appropriée à cet effet,
- améliorer les informations disponibles sur l'utilisation des médicaments en pédiatrie,
- réaliser ces objectifs sans soumettre des enfants à des essais cliniques inutiles et en totale conformité avec la directive de l'UE sur les essais cliniques.

2.4 Afin de réaliser ces objectifs, la proposition contient une série de mesures, dont les plus significatives sont:

2.4.1 La création au sein de l'Agence européenne des médicaments (EMA) d'un comité pédiatrique. Il devrait être responsable de l'évaluation et de l'approbation des plans d'investigation pédiatrique et des demandes de dérogation et de report; il devrait également être en charge de l'appréciation de la conformité des dossiers aux plans d'investigation pédiatrique approuvés et aux prescriptions communautaires existantes, de l'adoption d'un inventaire des exigences thérapeutiques de la population pédiatrique et d'une information plus large sur l'utilisation sûre et efficace de médicaments dans les différentes tranches de la population pédiatrique, pour prévenir également les doubles emplois et la réalisation d'études inutiles.

2.4.2 Les études portant sur la population pédiatrique se fonderont sur un plan d'investigation pédiatrique approuvé par le comité pédiatrique, en prenant en compte deux principes fondamentaux: d'une part, les études ne doivent être réalisées que si l'on peut en escompter un avantage thérapeutique, en évitant tout double emploi, et, d'autre part, elles ne doivent pas avoir pour effet de retarder l'autorisation de médicaments destinés à d'autres populations.

2.4.3 Toutes les études réalisées conformément au plan d'investigation pédiatrique achevé et approuvé, devront être présentées lors des demandes d'autorisation de nouveaux principes actifs, de nouvelles indications, de nouvelles formes pharmaceutiques ou de nouvelles voies d'administration d'un médicament autorisé, sauf si une dérogation ou un report ont été accordés par le comité pédiatrique.

2.4.4 Afin de créer un instrument propre à encourager la commercialisation de médicaments génériques, un nouveau type d'autorisation de mise sur le marché est proposé, la PUMA. Elle suivra les procédures d'autorisation existantes, mais portera spécifiquement sur les médicaments développés en vue d'une utilisation exclusive en pédiatrie.

⁽¹⁾ European Clinical Trials Database.

⁽²⁾ JO L 121 du 1.5.2001.

2.4.5 Pour améliorer la disponibilité de médicaments à usage pédiatrique dans la Communauté, pour tenir compte du fait que les prescriptions de la proposition sont liées à des avantages au niveau communautaire et pour prévenir toute distorsion des échanges dans la Communauté, il est proposé que les demandes d'autorisation de mise sur le marché comprenant au moins une indication pédiatrique fondée sur les résultats d'un plan d'investigation pédiatrique approuvé, aient accès à la procédure communautaire centralisée.

2.4.6 Dans le cas d'un médicament nouveau ou d'un produit couvert par un brevet ou par un certificat complémentaire de protection (CCP), si toutes les mesures prévues dans le plan d'investigation pédiatrique approuvé sont respectées, si le produit est autorisé dans tous les États membres et si les indications pertinentes sur les résultats des études sont incluses dans les informations relatives au produit, la prorogation du CCP de six mois sera accordée.

2.4.7 Des mesures incitatives similaires sont proposées pour les médicaments orphelins, qui s'ils satisfont aux prescriptions concernant l'utilisation en pédiatrie, pourront bénéficier d'une exclusivité commerciale supplémentaire de deux ans venant s'ajouter à la période de dix ans prévue normalement.

2.4.8 Les médicaments déjà commercialisés bénéficieront de la protection des données associée à une nouvelle autorisation de mise sur le marché, la PUMA.

2.5 La directive sur les essais cliniques instaure une base européenne de données sur les essais cliniques (EudraCT). Il est proposé d'incorporer dans cette base de données des informations sur l'ensemble des études pédiatriques en cours ou achevées, menées dans la Communauté et dans les pays tiers.

2.6 La Commission a l'intention d'étudier la possibilité d'instaurer un programme de recherche pharmaceutique en pédiatrie, intitulé «Recherches sur les médicaments destinés aux enfants en Europe» («*Medicines Investigation for the Children of Europe*» - MICE), qui tiendra compte des programmes communautaires existants.

2.7 Il est également proposé de créer un réseau communautaire qui relierait les réseaux nationaux et les centres d'essais cliniques en vue de constituer la masse de compétences nécessaires au niveau européen, de faciliter la réalisation d'études, d'accroître la coopération et d'éviter tout double emploi.

2.8 La proposition est fondée sur l'article 95 du traité CE. L'article 95, qui prescrit l'application de la procédure de codécision

visée à l'article 251, constitue la base juridique de la réalisation des objectifs énoncés à l'article 14 du traité, parmi lesquels figure la libre circulation des marchandises (article 14, paragraphe 2), en l'occurrence celle des médicaments à usage humain.

3. Observations générales

3.1 Protection de la santé et essais cliniques sur la population pédiatrique

3.1.1 Le CESE estime que la protection de la population pédiatrique, en tant que groupe vulnérable par ses caractéristiques spécifiques physiologiques, psychologiques et de développement, est prioritaire. Afin de réaliser cet objectif central dans le cadre des médicaments pédiatriques, certaines conditions doivent être respectées:

- les études cliniques pédiatriques doivent être réalisées uniquement si elles sont nécessaires afin d'éviter d'inutiles doubles emplois;
- les essais cliniques doivent être contrôlés et surveillés de manière appropriée et réalisés en respectant l'impératif éthique de protection maximale du patient pédiatrique;
- des procédés appropriés d'information et de communication doivent garantir une connaissance plus poussée des approches thérapeutiques souhaitables pour ce groupe de population;
- des mécanismes de pharmacovigilance active doivent assurer une mise à jour constante et fondée sur le plan scientifique des pratiques thérapeutiques en pédiatrie.

3.1.2 Le CESE estime par conséquent que la décision de demander ou de procéder à des études pédiatriques doit se fonder sur des besoins en matière de recherche clairement identifiés et justifiés; pour cette raison, il convient de vérifier que:

- les informations actuellement disponibles sur le produit pharmaceutique sont inadaptées pour garantir une utilisation sûre et efficace sur les enfants⁽³⁾,
- le niveau potentiel d'utilisation (actuel ou prévisible) dans la population pédiatrique est significatif⁽⁴⁾,
- le médicament pourra produire un effet positif,
- les connaissances scientifiques et médicales relatives à l'utilisation d'un médicament déjà commercialisé laissent espérer un bénéfice réel et significatif en ce qui concerne l'utilisation en pédiatrie.

⁽³⁾ Aux États-Unis, lorsque les médicaments commercialisés présentent un «étiquetage inadapté» qui pourrait exposer les patients à des risques importants, la FDA peut demander de réaliser des essais pour une utilisation en pédiatrie.

⁽⁴⁾ Aux États-Unis, la FDA définit comme «substantiel» un nombre de patients pédiatriques équivalent à 50.000 personnes; c'est le seuil au-delà duquel elle peut demander à une entreprise de réaliser des essais cliniques pédiatriques.

3.1.3 Se fondant sur ces considérations, le CESE juge opportun que les articles (et pas uniquement les «considérant») fassent référence aux normes éthiques et aux prescriptions spécifiques de protection des mineurs contenues dans la directive sur la conduite des essais cliniques et l'application de bonnes pratiques cliniques⁽⁵⁾. Il convient que les critères généraux auxquels le comité pédiatrique devra se conformer lors de l'approbation du plan d'investigation pédiatrique (PIP) tiennent compte des recommandations de la Conférence internationale d'harmonisation en la matière⁽⁶⁾ et qu'ils soient conformes à la directive 2001/20/CE sur les essais cliniques afin d'assurer le respect des conditions éthiques des essais cliniques eux-mêmes.

3.1.4 Le CESE demande par conséquent que le point central de la proposition soit réellement le patient pédiatrique et ses besoins de santé, et que soit abordée dans cette optique la problématique de l'approche médicale et partant, des données relatives à la pratique clinique et thérapeutique dont doivent disposer le personnel médical et, pour les activités relevant de leurs compétences, les professionnels de la santé pour soigner ce patient spécifique qui a besoin de leurs soins.

3.2 Manque de données propédeutiques dans l'utilisation des médicaments

3.2.1 Le CESE considère insuffisante l'analyse de la situation actuelle, des causes et des risques, qui a été traitée en quelques pages seulement dans l'analyse d'impact approfondie (*Extended Impact Assessment – EIA*) et n'est même pas évoquée dans l'exposé des motifs de la proposition de règlement.

3.2.1.1 Il aurait été opportun de réaliser auparavant une analyse de la situation épidémiologique infantile et des carences des outils thérapeutiques actuels et, par conséquent, d'indiquer les orientations souhaitables de recherche, en identifiant les priorités de recherche devant être soutenues par le biais du financement communautaire (dans le cadre du débat en cours sur le 7^{ème} programme-cadre de recherche). Cette analyse aurait permis également d'évaluer le travail accompli par le CHMP Paediatric Expert Group, qui a dressé une liste de 65 principes actifs génériques et à considérer comme prioritaires par la R&D dans le domaine pédiatrique, tout en favorisant et en accélérant les travaux en cours visant la mise en œuvre du programme de recherche pharmaceutique en pédiatrie susmentionné MICE.

3.2.1.2 Alors que pour les pathologies plus fréquentes dans la population pédiatrique, il existe un marché de dimensions suffisantes qui incite l'industrie pharmaceutique à s'intéresser au développement de nouvelles indications pédiatriques ou de nouvelles formules plus adaptées à la population pédiatrique en raison du retour probable sur investissement, pour les pathologies plus rares ou pour des sous-groupes d'âge spécifiques, au contraire, le coût de développement par rapport au retour sur l'investissement est excessif. De ce fait, l'industrie (en particulier les entreprises pharmaceutiques européennes de moyenne et

petite taille) n'est pas en mesure d'y faire face sans le soutien de mesures d'encouragement ou de financements en faveur de la recherche appropriés. Pour ces pathologies plus rares dans certains sous-groupes d'âge, il convient d'identifier d'autres instruments pouvant compenser les investissements considérables en ressources humaines, temps et moyens financiers nécessaires au développement pédiatrique.

3.2.2 Par ailleurs, il aurait également été souhaitable de procéder à une analyse plus approfondie sur le phénomène de la prescription de médicaments à des fins pédiatriques en dehors des indications autorisées (prescriptions *off-label*), en tentant d'identifier d'une part les dimensions réelles de ce phénomène, et de l'autre, les conséquences en termes de dommages concrets liés à une utilisation impropre des médicaments. Une connaissance plus approfondie de ces réalités aurait pu favoriser une analyse plus sérieuse des moyens pour y remédier et des mesures d'encouragement à utiliser.

3.2.2.1 Le CESE est conscient du fait que les informations sur ce point sont hétérogènes, qu'elles sont recueillies dans les États membres de manière incomplète et sans uniformité par des organismes différents et selon des modalités très diverses, et que par conséquent leur comparabilité et la possibilité d'extrapoler des généralisations scientifiquement fondées sont sujettes à caution. Une étude portant sur les prescriptions et l'utilisation des médicaments fournirait, malgré les réserves exprimées ci-dessus, une première vue d'ensemble – même incomplète – des divergences observées quant à la dimension et à la dynamique des classes thérapeutiques et des principes actifs utilisés, parfois sans justification thérapeutique scientifiquement fondée.

3.2.2.2 On peut également déplorer des lacunes dans l'analyse des différences en matière de pratique médicale dans les différents États membres, qui sont certainement significatives si l'on se fonde sur les données agrégées relatives aux classes de médicaments prescrits pour les différentes pathologies. Le CESE estime non seulement que cette analyse ne peut désormais être différée mais qu'elle est également particulièrement utile pour garantir ce bien de première importance qu'est la santé du citoyen. Compte tenu du fait que les processus de formation des professionnels, les modalités des soins de santé, la fourniture des soins et de médicaments relèvent de la compétence des États membres, le CESE souhaite que l'on applique dans les meilleurs délais la «méthode ouverte de coordination» à l'utilisation des médicaments également. Il souhaite aussi que dans l'intérêt de la santé du citoyen on puisse parvenir dans des délais raisonnables et avec la contribution active des associations médicales et des associations de patients, à la présentation d'un ensemble articulé et concordant de lignes directrices sur les meilleures pratiques médicales dans les différentes zones thérapeutiques et dans les différentes tranches d'âge de la population des patients, y compris de la population pédiatrique.

⁽⁵⁾ JO L 121 du 1.5.2001.

⁽⁶⁾ En particulier de la ligne directrice E 11 de la CIH, qui stipule que la nécessité éthique d'acquiescer une connaissance des effets des médicaments sur la population pédiatrique doit être contrebalancée par la nécessité éthique de protéger tout patient pédiatrique lors des essais cliniques.

3.2.3 Une analyse des résultats de la surveillance et des mesures de pharmacovigilance aurait dû être parallèlement réalisée, domaine dans lequel la législation européenne est certainement à l'avant-garde: il est plausible que le réseau de pharmacovigilance ait déjà identifié l'existence ou l'absence d'utilisations impropres et, indirectement, de lacunes thérapeutiques. Par conséquent, les autorités communautaires en collaboration avec les pouvoirs nationaux responsables auraient déjà pu mettre sur pied une politique d'information appropriée.

3.2.4 Face à un phénomène diffus de prescription *off-label*, il convient de se demander si une approche axée sur la procédure d'autorisation (comme c'est le cas pour la proposition en objet) est suffisante ou non. Le Comité est d'avis qu'il aurait été souhaitable de proposer en parallèle des actions visant à créer une culture appropriée du médicament pédiatrique tant pour le médecin que pour les professionnels de santé en général, mais également pour les parents. Le souci compréhensible de ces derniers de supprimer les symptômes et la souffrance de leurs enfants malades les incite souvent à exercer une pression sur le médecin pour qu'il délivre rapidement une prescription qui n'est pas toujours adaptée aux besoins réels du jeune patient.

3.2.5 Un autre aspect de ces produits pharmaceutiques qui n'est pas pris en compte, concerne l'importance du pharmacien dans la décision d'achat et les conseils dispensés pour un emploi approprié du médicament: une politique active de formation d'une part, et de pharmacovigilance de l'autre, devraient trouver un soutien utile auprès de cette catégorie de professionnels de santé.

3.2.6 Il serait également utile de procéder à une étude approfondie des données disponibles relatives à la sécurité d'utilisation et plus particulièrement à la pharmacovigilance, afin d'évaluer si les différentes approches prescriptives adoptées dans les différents États membres de l'UE et les différentes classifications de médicaments ont des répercussions différenciées en termes d'utilisation impropre et des effets indésirables.

3.2.7 Le CESE est conscient que ces aspects dépassent l'objectif premier de la proposition à l'examen, mais recommande que la Commission participe activement à la constitution d'un réseau entre les autorités responsables et les centres de recherche spécialisés afin d'approfondir les connaissances sur les mécanismes régissant la demande de médicaments, sur leur utilisation rationnelle, sur les meilleures pratiques thérapeutiques ainsi que sur d'autres aspects du même ordre, ce qui contribuerait à l'harmonisation du marché interne dans le domaine pharmaceutique notamment.

3.3 Le comité pédiatrique et les essais cliniques

3.3.1 Le CESE s'accorde sur la nécessité de créer au sein de l'EMA un comité pédiatrique. Les tâches de ce comité sont extrêmement variées et vont de l'évaluation du contenu et des modalités de tous les plans d'investigation pédiatrique à l'évaluation préventive des avantages thérapeutiques potentiels pour les enfants, de l'assistance scientifique pour l'élaboration

de ces plans au contrôle du respect des bonnes pratiques cliniques des études, de la réalisation de l'inventaire thérapeutique au soutien et au conseil nécessaires pour la mise en place d'un réseau européen de chercheurs et de centres dotés de compétences spécifiques en matière de réalisation d'études sur la population infantile. Enfin, à ces tâches il convient d'ajouter la responsabilité d'éviter tout double emploi au niveau des études.

3.3.2 Au vu de cette large étendue de responsabilités, le CESE estime que les compétences énoncées à l'art. 4.1, en particulier celles qui ont trait à la méthodologie de développement préclinique et clinique (en particulier les experts en pharmacologie et toxicologie, pharmacocinétique, biométrie et biostatistique), les spécialistes (y compris les néonatalogistes) des domaines pédiatriques touchant les principaux groupes thérapeutiques et les experts en pharmacoépidémiologie, ne sont pas du tout adaptées. Il suggère également que le nombre d'experts désignés par la Commission soit élargi, et que parmi eux soient inclus des représentants de centres et de structures de soins pour l'enfance.

3.3.3 Le CESE prend acte de la définition de la population pédiatrique en tant que «partie de la population dont l'âge ne dépasse pas 18 ans» (art. 2), conscient que ni la Commission ni la CIH ne sont parvenus à une définition univoque dans ce domaine. Il espère toutefois qu'en définissant les analyses spécifiques pour chaque sous-groupe de la population, le comité pédiatrique évitera de soumettre à des tests superflus la population qui n'est pas à risque de par sa constitution et son âge.

3.3.4 Le CESE approuve le principe selon lequel les plans d'investigation pédiatrique doivent être présentés au cours de la phase de développement d'un nouveau médicament, et considère très positive la possibilité offerte d'un dialogue continu entre le demandeur et le comité pédiatrique. Il fait néanmoins part de sa perplexité quant à la nécessité de présenter ces plans «sauf exception dûment justifiée, au plus tard à la date à laquelle sont achevées les études pharmacocinétiques humaines» (art. 17.1). En effet, à ce stade, les études portant sur la sécurité de la molécule dans la population des patients adultes ne sont pas encore achevées et, par conséquent, le profil en matière de sécurité n'est pas encore bien établi. Dans ces conditions, un plan d'investigation pédiatrique complet et bien articulé ne peut être encore formulé (en particulier pour les différents sous-ensembles de la population pédiatrique) et on risque de lancer des études qui ne sont pas nécessaires ou qu'il faudra répéter avec des dosages différents de ceux initialement prévus.

3.3.5 Par ailleurs, le CESE craint que cette demande puisse se traduire par un retard dans le développement de nouveaux médicaments destinés à la population adulte, alors qu'à une phase plus avancée de ce développement, il serait possible de mieux identifier les populations à risque, y compris la population pédiatrique, de concentrer les efforts de recherche sur les informations importantes manquantes et de proposer des projets de pharmacovigilance active plus ciblés.

3.3.6 Le Comité affiche également sa perplexité face à la proposition d'après laquelle «les études achevées avant l'adoption du présent acte législatif n'ouvrent pas droit aux avantages et aux incitations proposés pour l'UE. Elles devront cependant être prises en compte en ce qui concerne leur conformité aux prescriptions énoncées dans les propositions et les sociétés seront tenues de soumettre les études aux autorités compétentes lorsque la présente proposition aura été adoptée» (7). Cette affirmation, en effet, risque de ralentir ou de limiter les études en cours ou celles qui ont été programmées par les entreprises, dans l'attente que le règlement à l'examen prenne sa forme définitive et devienne opérationnel dans toute l'UE.

3.4 Les mécanismes d'incitation

3.4.1 Le CESE est également d'avis qu'il convient de trouver des formes d'incitation adaptées de sorte que les études cliniques pédiatriques soient menées conformément aux meilleures pratiques et dans le respect des règles éthiques et que l'ensemble des outils thérapeutiques des pédiatres, des établissements cliniques et des services hospitaliers pédiatriques s'enrichisse au plus tôt de médicaments sûrs, efficaces et de qualité, élaborés et étudiés pour une population pédiatrique, suivant la logique des indications contenues dans la résolution du Conseil du 14 décembre 2000 et tenant compte de l'expérience acquise aux États-Unis grâce à la législation spécifique qui y a été introduite (8).

3.4.2 L'engagement en termes de temps et de ressources requis pour ce type d'études, ainsi que les délicates questions d'éthique et de conformité des patients en âge pédiatrique qui leur sont liées, expliquent pourquoi les forces du marché n'ont pas pu assurer à elles seules le développement de médicaments «pédiatriques», proprement dit. Conscient de cette situation, le CESE estime que les incitations et les avantages accordés dans les différentes situations ne sont pas toujours appropriés.

3.4.2.1 En particulier, la prorogation de six mois du certificat complémentaire de protection ne semble pas constituer un avantage suffisant de nature à compenser les coûts plus importants (et les risques de retard dans l'établissement du dossier et dans l'obtention de l'autorisation) que les études pédiatriques peuvent représenter pour un produit nouveau. Même s'il est vrai que des possibilités de dérogation et de renvoi sont à juste titre prévues, l'engagement s'avère particulièrement coûteux et durable.

3.4.2.2 Le CESE se dit préoccupé par le processus actuel visant à concentrer les efforts de recherche et de développement vers des principes actifs présentant un potentiel de marché considérable et requièrent des investissements croissants en R&D, alors que des substances potentiellement destinées à des segments plus limités ou à des niches de marché sont reléguées au second plan. Si un tel processus se vérifiait pour les nouveaux médicaments pédiatriques, l'objectif visant à constituer dans des délais raisonnables un éventail d'outils thérapeutiques pédiatriques réellement innovant et suffisamment étoffé. Le CESE espère que ce risque sera contrôlé avec

toute la vigilance nécessaire et analysé de façon spécifique dans le cadre du rapport général à paraître sur les expériences acquises dans le cadre de l'application du règlement.

3.4.3 La nouvelle procédure visée au Titre II Chapitre 2 (PUMA) pour les médicaments génériques ou dépourvus du certificat complémentaire de protection, déjà commercialisés, représente une innovation importante et réelle au sein des procédures disponibles d'autorisation de mise sur le marché à des fins pédiatriques: la possibilité de suivre la procédure centralisée même si l'autorisation initiale d'un médicament pour adultes a été obtenue par le biais de la procédure nationale constitue une réelle opportunité.

3.4.4 Certaines possibilités nouvelles concernant la flexibilité des procédures méritent d'être appréciées, en particulier celle qui permet de faire référence à des données existantes, présentes dans le dossier du médicament déjà autorisé (art. 31.4) et d'utiliser une marque déjà connue en ajoutant simplement en exposant le logo «P» (art. 31.5). Dans ce cas, le CESE suggère que la forme pharmaceutique ainsi que la posologie soient indiquées très lisiblement sur l'emballage également, si elles sont modifiées en vue d'une utilisation pédiatrique comme cela sera très probablement le cas.

3.4.5 Le CESE remarque par ailleurs que face à cette flexibilité, on relève certaines rigidités pouvant freiner la recherche pédiatrique, telle que l'obligation de disposer d'une autorisation dans tous les États membres pour bénéficier de la prorogation prévue de six mois du certificat complémentaire de protection (CCP). Le Comité est d'avis que cette disposition est excessive, surtout dans une Union élargie, et qu'elle peut être utilisée dans la pratique uniquement par de grandes entreprises multinationales pour des produits pharmaceutiques ayant un avenir commercial.

3.4.6 L'affirmation selon laquelle toutes les données relatives au développement doivent être rendues publiques – ce qui modifie en réalité la législation en vigueur sur les informations et les données des dossiers d'autorisation de mise sur le marché – suscite notamment une certaine perplexité. Cette approche semble également constituer un frein au lancement de recherches sur des formes pharmaceutiques et des dosages adaptés à une utilisation pédiatrique des médicaments déjà commercialisés et d'usage bien établi.

3.5 Informations sur l'emploi de médicaments en pédiatrie

3.5.1 L'un des objectifs de la présente proposition est d'accroître l'information disponible sur l'utilisation des médicaments en pédiatrie. Le CESE s'accorde lui aussi à penser qu'une meilleure disponibilité des informations peut favoriser l'emploi sûr et efficace de médicaments chez les enfants et, partant, promouvoir la santé publique. Il s'accorde également sur le fait que la disponibilité de ces informations peut contribuer à prévenir les doubles emplois et la réalisation d'études inutiles sur des enfants.

(7) Extrait de l'exposé des motifs, «Informations sur l'utilisation de médicaments pédiatriques», p. 8.

(8) Loi sur les meilleurs produits pharmaceutiques pour l'enfant («Best Pharmaceuticals for Children Act»), 1^{er} avril 2002, Public Law n. 107-109.

3.5.2 Le CESE, par conséquent, approuve la proposition d'utiliser la base de données communautaire sur les essais cliniques (EudraCT), instaurée par la directive sur les essais cliniques, comme base pour les sources d'information sur l'ensemble des études pédiatriques en cours ou achevées dans la Communauté et dans les pays tiers.

3.5.2.1 Les modalités d'emploi de cette banque de données apparaissent d'autre part insuffisamment précisées: qui aura le droit d'y accéder, quelles informations seront rendues publiques et lesquelles resteront confidentielles au titre de la sauvegarde de la vie privée des individus et des informations industrielles sensibles ou faisant l'objet d'obligations de confidentialité.

3.5.2.2 De même, la ligne de partage entre les informations rendues publiques sur la fiche technique (destinée aux professionnels de la santé) et celles destinées au grand public sur la notice, ne semble pas clairement établie. Dans ce segment du marché pédiatrique, il est particulièrement important que la notice explicative soit compréhensible et transparente afin de prévenir des comportements potentiellement nuisibles au patient pédiatrique.

3.5.3 Le Titre VI «Communication et coordination» prévoit une série d'actions et d'engagements (tels que l'obligation pour les États membres de collecter les données disponibles relatives à toutes les utilisations actuelles des médicaments sur la population pédiatrique et de les communiquer dans les deux ans suivant l'entrée en vigueur du règlement – art. 41) mais il n'aborde pas le thème plus important des connaissances sur l'utilisation appropriée des médicaments dans la population pédiatrique et des politiques à adopter en conséquence vis-à-vis des professionnels de santé et de la population en général.

4. Observations finales

4.1 Le CESE réitère son accord de principe sur la proposition de règlement à l'examen, mais se demande si la base juridique sur laquelle elle repose, à savoir l'art. 95 du traité CE, prévue afin de réaliser les objectifs fixés par l'art. 14 paragraphe 2 (libre circulation des marchandises), constitue le fondement le plus approprié dans un domaine d'application qui présente des aspects importants pour la santé publique. Même s'il est vrai que l'ensemble des dispositions législatives adoptées dans le secteur pharmaceutique sont fondées sur cet article, il faut considérer que l'objectif de fond visé ici porte sur la santé et la protection de la population pédiatrique.

4.2 Le CESE espère que la Commission présentera dans les plus brefs délais une autre proposition centrée sur la demande et sur l'offre de médicaments. L'objectif est de mettre en place un instrument efficace rendant possible et favorisant la collecte et la diffusion d'informations sur la disponibilité et l'utilisation des médicaments, l'éventuelle création de banques de données épidémiologiques et sur les pratiques en matière de prescriptions, la définition de lignes d'orientation par une large implication des professionnels de santé et des associations des patients tout en favorisant l'application dans ce secteur également de la «méthode ouverte de coordination».

4.3 Le processus de communication et de coordination défini au Titre VI semble plutôt restrictif. Le CESE souhaite que soit étudiée et mise en œuvre une stratégie de communication plus large, qui conduise à une utilisation plus rationnelle des médicaments en pédiatrie, et que l'on offre aux médecins et aux professionnels de santé tous les outils de connaissance nécessaires. Suivant cette logique, il faudra repenser en particulier s'il est nécessaire de mettre également à la disposition des expérimentateurs et des médecins les données relatives aux études cliniques contenues dans la banque européenne de données des essais cliniques («*European Clinical Trials database – EUDRACT database*») et selon quelles modalités.

4.4 Le CESE apprécie la proposition visant à instaurer un programme d'études pédiatriques intitulé MICE («*Recherches sur les médicaments destinés aux enfants en Europe*» – «*Medicines Investigation for the Children of Europe*») qui a pour but de financer au niveau communautaire les activités de recherche pharmaceutique réalisées par des groupes, des sociétés, des réseaux d'hôpitaux pédiatriques dans le domaine de l'utilisation en pédiatrie de médicaments génériques, ou des études d'observation ou de cohorte en phase de post-enregistrement. Le CESE aurait cependant préféré des indications plus précises ainsi qu'une définition plus précise du rôle du comité pédiatrique en question afin d'éviter toute discussion vaine sur l'identité de ceux qui doivent déterminer les domaines thérapeutiques pour lesquels il est prioritaire d'acquérir des connaissances en matière d'utilisation à des fins pédiatriques, d'évaluation des besoins prioritaires et des études spécifiques à réaliser, compte tenu également des différences significatives existant entre les pratiques médicales appliquées dans les États membres.

4.5 Le CESE suggère ainsi d'insérer précisément à l'art.7 du règlement à l'examen que ces tâches relèvent de la compétence du comité pédiatrique, de manière à faciliter leur application rapide et à garantir une meilleure coordination avec l'ensemble des activités institutionnelles de ce comité.

4.6 Le CESE souhaite parallèlement que dans le cadre de la création et de la réalisation du réseau européen des chercheurs et des centres dotés de compétences spécifiques pour la réalisation d'études sur la population pédiatrique, visé à l'art.43, les tâches du comité pédiatrique ne se limitent pas à «assister et conseiller l'Agence» mais aussi à jouer un rôle actif, le cas échéant avec l'aide d'un forum rassemblant les experts de tous les États membres, issus tant des milieux académiques que des différentes spécialisations pédiatriques. Le Comité suggère par ailleurs d'inclure, au cas où il faudrait définir des protocoles d'études spécifiques, des chercheurs des entreprises impliquées dans le protocole via leurs propres produits, car elles sont les principales dépositaires des informations les plus complètes sur les caractéristiques de ces produits.

4.7 Le fait que la tâche essentielle du comité pédiatrique consiste à approuver les plans d'investigation pédiatrique (PIP), axe autour duquel est organisée toute la proposition, fait craindre qu'une logique de formalisation des études cliniques pédiatriques ne prévale sur la poursuite de certains objectifs y compris éthique évoqués plus haut, tels que d'éviter les doubles emplois ou les études pédiatriques superflues.

4.8 Le CESE suggère de mentionner expressément parmi les tâches du comité, la nécessité de procéder d'une part à l'analyse des informations disponibles dans la base de données EUDRACT et de l'autre à une évaluation minutieuse du rapport régulier sur la sécurité (prévu par les plus récentes modifications législatives): il contient en effet des données épidémiologiques, des enquêtes sur les prescriptions et les résultats des études publiées, de sorte qu'il apparaît possible de réduire les dimensions et la durée des nouvelles études cliniques, voire dans certains cas, de les rendre redondantes.

4.9 D'un point de vue procédural, il faudrait partir du principe selon lequel, dans la mesure où cette documentation permet d'évaluer les données relatives à la sécurité des médicaments existants (obtenues par le biais des mesures de pharmacovigilance, des rapports d'information et du rapport régulier sur la sécurité) en ce qui concerne les formules et les dosages destinés à la population pédiatrique, il devrait également être possible de recourir à une procédure centralisée abrégée et simplifiée pour apporter les modifications nécessaires à la fiche technique et à la notice explicative⁽⁹⁾, plutôt qu'à une procédure telle que la PUMA, qui demeure de toute façon longue et coûteuse.

4.10 Toujours du point de vue de la procédure, le CESE estime nécessaire que, lorsque les conditions sont rassemblées

pour recourir à la procédure prévue pour les médicaments orphelins dans un sous-ensemble spécifique de la population pédiatrique, on précise que le titulaire de l'autorisation peut avoir recours, au choix, à l'une des deux procédures.

4.11 Le CESE souligne qu'il conviendrait que les résultats des recherches réalisées ainsi que les modifications des notices explicatives approuvées soient publiés, et que les informations relatives à l'utilisation pédiatrique soient insérées dans tous les médicaments génériques possédant le même principe actif.

4.12 L'UE constitue déjà l'autorité réglementaire de référence pour l'enregistrement des médicaments dans les pays en voie de développement, et l'OMS y fait référence dans l'évaluation des médicaments susceptibles d'être enregistrés dans ces pays. Il est souhaitable que la rapide introduction du règlement de l'UE ait un impact positif sur les thérapies pédiatriques disponibles également dans les pays moins développés. Le CESE espère que la collaboration constructive avec l'OMS sera encore renforcée, et que la Commission poursuivra un dialogue permanent avec toutes les autorités internationales afin d'accélérer l'approbation de nouveaux principes, de nouvelles indications, de nouveaux dosages et de nouvelles formulations plus adaptées à l'usage pédiatrique, tout en évitant les doubles emplois et la réalisation d'études cliniques inutiles.

Bruxelles, le 11 mai 2005.

La Présidente
du Comité économique et social européen
Anne-Marie SIGMUND

⁽⁹⁾ Un mécanisme simplifié de ce type a déjà été adopté aux États-Unis, où 33 produits ont obtenu l'insertion d'informations pédiatriques dans la notice explicative en réponse à des études cliniques post-enregistrement (les États-Unis ne disposant pas d'instruments tels que le rapport régulier sur la sécurité, de telles études étaient nécessaires) alors que 53 autres ont obtenu l'exclusivité pédiatrique sur la base d'un plan d'études cliniques complet.

Avis du Comité économique et social européen sur les «Mutations industrielles dans le secteur de l'ingénierie mécanique»

(2005/C 267/02)

Le 1^{er} juillet 2004, le Comité, conformément à l'article 29 paragraphe 2 de son Règlement intérieur, a décidé d'élaborer un avis sur le thème «Mutations industrielles dans le secteur de l'ingénierie mécanique».

La commission consultative des mutations industrielles, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 27 avril 2005 (rapporteur: M. van IERSEL, corapporteur: M. CASTAÑEDA).

Lors de sa 417^e session plénière des 11 et 12 mai 2005 (séance du 11 mai 2005), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 211 voix pour, 0 voix contre et 4 abstentions.

Résumé

L'ingénierie mécanique est un secteur à part entière, mais en tant que fournisseur de biens d'équipement et de technologies communes utilisées par différentes industries, elle joue un rôle d'intermédiaire et a des répercussions sur un nombre considérable de secteurs européens. C'est une industrie clef à la pointe de l'innovation; en tant que telle, toute politique industrielle européenne doit considérer l'ingénierie mécanique comme un secteur stratégique. L'ingénierie mécanique s'insère parfaitement dans un programme concret d'objectifs définis au niveau régional, national et communautaire dans la perspective de la réalisation des objectifs de Lisbonne. Pour cela, il est nécessaire de mettre en œuvre des politiques à la fois horizontales et sectorielles, ainsi qu'un savant dosage des deux. L'instauration de mesures visant à développer aider l'ingénierie mécanique devrait aider ce secteur à rayonner non seulement dans toute l'Europe, mais aussi dans le monde entier.

Un certain nombre de questions reste à régler dans le cadre du processus de consultation et d'élaboration des politiques en cours au niveau communautaire en ce qui concerne l'ingénierie mécanique; ce processus aura un effet stimulant sur les processus similaires au niveau national et régional dans toute l'Europe. Parmi les conditions spécifiques à remplir au niveau communautaire, citons notamment les domaines suivants: amélioration de la législation prévoyant une étude d'impact de la réglementation avant l'application de cette dernière; respect et application de la législation européenne en vigueur; amélioration de la surveillance du marché; création d'une plate-forme technologique afin de combler le fossé existant entre les centres de recherche et les universités et l'industrie; réduction des disparités croissantes entre la recherche et le développement financés par l'UE et les besoins du secteur; politique de la concurrence favorisant le développement et l'innovation dans les PME; amélioration de l'accès aux marchés financiers et politique commerciale qui garantisse le libre accès aux investissements sur les marchés des pays tiers. Autre élément important, l'adaptation des compétences aux normes actuelles.

Un dialogue réunissant la Commission et toutes les parties prenantes au niveau de l'UE sur les implications pour l'industrie

peut créer un cadre favorable à l'ingénierie mécanique et contribuera à la promotion et au développement de pôles régionaux forts. Tout cela requiert un engagement actif de la part des institutions européennes, et plus particulièrement de la Commission.

1. Introduction

1.1 La Commission européenne est en train d'élaborer un «nouveau type» de politique industrielle. Cette politique repose sur trois piliers: une meilleure législation, une approche spécifique à chaque secteur et une approche intégrée au niveau communautaire. Elle est directement liée à la fois à la stratégie de Lisbonne et à la réévaluation en cours de la contribution de l'industrie manufacturière à l'économie européenne.

1.2 Dans un grand nombre de secteurs, ce renouveau de la politique industrielle au niveau communautaire est accueilli avec satisfaction. Le CESE souscrit pleinement aux principes de la politique industrielle «d'un nouveau type»,⁽¹⁾ dont le succès dépendra principalement d'un savant dosage d'actions, tant au niveau horizontal que sectoriel.

En effet:

- il existe des différences considérables entre les secteurs industriels;
- dans un grand nombre de domaines, le niveau sectoriel est le mieux à même de rapprocher les représentants de l'industrie, y compris les partenaires sociaux, les pouvoirs publics et les décideurs (Commission, autorités nationales) ainsi que d'autres acteurs importants, tels que les clients, les établissements scolaires et de formation, les instituts scientifiques et technologiques et les banques.

1.3 Il existe un consensus général, sur le plan politique, quant à la nécessité pour l'Europe de relever les défis de l'avenir et de devenir une puissance de premier plan sur la scène internationale dans une société mondialisée. La réalisation des objectifs de Lisbonne revêt une importance primordiale, aujourd'hui plus que jamais. Dès lors, pour parvenir à ces objectifs, l'Europe doit non seulement combattre ses faiblesses (par rapport à ses

⁽¹⁾ Voir l'avis du CESE intitulé «Accompagner les mutations structurelles: une politique industrielle pour l'Europe élargie» (COM(2004) 274 final du 21 avril 2004), adopté le 15 décembre 2004 (rapporteur: M. van Iersel).

partenaires commerciaux) mais aussi soutenir et développer ses atouts. L'ingénierie mécanique fournit des ressources technologiques substantielles, dans la mesure où elle possède la technologie présente non seulement dans ses produits mais aussi dans les processus de ses clients, ce qui inclut tous les autres secteurs de l'industrie manufacturière et les équipements de base tels que l'énergie, l'eau, les transports et les communications.

1.4 Avec la relance de l'agenda de Lisbonne et le recentrage actuel sur la croissance et l'emploi, la Commission insiste à juste titre sur le rôle clef de l'industrie manufacturière, et en particulier des PME. En toute logique, toute politique industrielle européenne doit considérer l'ingénierie mécanique comme un secteur stratégique qui est de plus prospère à l'heure actuelle. En réalité, il convient de faire porter l'attention non seulement sur les secteurs qui sont confrontés à des défis immédiats mais aussi sur ceux qui réussissent.

1.4.1 L'ingénierie mécanique est non seulement un secteur à part entière, mais en tant que fournisseur de biens d'équipement et de technologies communes utilisées par différentes industries, elle joue un rôle d'intermédiaire et a des répercussions sur un nombre considérable de secteurs européens.

1.4.2 Le secteur de l'ingénierie mécanique, en tant que fournisseur de technologies diffusantes pour tous les autres secteurs de l'économie, est un élément de base de l'infrastructure industrielle et donc de l'économie européenne.

1.4.3 En outre, l'ingénierie mécanique est l'un des principaux secteurs d'exportation et représente 15 % des exportations de biens manufacturés de l'UE.

1.5 L'ingénierie mécanique a profité considérablement du marché intérieur, lequel a fourni aux fabricants européens une base arrière substantielle. Toutefois, même si le secteur a besoin d'un niveau cohérent proportionnel de normes internationales et de réglementation européennes, il est essentiel de trouver un équilibre si l'on veut éviter la surréglementation qui pourrait gêner la compétitivité et de mettre l'accent, dans le même temps, sur la mise en oeuvre et le respect de la réglementation.

1.6 Il est nécessaire d'élaborer des politiques à la fois horizontales et sectorielles, et de procéder à un mélange intelligent des deux.

2. Importance stratégique

2.1 Le secteur de l'ingénierie mécanique joue un rôle crucial dans l'économie européenne, et ce pour les raisons suivantes:

2.1.1 L'ingénierie mécanique est une industrie stratégique: c'est un secteur à forte valeur ajoutée et à forte intensité cognitive qui fournit à tous les autres secteurs de l'économie les machines, les systèmes de production, les composants et les services associés, de même que les technologies et les connaissances dont ils ont besoin. Elle apporte également une contribution importante au développement durable car elle peut déboucher sur une production plus efficace et, par là même, sur un découplage entre l'utilisation des ressources et la croissance économique. L'ingénierie mécanique n'est pas une industrie homogène; c'est un secteur très diversifié, qui comporte une multitude de sous-secteurs: appareils de levage et de portage, machines-outils, machines à travailler le bois, systèmes de ventilation non destinés à l'usage privé, pompes et compresseurs, machines destinées à l'exploitation minière, aux carrières et au secteur du bâtiment, roulements, engrenages, éléments de transmission et éléments moteurs, robinets et valves, moteurs et turbines, machines-outils destinées au secteur forestier et agricole, machines pour le secteur de la production des textiles, de l'habillement et du cuir, machines destinées à l'industrie de l'alimentation, des boissons et du tabac, tracteurs agricoles, machines destinées à la production de papier et de carton, fours industriels, brûleurs pour l'alimentation des foyers, machines pour la métallurgie, etc. Citons également les technologies communes telles que la mécatronique, qui combine les éléments mécaniques et l'électronique.

2.1.2 L'ingénierie mécanique fournit non seulement l'équipement, mais également les compétences et les connaissances nécessaires à l'amélioration des processus et des produits existants et à l'élaboration de nouveaux produits dans tous les sous-secteurs. Cet aspect revêt une importance capitale, notamment dans le contexte du développement économique d'une Europe élargie.

2.1.3 L'ingénierie mécanique européenne occupe le premier rang sur le marché mondial: avec 41 % de la production totale, l'Europe est le plus important producteur et exportateur mondial de machines - 261,707 millions d'euros (chiffres de 2002) - y compris pour l'exportation d'installations complètes. Il est vital que l'Europe maintienne ce rang si elle veut réellement devenir l'économie fondée sur la connaissance la plus concurrentielle au monde.

2.1.4 L'ingénierie mécanique est une industrie d'une importance capitale: elle est non seulement l'un des principaux secteurs industriels d'Europe, avec environ 8 % du total des produits manufacturés, mais aussi l'un des plus grands employeurs du continent avec 140 000 sociétés (dont 21 600 comptent plus de 20 salariés) qui fournissent des emplois, pour la plupart qualifiés, à quelque 2,49 millions de personnes. L'importance du marché intérieur européen pour l'ingénierie mécanique (285 milliards d'euros pour l'Europe des 15 en 2003; 305 milliards d'euros pour l'Europe des 25) représente 70 % de la production du marché intérieur et renforce à la fois la compétitivité de l'industrie et la stabilité de l'emploi dans ce secteur. Il s'agit dès lors d'une industrie essentielle à la réalisation des objectifs de Lisbonne.

2.1.5 L'ingénierie mécanique est une industrie à la pointe de l'innovation: l'Europe se distingue tout particulièrement dans le domaine des machines «sur mesure» et des niches de marché, un secteur d'une grande importance pour la capacité d'innovation de tous les autres secteurs de l'économie. Elle revêt également une importance vitale pour la capacité de tous les secteurs de l'industrie à produire une forte valeur ajoutée, ce qui lui confère dès lors un avantage concurrentiel en dépit des handicaps auxquels l'Europe est confrontée dans des domaines tels que le coût de la main-d'œuvre. L'ingénierie mécanique est un moteur de l'innovation et joue un rôle de pionnier en appliquant et en intégrant les innovations dans ses propres produits et processus. N'oublions pas que l'ingénierie mécanique est un maillon - souvent le premier - de la chaîne créatrice de valeur ajoutée: si un maillon manque, c'est l'ensemble de la chaîne qui en souffre.

2.1.6 L'ingénierie mécanique est une industrie d'entrepreneurs, où prédominent les PME - lesquelles sont en grande majorité des entreprises familiales - ⁽²⁾, avec tous les défis qui se posent à ce type d'entreprises; nombre d'entre elles sont également présentes sur la scène internationale. L'ingénierie mécanique illustre dès lors parfaitement l'esprit d'entreprise, essentiel à la réalisation des objectifs de Lisbonne.

2.1.7 L'on citera ci-dessous certaines autres caractéristiques du secteur de l'ingénierie mécanique:

- ce secteur, sans être une activité à haute intensité de capital si on le compare à d'autres secteurs de l'industrie manufacturière, emploie un personnel extrêmement qualifié dans la conception et la production de machines «sur mesure» et d'usines;
- son évolution, au cours des dernières décennies, repose sur une capacité d'adaptation accrue résultant de l'innovation, qui a permis l'intégration de divers composants concurrentielles qui sont ensuite commercialisées dans le monde entier;
- compte tenu du rôle universel des machines dans tous les processus de production, une fiabilité absolue est indispensable dans ce secteur, inséparable de l'image communément acceptée d'une Europe à forte tradition industrielle.

2.2 Les entreprises d'ingénierie mécanique entretiennent des relations particulièrement étroites avec leur clientèle, la production de biens fabriqués par des machines étant généralement un processus complexe qui exige de grandes capacités en matière d'ingénierie ainsi qu'une assistance et un entretien constants par le fabricant. Elles sont un élément essentiel du tissu industriel et une base pour la réussite des pôles régionaux là où existe une proximité géographique entre la fabrication et les utilisateurs finaux, comme par exemple dans le Bade-Wurtemberg, en Rhénanie-Palatinat, au Piémont, en Lombardie, dans la région Rhône-Alpes, les Midlands britanniques et la région située entre

⁽²⁾ Parmi ces entreprises, seules 21 600 emploient 20 personnes ou davantage, et seules 4 500 ont un effectif égal ou supérieur à 100 personnes.

Eindhoven et Aix-la-Chapelle. Ces exemples soulignent le caractère souvent positif et indispensable de la contribution des collectivités locales et régionales.

2.3 L'ingénierie mécanique joue un rôle vital dans l'amélioration de l'environnement en produisant des équipements pour le traitement et la transformation de l'eau, du sol, des déchets et du fumier. Elle contribue également à faciliter l'utilisation des sources d'énergie renouvelables.

2.4 Le secteur de l'ingénierie mécanique, de par sa position de chef de file au niveau mondial, est une pierre angulaire de l'industrie manufacturière et des exportations de l'Union européenne; il constitue dès lors l'un des points forts de notre continent.

L'instauration de mesures visant à développer l'ingénierie mécanique devrait aider ce secteur à rayonner non seulement dans toute l'Europe, mais aussi dans le monde entier.

2.5 Un excellent argument en faveur d'un soutien accru à l'ingénierie mécanique est le regain d'intérêt des autorités américaines pour ce secteur. Les États-Unis d'Amérique, comme d'autres pays, sont de plus en plus conscients de l'importance de l'industrie manufacturière en général et du secteur de l'ingénierie mécanique en particulier, tant pour l'économie que pour la sécurité nationale. ⁽³⁾

3. Inventaire des mesures à prendre au niveau européen

3.1 Mutations industrielles et innovation

3.1.1 Les mutations industrielles et l'innovation dans la production et la transformation sont à l'ordre du jour. La production de biens moins sophistiqués nécessitant une main-d'œuvre moins qualifiée est de plus en plus délocalisée vers d'autres régions du monde. Si l'on veut maintenir et renforcer la position de ce secteur en Europe comme dans le reste du monde, il est nécessaire de poursuivre les efforts entrepris en matière d'adaptation et d'innovation. Tous les acteurs concernés, que ce soit au niveau régional, national ou communautaire, doivent être conscients de cette nécessité.

3.1.2 Le secteur a déjà retenu l'attention des législateurs européens; ces derniers ont répondu dès 1994 par une communication de la Commission ⁽⁴⁾, laquelle a été suivie d'une Résolution du Conseil. ⁽⁵⁾ Ni la Commission européenne, ni les États membres ne se sont montrés très intéressés par la mise en œuvre d'un véritable suivi à la Communication de la Commission et à la résolution du Conseil. Ces réticences peuvent difficilement être qualifiées de politique positive. Cette attitude généralement hésitante a changé au cours du mandat de la Commission précédente du fait que la compétitivité de l'industrie manufacturière dans le cadre de la stratégie de Lisbonne est devenue

⁽³⁾ Voir «Manufacturing in America» - Ministère américain du commerce. Autre exemple de l'importance stratégique de l'ingénierie mécanique, la disposition incluse dans la loi intitulée «Defense Authorization Act» de 2004, qui incite les fournisseurs américains à utiliser de préférence des machines-outils construites aux États-Unis pour les contrats avec le ministère de la défense. Cela s'explique par le fait que les autorités américaines estiment indispensable de préserver une certaine indépendance dans la production de machines-outils pour des raisons de défense et de sécurité et pour des raisons politiques.

⁽⁴⁾ Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social européen - Renforcer la compétitivité de l'industrie de la construction de machines-outils en Europe (COM(94) 380 final du 25 octobre 1994).

⁽⁵⁾ Résolution du Conseil du 27 novembre 1995 sur le renforcement de la compétitivité de l'industrie européenne de la construction mécanique, publiée au JO C 341 du 19 décembre 1995, pp. 1-2.

une priorité. Il se peut que cela ait conduit à la création d'un climat favorable à la mise en oeuvre d'un véritable partenariat au niveau européen, un processus qui - du moins le souhaitait-on - a contribué à promouvoir une interaction positive entre les acteurs au niveau national et local. Malheureusement, la Commission semble se concentrer désormais uniquement sur un nombre limité de secteurs phares, au nombre desquels l'ingénierie mécanique ne figure pas pour le moment.

3.1.3 Le nouveau type de politique industrielle vise à briser les barrières qui ont entravé pendant si longtemps les relations entre les acteurs publics et privés. Chacun des acteurs en présence doit avoir conscience qu'il sert des objectifs communs. Une politique industrielle de ce type a pour but de rapprocher les gens et les organisations et de combler les fossés qui ont souvent, par le passé, fait obstacle à une innovation suffisante.

3.1.4 La présence dans le secteur de nombreuses PME spécialisées, souvent de haute technologie, pose des exigences élevées quant à l'organisation et à la gestion des processus de production. Contrairement à certains autres secteurs qui ne disposent que d'un nombre relativement restreint de sociétés de premier plan, il convient ici de définir des instruments et des approches spécifiques. Une telle approche, par exemple, pourrait être la constitution d'une «plate-forme technologique pour les industries manufacturières diffusantes» ou encore la création d'un programme particulier qui pourrait jouer un rôle capital⁽⁶⁾ à cet égard. Des efforts substantiels en matière d'investissements en recherche et développement sont nécessaires.

3.1.5 Cette plate-forme technologique ou ce programme spécifique doit s'appuyer sur le réservoir de compétences résultant de la longue tradition de l'Europe dans le domaine de l'ingénierie mécanique, et allier le soutien aux programmes de recherches, la connaissance industrielle dans les sous-secteurs de l'ingénierie mécanique et les atouts des instituts européens spécialisés dans la recherche.

3.1.6 Ces programmes d'ingénierie mécanique devront tenir compte de la diversité des sous-secteurs, et des interactions entre ces derniers, telles que les innovations communes, la combinaison de technologies et, par voie de conséquence, la nécessité de mettre en place une circulation efficace des connaissances dans les services de production et de gestion.

3.1.7 Le fossé entre les centres de recherche et les universités d'une part, et le secteur du marché d'autre part, doit être comblé. Les programmes européens en matière de recherche et développement ne doivent pas être axés exclusivement sur les sciences et fonctionner sur le long terme, mais doivent s'efforcer de trouver un équilibre en réservant des financements à la recherche appliquée, source de produits innovants.

⁽⁶⁾ Voir notamment l'avis du CESE sur le thème «Science et technologie», CESE 1647/2004 (rapporteur: professeur Wolf), et le supplément d'avis sur le thème «Science et technologie» (rapporteur: M. van Iersel).

3.1.8 La plate-forme technologique doit contribuer largement à une meilleure compréhension entre les centres de recherche de toutes sortes et l'industrie mécanique, ce qui induira des effets mutuellement bénéfiques pour des forums similaires dans les États membres.

3.1.9 La présence de nombreuses PME et d'entreprises de taille moyenne dans ce secteur montre bien la nécessité d'alléger les contraintes et les charges administratives ainsi que l'importance d'un meilleur accès aux programmes communautaires.

3.1.10 Bien entendu, la réalisation de projets industriels à grande échelle exige de mettre l'accent sur les technologies de pointe. Ces dernières ont un effet d'entraînement sur l'ensemble de la chaîne de production. Il importe toutefois de trouver un équilibre entre ces grands projets et les PME.

3.1.11 Tout cela aura un effet positif sur les programmes nationaux. Dans un environnement dominé par les interactions et l'étalonnage, il est indispensable de tenir compte des bonnes pratiques. La prépondérance écrasante des PME obligera les organisations affiliées au niveau national à jouer un rôle actif dans ce domaine.

3.2 Mutations industrielles et compétences

3.2.1 Il existe un rapport étroit entre les politiques industrielles «du nouveau type», l'innovation, l'augmentation de la productivité et les compétences.

3.2.2 De nos jours, les jeunes sont moins enclins à étudier et à travailler dans les industries de pointe, un phénomène qui s'explique en partie par le fait que ce secteur pâtit d'une image vieillotte et démodée. Il appartient dès lors au secteur concerné d'entreprendre une action centrée sur les nouvelles technologies et reposant sur une offensive culturelle des médias nationaux et communautaires afin de modifier la perception du secteur par l'opinion publique. A cet égard, une bonne communication entre les entreprises et le public, notamment vis-à-vis des jeunes, est cruciale. Il est nécessaire de modifier les mentalités et les approches si l'on veut inverser la tendance actuelle. Il est nécessaire de prendre davantage conscience de la réalité de l'ingénierie mécanique. Cela vaut pour l'ensemble du processus de la technologie, les services aux entreprises, les chaînes de technologies apparentées, la transformation, la commercialisation, l'internationalisation, etc. C'est la qualité de la présentation au public de ces interactions et de ces processus passionnants qui déterminera l'ampleur de l'intérêt de l'opinion publique en général et des jeunes en particulier.

3.2.3 Toute amélioration commence par des systèmes d'enseignement innovants et stimulants. Il convient d'élaborer des modules actualisés y compris au sein des entreprises. L'industrie doit être encouragée à coopérer étroitement avec les établissements scolaires, les établissements d'enseignement supérieur et les centres de formation professionnelle. Une participation directe des chefs d'entreprises à des programmes de formation adaptés doit être encouragée, et il convient de proposer en retour aux enseignants des possibilités d'interaction avec l'industrie. Les écoles devraient être incitées à être présentes lors des foires commerciales (internationales).

3.2.4 Il serait souhaitable de créer des parcs industriels et technologiques aux abords des universités et des IUT, et de dynamiser les parcs industriels existants. Il convient à cet égard de souligner le succès de ce type de démarche, notamment auprès des universités de Cambridge, Eindhoven et Aix-la-Chapelle.

3.2.5 Du fait de la rapidité du développement des cycles de produits et de services, l'apprentissage tout au long de la vie et, par conséquent, la flexibilité des salariés face aux changements doivent devenir monnaie courante dans les entreprises.

3.2.6 Une coordination efficace entre les entreprises (dirigeants, syndicats, personnel) et les établissements d'enseignement à tous les niveaux renforcera les spécialités régionales et sera par conséquent bénéfique à la formation et au développement de pôles régionaux forts. Cette coordination doit se faire en grande partie au niveau régional, non seulement du fait du grand nombre des entreprises concernées, mais aussi à cause de l'impact des spécificités et des cultures régionales.

3.2.7 Le dialogue entre les partenaires sociaux sur les implications industrielles au niveau de l'UE peut conduire à des résultats positifs. Des exemples, des comparaisons et des évaluations au niveau communautaire peuvent contribuer à créer le cadre nécessaire et impulser - ou renforcer le cas échéant - la tendance pour les programmes nationaux et régionaux. Une très belle illustration d'un tel dialogue est celui mis en place par le groupe de travail ad hoc WEM-FEM en 2003. (7) Il serait utile de mesurer les résultats de ce large éventail d'initiatives et de procéder à une évaluation des bonnes pratiques, dans la mesure où cela pourrait dynamiser le processus dans d'autres régions.

3.2.8 Il est possible d'approfondir ce processus - avec la participation des nouveaux États membres - et de l'étendre à la participation des établissements d'enseignement.

3.2.9 Bien que la mobilité des ingénieurs et des techniciens de l'ingénierie au sein de l'UE laisse encore beaucoup à désirer, le processus de Bologne et la convergence croissante entre les programmes des écoles européennes d'ingénieurs, des centres

de formation professionnelle et des corps d'ingénieurs conduisent à l'émergence d'un véritable marché du travail européen dans cette profession.

3.3 Conditions cadres

Les conditions cadres dans lesquelles opèrent les entreprises revêtent une importance primordiale. L'on citera notamment les suivantes:

3.3.1 Le marché intérieur

Le marché intérieur doit garantir un accès harmonisé au marché UE/EEE et, dès lors, accroître la compétitivité européenne. Malheureusement, le marché intérieur des produits n'est pas encore totalement achevé et il convient de faire porter l'effort sur les lacunes suivantes:

3.3.1.1 Réglementations

- L'amélioration de la législation est une condition essentielle pour toutes les entreprises, et plus particulièrement pour les PME;
- la législation ne doit être utilisée qu'en cas de réelle nécessité, c'est-à-dire sur la base d'une analyse d'impact détaillée assortie d'une consultation de toutes les parties prenantes;
- la législation doit être le plus simple possible et comporter le moins de contraintes administratives possible. Cela vaut notamment pour la législation qui s'applique aux PME, lesquelles forment l'écrasante majorité des entreprises européennes d'ingénierie mécanique (8). Malheureusement, il arrive encore trop souvent que les législateurs européens, malgré leurs bonnes intentions, oublient l'importance des charges administratives inutiles qui découlent des réglementations;
- il est essentiel de procéder à des études d'impact de la réglementation: ces études doivent être utilisées par toutes les institutions, communautaires et nationales, non seulement au stade de la proposition initiale mais tout au long du processus législatif et même, durant une certaine période, après la mise en oeuvre de la législation en question. Cela permettrait d'évaluer le degré de réussite de la mise en oeuvre des objectifs politiques;
- il y a lieu de veiller au respect de la législation européenne en vigueur; la Commission devrait améliorer son suivi et veiller à l'harmonisation de l'application de la législation. Toutes les parties prenantes doivent être encouragées à mettre en oeuvre la législation et à en contrôler la bonne application;

(7) Groupe de travail ad hoc de l'Organisation patronale européenne des industries de la métallurgie et de haute technologie (WEM) et de la Fédération européenne des métallurgistes (FEM), «Major outcome from the exchange of national examples», janvier 2003.

(8) A titre d'exemple, l'on citera la proposition REACH sur les produits chimiques et la directive sur la conception des produits consommateurs d'énergie.

- toutes les réglementations découlant des diverses directives doivent être harmonisées et toutes les définitions relatives à l'industrie manufacturière doivent être uniformes;
- il convient d'éviter les exigences nationales supplémentaires. Les disparités entre les exigences relatives aux produits dans les différents États membres sont beaucoup trop nombreuses. Ce phénomène se trouve amplifié par les disparités en matière de transposition et aboutit à une fragmentation du marché intérieur, ce qui sape la compétitivité.

3.3.1.2 Surveillance du marché

L'amélioration de la surveillance du marché est d'une importance cruciale: à l'heure actuelle, en Europe, elle est insuffisante et crée des inégalités⁽⁹⁾. Les autorités douanières doivent par conséquent accroître leurs contrôles et disposer des moyens nécessaires pour garantir qu'un produit ne peut être mis sur le marché s'il n'est pas conforme à toutes les règles en vigueur.

De même, il y a lieu de renforcer le contrôle des produits de l'ingénierie aux frontières de l'Union européenne afin de lutter contre la contrefaçon, laquelle constitue un problème grave; de plus, ce phénomène est en expansion et affecte pas moins de 5 % du matériel vendu dans l'UE. Une situation dans laquelle les États membres se contentent d'agir à chaque fois qu'un accident se produit n'est pas satisfaisante.

Étant donné que la surveillance du marché est effectuée par les autorités nationales en fonction de critères différents, une harmonisation est indispensable. Pour remédier à ce problème, la Commission pourrait élaborer un guide portant sur la surveillance des marchés pour tous les États membres.

3.3.2 Commerce

Le principal objectif à cet égard est la réalisation de l'accès au marché pour les entreprises européennes sans porter atteinte aux normes européennes dans le marché intérieur: avec 129 milliards d'euros, les exportations de machines et d'équipements font de l'Union européenne le premier marché mondial pour les équipements mécaniques. La liberté d'accès aux marchés des pays tiers, de même que la liberté d'investissement, revêtent dès lors une importance capitale pour l'industrie de l'ingénierie mécanique.

Un autre problème important est celui de la libéralisation des échanges mondiaux des produits et des services de l'ingénierie (y compris dans le marché intérieur). Le secteur de l'ingénierie mécanique européenne a donné l'exemple pour ce qui est du démantèlement des barrières douanières et non douanières aux échanges lors des cycles de l'Uruguay et de Doha. La Commission devrait poursuivre ses négociations au niveau multilatéral, régional et bilatéral, afin de favoriser l'élimination des entraves techniques aux échanges, libéraliser les investissements étrangers et le droit d'établissement, libéraliser les services aux entre-

⁽⁹⁾ A titre d'exemple, en ce qui concerne l'équipement pour le bâtiment (et d'autres machines), de nombreux cas montrent l'existence d'un «marché gris» alimenté par des machines en provenance de pays tiers, portant le label CE et pourvues d'une déclaration de conformité alors qu'elles ne sont pas conformes à la législation communautaire. Il existe également de nombreux cas où des machines qui ne disposent pas du label CE et ne sont pas conformes à la législation communautaire sont commercialisées sur le marché européen en toute impunité. Il y a lieu d'éviter ce type de situation si l'on veut garantir l'égalité des chances entre fabricants européens et fabricants des pays tiers.

prises et éliminer les droits d'importation sur les produits de l'ingénierie, le tout sur une base de réciprocité.

S'agissant des services aux entreprises, le principal objectif réside dans la nécessité de se libérer de toute interférence dans la fourniture des produits et services annexes.

3.3.3 Politique de concurrence

Pour que l'UE devienne l'économie la plus dynamique au monde, il importe non seulement de développer les nouvelles technologies, mais aussi d'en promouvoir la diffusion rapide. Il est dès lors capital de créer des conditions cadres propices au niveau de la politique de la concurrence et de faciliter les transferts de technologies aux tiers. Lorsqu'une technologie innovante est mise au point – et l'ingénierie mécanique, en Europe, est souvent spécialisée sur des niches de marché – le recours à des seuils, solution qui a la faveur des autorités européennes chargées de la concurrence dans le but de déterminer des effets spécifiques destinés à lutter contre la concurrence, est inapproprié.

3.3.4 Taxation et financement

De manière générale, les niveaux de taxation dans l'Union européenne sont très élevés. Indépendamment du fait qu'une diminution des taux d'imposition sur les bénéfices des sociétés se révèle très utile en ce qui concerne les biens d'équipement, d'autres mesures telles que crédits d'impôts pour investissement constituent une incitation non négligeable.

3.3.5 Banques

L'on néglige souvent le rôle des institutions financières alors qu'elles jouent un rôle de premier plan dans la réalisation des objectifs de politique industrielle en acceptant ou en refusant de prendre des risques, ainsi que par leur degré d'accessibilité. Dans certains pays - il semble que ce soit notamment le cas en Allemagne et en France - les pratiques sont plus stimulantes que dans d'autres. Le CESE est favorable à une introduction de cet aspect dans le débat sur la politique industrielle, plus particulièrement s'agissant du secteur qui nous occupe, compte tenu de son importance pour les PME. Cela pourrait conduire à une amélioration des pratiques dans toute l'Europe. D'autres aspects, comme par exemple les dispositions de Bâle II, entravent de plus en plus l'accès aux financements nécessaires aux investissements dans la recherche pour le développement de produits innovants, voire à la croissance des entreprises en général.

3.4 Les analyses et les dialogues en cours qui réunissent toutes les parties prenantes, et notamment les partenaires sociaux, concernant les implications industrielles au niveau de l'UE (de même qu'aux niveaux national et régional), donneront certainement des impulsions décisives à ces processus.

4. Recommandations

4.1 De l'avis du CESE, dans l'élaboration de toute politique industrielle, les paroles doivent être suivies d'actes. Ce que l'on a appelé «le coût de la non-Europe» pourrait se révéler particulièrement élevé dans le cas de l'industrie de l'ingénierie mécanique, compte tenu du fait que ce secteur, malgré sa position de chef de file et l'étendue de ses compétences, est confronté à une série de défis qui sont non seulement cycliques mais aussi structurels. Il convient de relever ces différents défis; à cet égard, il convient d'avoir présentes à l'esprit les considérations suivantes:

4.2 Le secteur se prête idéalement à un programme concret de fixation d'objectifs au niveau régional, national et communautaire dans la perspective de la mise en œuvre des objectifs de Lisbonne.

4.3 Du point de vue du CESE, l'engagement de l'UE doit être double:

- élaboration d'un agenda global pour un renforcement qualitatif des performances de l'ingénierie mécanique en Europe, et
- détermination de conditions spécifiques au niveau de l'UE en ce qui concerne les réglementations, la recherche et le développement, l'étalonnage etc.

4.3.1 À cet égard, les responsabilités sont partagées entre la Commission et le Conseil pour la compétitivité, en étroite coopération avec les représentants du secteur. L'organisation de réunions régulières entre des représentants du secteur, y compris les partenaires sociaux, et de la Commission est souhaitable. A cette fin, l'organisation des infrastructures de la politique de soutien de l'UE, en particulier à la Direction générale «Entreprises et Industrie», devrait tenir compte des exigences du secteur de l'ingénierie mécanique.

4.3.2 Le CESE estime également qu'il y a lieu de s'assurer que la Commission dispose des connaissances pratiques et de l'expertise suffisantes dans le secteur de l'ingénierie mécanique.

4.4 Le CESE estime qu'il convient d'accorder une attention particulière à ce secteur au niveau communautaire compte tenu du grand nombre de PME en son sein. A cet égard, l'on insistera sur les aspects suivants:

4.4.1 Il y a lieu de corriger le déséquilibre croissant entre la R&D financée par l'Union européenne et les besoins de l'industrie de l'ingénierie mécanique, et de faciliter la participation des entreprises afin de permettre au secteur de mettre en adéquation

l'objectif ambitieux d'un accroissement de la compétitivité et les moyens financiers tout aussi ambitieux dans les postes correspondants du budget de l'UE. La plupart des entreprises sont des PME ou des entreprises de taille moyenne et, à l'heure actuelle, les projets de recherche industrielle ne sont pas adaptés à ces entreprises, ce qui rend leur participation difficile.

4.4.2 Nécessité d'une amélioration des conditions du cadre réglementaire dans l'Union européenne après consultation du secteur: la surréglementation et le poids croissant de la bureaucratie mettent en péril l'esprit d'entreprise au lieu de le dynamiser.

4.4.3 Il y a également lieu d'intensifier la surveillance du marché afin de garantir une véritable égalité des chances entre les entreprises européennes, ainsi qu'entre les fabricants européens et les importations en provenance de pays tiers.

4.4.4 Nécessité d'une amélioration de l'accès aux marchés financiers pour ces entreprises.

4.4.5 Les relations commerciales avec les pays tiers doivent garantir le libre accès au marché des pays tiers et aux investissements dans ces pays.

4.4.6 La politique de la concurrence doit favoriser le développement et l'innovation ainsi que la technologie dans les PME.

4.4.7 L'organisation, au niveau de l'UE, d'un débat entre les partenaires sociaux et la Commission européenne portant sur l'amélioration de la production, des compétences et des systèmes de formation pourrait créer un cadre favorable à la tenue de dialogues similaires dans les États membres, particulièrement au niveau régional.

4.5 Industrie en transition, l'ingénierie mécanique, hier centrée sur les produits, a évolué rapidement pour devenir aujourd'hui un fournisseur d'accès et de valeur ajoutée intégrant un contenu de services de plus en plus important et fournissant des solutions globales à ses clients. Ce défi considérable, qui constitue la clef du maintien d'une croissance durable et d'une position forte sur les marchés mondiaux, doit être relevé par des politiques appropriées au niveau communautaire.

Le CESE espère que la Commission tiendra compte de ses recommandations et prendra les mesures appropriées, afin que, conformément au vœu de M. Barroso, «faire de la Stratégie de Lisbonne une réalité» soit véritablement l'une des principales priorités de son équipe.

Bruxelles, le 11 mai 2005.

La Présidente
du Comité économique et social européen
Anne-Marie SIGMUND

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2003/88/CE concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail»

[COM(2004) 607 final — 2004/0209 (COD)]

(2005/C 267/03)

Le 20 octobre 2004, conformément à l'article 262 du Traité, le Conseil a décidé de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée d'élaborer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 21 avril 2005 (rapporteuse: **M^{me} ENGELEN-KEFER**).

Lors de sa 417^{ème} session plénière des 11 et 12 mai 2005 (séance du 11 mai 2005), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 160 voix pour, 101 voix contre et 8 abstentions.

1. Introduction

1.1 Le 22 septembre 2004, la Commission européenne a présenté sa «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2003/88/CE concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail⁽¹⁾».

1.2 Elle justifie sa proposition de modification d'une part par le fait que le réexamen de certaines dispositions est imposé par la directive elle-même. En effet, celle-ci contient deux dispositions prévoyant leur réexamen avant le 23 novembre 2003. Ces dispositions concernent les dérogations à la période de référence pour l'application de l'article 6 (durée maximale hebdomadaire de travail) et la faculté de ne pas appliquer l'article 6 si le travailleur donne son accord pour effectuer un tel travail (article 22 «opt-out» individuel). D'autre part, la Commission européenne constate que l'interprétation de la directive par la Cour de justice des Communautés européennes a eu un effet sur la notion de «temps de travail» et par conséquent sur des dispositions essentielles de la directive, qu'il convient donc de réexaminer.

1.3 La consultation en deux phases des partenaires sociaux, prévues par le traité, a eu pour résultat que les partenaires sociaux ont décliné l'invitation de la Commission européenne à engager des négociations sur cette question. Ils ont en revanche demandé à la Commission de présenter une proposition de directive.

1.4 La Commission a indiqué en outre qu'il convenait de trouver une solution équilibrée qui englobe les domaines essentiels soumis à la discussion des partenaires sociaux au niveau communautaire, en respectant certains critères bien définis. Ces critères sont les suivants:

- dans le contexte du temps de travail, protéger davantage la santé et la sécurité des travailleurs;
- donner aux entreprises et aux États membres une plus grande flexibilité dans la gestion du temps de travail;

- permettre de mieux concilier vie professionnelle et vie familiale;

- éviter de créer des obstacles, en particulier pour les petites et moyennes entreprises⁽²⁾.

1.5 La Commission estime que la proposition à l'examen répond à ces critères.

2. Contenu essentiel de la proposition

2.1 Définitions (Article 2)⁽³⁾

2.1.1 La définition du temps de travail reste inchangée. La proposition insère deux nouvelles définitions, à savoir le «temps de garde» et la «période inactive du temps de garde». Cette dernière est définie comme la période pendant laquelle le travailleur est de garde «mais n'est pas appelé par son employeur à exercer son activité ou ses fonctions» (article 2 paragraphe 1).

2.1.2 Parallèlement, la période inactive du temps de garde est définie comme «[n'étant] pas considérée comme du temps de travail, à moins que la loi nationale ou, en conformité avec la législation et/ou pratiques nationales, une convention collective ou un accord entre partenaires sociaux n'en dispose autrement» (article 2).

2.2 Périodes de référence (articles 16 et 19), période de repos compensateur (article 17)

2.2.1 La période de référence pour la durée maximale hebdomadaire de travail au sens de l'article 6 reste en principe une période «ne dépassant pas 4 mois». C'est la raison pour laquelle il est proposé d'insérer une disposition complémentaire qui prévoit que «les États membres peuvent, par voie législative ou réglementaire, pour des raisons objectives ou techniques ou pour des raisons ayant trait à l'organisation du travail, porter cette période de référence à douze mois» (article 16 alinéa b). Il convient ce faisant de respecter les principes généraux de protection de la sécurité et de la santé des travailleurs, ainsi que la consultation des partenaires sociaux et de promouvoir le dialogue social.

⁽²⁾ COM(2004) 607 final – 2004/209 (COD), p. 3 et 4.

⁽³⁾ Les articles mentionnés aux paragraphes 2.1 et 2.2 se rapportent à la directive 2003/88/CE.

⁽¹⁾ COM(2004) 607 final – 2004/209 (COD).

2.2.2 Les dérogations à la période de référence pour la durée maximale hebdomadaire de travail par voie de convention collective suppriment la limite précédente de six mois. Les États membres ont cependant la faculté de permettre que, pour des raisons objectives ou techniques ou pour des raisons ayant trait à l'organisation du travail, «les conventions collectives ou accords conclus entre partenaires sociaux fixent des périodes de référence, concernant la durée maximale hebdomadaire de travail, ne dépassant en aucun cas douze mois» (article 19). Il convient de respecter les principes généraux de protection de la sécurité et de la santé des travailleurs.

2.2.3 Les articles 3 et 5 de la directive prévoient des temps de repos journaliers de onze heures consécutives par période de 24 heures et des temps de repos hebdomadaires de 24 heures — en plus du repos journalier de 11 heures — par période de 7 jours. En cas de dérogation, l'employeur doit garantir au travailleur des temps de repos équivalents. Dans ces cas de dérogation aux prescriptions minimales prévues par la directive pour certaines activités et certains groupes de travailleurs, notamment dans le secteur de la santé, la proposition précise que le délai raisonnable pour accorder un repos compensateur «ne peut être supérieur à 72 heures» (article 17, par. 2).

2.3 «Opt-out» individuel (article 22)

2.3.1 Les États membres ont la faculté, en vertu de la directive existante, de ne pas appliquer l'article 6 relatif à la durée maximale de travail hebdomadaire sous certaines conditions, pour autant que le travailleur donne son accord. La proposition de modification conserve cette possibilité d'«opt-out» individuel, mais en conditionne expressément l'application à l'existence de cette possibilité dans une convention collective. S'il n'existe pas de convention collective en vigueur ni de représentation des intérêts du personnel dans l'entreprise, la faculté de ne pas appliquer l'article 6 sur la durée maximale hebdomadaire de travail est conservée par la voie d'un accord individuel avec l'employé. Il convient de respecter les principes généraux de protection de la sécurité et de la santé des travailleurs.

2.3.2 Par rapport à la directive existante, il existe un certain nombre de nouvelles dispositions relatives à l'application de l'opt-out individuel, à savoir:

- l'accord du travailleur est indispensable et valable pour une période d'un an maximum, qui peut être renouvelée; tout accord donné lors de la signature du contrat individuel de travail ou pendant toute période d'essai est nul et non avenu;
- les États membres doivent s'assurer qu'aucun travailleur ne preste plus de 65 heures par semaine, à moins qu'une convention collective ou un accord entre partenaires sociaux n'en dispose autrement;
- les registres tenus par l'employeur doivent faire état du nombre d'heures effectivement prestées et ces informations être fournies par l'employeur aux autorités compétentes, à leur demande.

2.3.3 La proposition de modification prévoit en outre que la Commission européenne présente, au plus tard cinq ans après la date d'entrée en vigueur de la directive, un rapport sur la mise en œuvre de celle-ci, notamment sur l'application de l'opt-out individuel.

3. Évaluation globale

3.1 Les partenaires sociaux n'ont pas fait usage de la possibilité qui leur est offerte à l'article 139 du traité instaurant la Communauté européenne de conclure un accord, compte tenu de l'hétérogénéité des points de vue sur la révision de la directive. Ces divergences d'opinion, que l'on a pu constater lors de la deuxième phase de consultation menée par la Commission européenne, sont présentées dans l'exposé des motifs de la proposition. Alors que la CES était prête à entamer des négociations, l'UNICE, «à la lumière des réactions de la CES sur le document de consultation de la Commission, [n'a vu] aucune perspective d'arriver à un accord sur la révision de la directive par des négociations dans le cadre du dialogue social»⁽⁴⁾. Le CESE regrette l'absence de négociations entre les partenaires sociaux mais estime que son rôle n'est pas de remplacer celles-ci. Il préfère rappeler une nouvelle fois l'importance du rôle que jouent les partenaires sociaux jouent dans les questions relatives au temps de travail⁽⁵⁾. De l'avis du CESE, la Commission et le Conseil seraient bien inspirés de rechercher avec le Parlement européen un compromis qui tienne compte de manière équilibrée des intérêts des deux partenaires sociaux. C'est la raison pour laquelle l'avis du Comité s'attachera surtout à formuler des réflexions d'ordre général et à évaluer globalement la proposition de modification de la Commission européenne.

3.2 La mondialisation des marchés et des rapports de production ainsi que le renforcement de la division internationale du travail qui en résulte placent les entreprises et l'économie européenne dans son ensemble devant de nouveaux défis. Nul doute que la mondialisation a pour conséquence d'intensifier la concurrence internationale et de forcer les milieux économiques à s'adapter aux changements des conditions du marché. Cette tendance pèse également sur le modèle social européen, dont la spécificité réside dans le fait que le développement des capacités économiques va de pair avec le progrès social. Le modèle européen de développement, qui trouve son expression dans la stratégie de Lisbonne, se base sur une stratégie intégrée visant à promouvoir les performances économiques, l'investissement dans les hommes, la cohésion sociale, la qualité du travail, un niveau de protection sociale élevé ainsi que la reconnaissance de l'importance du dialogue social. Les normes sociales minimales, instrument essentiel de la politique sociale européenne, devraient contribuer à améliorer le niveau de protection afin de limiter le «dumping social» tout en évitant les distorsions de concurrence. C'est dans cet esprit que devrait avoir lieu la révision de la directive sur l'aménagement du temps de travail afin de vérifier qu'elle poursuit bien cet objectif.

⁽⁴⁾ Lettre de l'UNICE à M. Stavros Dimas, membre de la Commission chargé de l'emploi et des affaires sociales.

⁽⁵⁾ Avis du CESE du 30 juin 2004 sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions et aux partenaires sociaux au niveau communautaire concernant le réexamen de la directive 93/104/CE sur certains aspects de l'aménagement du temps de travail», par. 2.2.5 (JO C 302 du 7.12.2004, p. 74).

3.3 La directive de l'UE sur le temps de travail fixe des prescriptions minimales au sens du traité instituant la Communauté européenne afin d'atteindre les objectifs sociaux de la Communauté. Dans les dispositions sociales du traité, la Communauté se fixe comme objectif «l'amélioration des conditions de vie et de travail, permettant leur égalisation dans le progrès» (article 136 du traité instituant la Communauté européenne). Cet article fait expressément référence à la Charte sociale européenne de 1961 ainsi qu'à la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs de 1989, dans l'esprit desquelles les objectifs sociaux de la Communauté doivent être poursuivis. La Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs de 1989 dispose que tout travailleur «doit bénéficier dans son milieu de travail de conditions satisfaisantes de protection de sa santé et de sa sécurité» et que des mesures adéquates doivent être prises «pour poursuivre l'harmonisation dans le progrès des conditions existantes dans ce domaine»⁽⁶⁾. La Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe en 1961 (révisée en 1996), que tous les États membres de l'UE ont ratifiée, reconnaît le droit à des conditions de travail équitables comme un droit social. Cette charte prévoit que les États signataires s'engagent «à fixer une durée raisonnable au travail journalier et hebdomadaire, la semaine de travail devant être progressivement réduite» ainsi qu'«à assurer un repos hebdomadaire» (article 2). Aux termes de ces deux chartes, il s'avère que la limitation et la réduction progressive du temps de travail constituent un droit social fondamental et que l'harmonisation par des prescriptions minimales au niveau européen doit conduire au progrès social.

3.4 La Charte des droits fondamentaux de l'UE, qui fait partie intégrante de la future constitution de l'UE, reconnaît que le droit à une limitation de la durée maximale hebdomadaire de travail est un droit social contraignant pour l'Union européenne. Le droit fondamental à des conditions de travail justes et équitables est précisé en ces termes: «Tout travailleur a droit à une limitation de la durée maximale du travail et à des périodes de repos journalier et hebdomadaire, ainsi qu'à une période annuelle de congés payés»⁽⁷⁾. Le CESE estime que l'évaluation de la proposition de modification de la Commission européenne doit se baser sur cette évolution au niveau européen vers un droit social fondamental et s'effectuer dans ce contexte. À cet égard, on peut se demander si la proposition de modification contribue vraiment à faire respecter ce droit social fondamental en fixant des prescriptions minimales au niveau européen ou bien si elle ne contribue pas plutôt à accorder une flexibilité supplémentaire pour répondre à des intérêts économiques, sans tenir compte dans le même temps du besoin de protection des travailleurs. Dans ce cas, nous serions loin d'une réponse appropriée à la nouveauté des innovations à réaliser en termes de souplesse d'entreprendre et de garanties de sécurité des travailleurs, telles que le réclament une société de services, une société de la connaissance, ceci pour toutes les entreprises mais plus particulièrement pour les petites et moyennes entreprises et les entreprises de l'économie sociale.

3.5 En outre, il convient d'examiner dans quelle mesure la proposition de modification permettra d'atteindre les objectifs que la Commission européenne a elle-même fixés. Selon ces objectifs, il s'agit de combiner l'amélioration du niveau de protection de la sécurité et de la santé des travailleurs avec une plus grande flexibilité dans la gestion du temps de travail,

notamment dans la perspective de mieux concilier vie professionnelle et vie familiale tout en évitant d'imposer des charges disproportionnées aux PME. Dans son avis sur la communication de la Commission concernant le réexamen de la directive sur certains aspects de l'aménagement du temps de travail⁽⁸⁾, le CESE s'est déjà penché sur ces objectifs et a considéré «la directive comme étant un texte qui offre une marge de flexibilité négociée»⁽⁹⁾. Dans le même temps, il a indiqué que «la législation nationale en matière de temps de travail s'appuie généralement sur l'idée qu'incombe à l'employeur et au travailleur une responsabilité commune en ce qui concerne une organisation satisfaisante du temps de travail» et qu'«il appartient aux partenaires sociaux, aux différents niveaux dans les États membres, de résoudre, en fonction des règles applicables au temps de travail, et dans le cadre de conventions collectives, les problèmes de temps de travail qui se posent sur le lieu de travail»⁽¹⁰⁾. Le CESE estime que c'est aux États membres qu'il appartient en premier lieu de garantir la protection de la sécurité et de la santé des travailleurs en fixant une limite légale à la durée maximale hebdomadaire de travail. En revanche, les partenaires sociaux peuvent convenir, dans les limites maximales fixées par la loi et les conventions collectives, de formes souples d'aménagement du temps de travail qui tiennent compte des besoins particuliers de secteur économique tout en servant la protection de la sécurité et de la santé des travailleurs, afin de concilier flexibilité et sécurité sur le plan social. De l'avis du CESE, il s'agit de trouver un juste équilibre entre flexibilité et protection sociale, dont les meilleurs garants sont les conventions collectives.

3.6 La directive en vigueur ne permet de prolonger au-delà de quatre mois la période de référence, dans le cas d'un accroissement de la charge de travail, que par voie de convention collective. La proposition de modification permettra pour la première fois aux États membres d'étendre la période de référence de manière générale à douze mois par des dispositions législatives, réglementaires et administratives.

Le CESE s'est déjà penché sur la question dans son avis précédent et a indiqué qu'«étant donné que dans de nombreux États membres, l'on utilis[ait] déjà, en raison des conventions collectives, une période de référence de douze mois, le CESE [était] d'avis, étant donné les dispositions actuelles qui prévoient la possibilité d'allonger par convention collective la période de référence, que les partenaires sociaux disposent de la marge de flexibilité nécessaire pour pouvoir adapter la durée du travail de manière à répondre aux différences de situations qui existent d'un État membre, d'un secteur ou d'une entreprise à l'autre» et qu'«il y [avait] donc lieu de maintenir cette réglementation»⁽¹¹⁾. De l'avis du CESE, les modèles d'horaires de travail flexibles conçus dans le cadre de la directive en vigueur et sur la base des conventions collectives, permettent aux travailleurs d'avoir une plus grande maîtrise dans la gestion de leur temps, d'encore respecter la protection de leur santé et de leur sécurité qui sont essentielles, et leur offrent notamment de meilleures possibilités de concilier vie professionnelle et vie familiale.

3.7 Selon la proposition de la Commission européenne, la période dite inactive du temps de garde ne doit pas être considérée comme du temps de travail, le critère de délimitation utilisé étant que le travailleur intervient à la demande de son

⁽⁶⁾ Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs, par. 19.

⁽⁷⁾ Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, art. 31 à l'article II-91 du projet de constitution pour l'Europe.

⁽⁸⁾ Communication de la Commission du 15.1.2004 (COM(2003) 843 final).

⁽⁹⁾ Voir l'avis du CESE mentionné à la note 5 (par. 2.2.8).

⁽¹⁰⁾ Idem, par. 2.2.7.

⁽¹¹⁾ Idem, par. 3.1.7.

employeur. L'introduction d'une définition du temps de garde et surtout d'une période inactive du temps de garde ne concorde pas avec les arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes dans les affaires *Simap*, *Sergas*, *Jaeger* et *Pfeiffer*, qui a jugé l'obligation d'être physiquement présent sur le lieu de travail comme une prestation en soi et devant donc être considérée comme du temps de travail⁽¹²⁾. La jurisprudence en la matière ne se fonde pas uniquement sur une interprétation de la directive en vigueur mais également sur son esprit et son objectif, ainsi que sur les bases juridiques internationales telles que la Convention n° 1 (industrie) et n° 30 (commerce et bureaux) de l'OIT ainsi que la Charte sociale européenne. Cela signifie que les États membres auraient dû se conformer à cette interprétation de la notion de temps de travail de la directive en vigueur par la CJCE dans leur législation nationale sur le temps de travail.

3.7.1 Établir un lien avec une demande de la part de l'employeur a pour conséquence que la disponibilité physique sur le lieu de travail n'est plus considérée comme une prestation. C'est méconnaître le fait que l'employé qui effectue un temps de garde n'est pas libre dans l'accomplissement de ses fonctions sur le lieu de travail et ne peut disposer ni de temps libre ni de temps de repos. Par définition, le temps de garde ne permet pas à l'employé de disposer librement de son temps mais l'oblige à être prêt à chaque instant à intervenir sur un lieu de travail, c'est-à-dire à être «à disposition». Considérer que cette situation particulière équivaut à une «période de repos» entraînerait l'allongement excessif de la durée du travail, ce qui porte largement préjudice à la protection de la sécurité et de la santé des travailleurs concernés. En outre, il ne paraît pas réaliste de conditionner la période inactive à l'absence d'une demande expresse de la part de l'employeur. En effet, l'exercice des activités concrètes dépend des impératifs sur le lieu de travail et non des exigences de l'employeur, comme on peut aisément le comprendre dans le cas des services hospitaliers ou d'incendie.

3.7.2 Dans son avis précédent, le CESE avait déjà constaté que «l'élaboration de règles applicables au temps de travail dans les conventions collectives présent[ait] un intérêt crucial pour les partenaires sociaux, qui possèdent une grande expertise et une grande expérience en ces matières»⁽¹³⁾. Le CESE estime que cette remarque s'applique notamment aussi aux règles applicables à l'aménagement du temps de travail pour le temps de garde. Il convient donc que leur élaboration reste du domaine des partenaires sociaux, dans le respect des textes fondamentaux rappelés au point 3.7 qui s'imposent à eux.

3.7.3 Le CESE est conscient de l'hétérogénéité des conditions qui prévalent selon les secteurs, les professions et les entreprises en ce qui concerne les exigences relatives au temps de garde. Il estime toutefois que la proposition de la Commission visant à diviser le temps de garde en période «active» et période «inactive» ne contribue pas à résoudre les problèmes pratiques. Le temps de garde est une forme particulière du temps de travail qui exige des dispositions particulières, adaptées aux besoins de chaque secteur et de chaque activité, et qui doivent être adoptés par les partenaires sociaux. De nombreux exemples de conventions collectives peuvent servir de référence à cet égard.

⁽¹²⁾ *Idem*, par. 3.2.2.

⁽¹³⁾ *Idem*, par. 2.2.6.

3.8 La directive actuellement en vigueur ne prévoit aucun délai en ce qui concerne la garantie de temps de repos compensatoires équivalents en cas de dérogation aux prescriptions minimales sur les temps de repos. La proposition à l'examen comporte une mise au point qui cependant n'est pas conforme à la jurisprudence de la Cour européenne de justice. En effet, dans son arrêt relatif à l'affaire *Jaeger*, la Cour de justice a estimé qu'il y avait lieu de garantir sans attendre les temps de repos compensatoires. De l'avis du CESE, une certaine dose de flexibilité dans ce domaine, comme le propose la proposition à l'examen, peut être de l'intérêt tant de l'entreprise que du travailleur concerné, pour autant que la législation en matière de protection de la sécurité et de la santé des travailleurs soit respectée. Il convient également de laisser aux partenaires sociaux le soin de trouver au niveau approprié des solutions adaptées aux exigences de l'entreprise, en fonction des coutumes de chaque État membre.

3.9 L'opt-out individuel constitue une exception générale aux prescriptions minimales fixées par la directive en matière de durée maximale hebdomadaire de travail. Il est vrai que la proposition de modification fixe certaines conditions supplémentaires qui peuvent limiter les abus. Le fait que, fondamentalement, l'opt-out individuel ne puisse intervenir que dans le respect de la convention collective ne laisse cependant planer aucun doute sur le fait que la responsabilité de la protection de la sécurité et de la santé des travailleurs, avec la fixation d'une limite légale à la durée maximale hebdomadaire de travail, se trouve transférée des États membres aux partenaires sociaux. De plus, il est toujours possible de bénéficier de cette dérogation lorsqu'il n'existe pas de convention collective ni de représentation du personnel dans l'entreprise ou l'établissement.

3.9.1 Dans son avis précédent, le CESE avait déjà examiné les conséquences que cette dérogation pourrait avoir sur la protection de la sécurité et de la santé des travailleurs et fait remarquer que «la faculté de dérogation» opt-out «[pouvait] seulement s'exercer sous réserve que l'État membre respect[ait]» les principes généraux de la protection de la sécurité et de la santé des travailleurs⁽¹⁴⁾. Le CESE reconnaît que la Commission européenne, dans sa proposition de modification, s'efforce de limiter les abus. Il doute cependant que les conditions supplémentaires proposées ici soient appropriées. Le CESE s'inquiète du fait que le maintien de l'opt-out individuel va de manière générale à l'encontre de l'objectif de la directive même en tant que norme européenne minimale pour la protection de la sécurité et de la santé des travailleurs. La Commission a montré qu'elle partageait cette préoccupation dans sa communication relative à la première phase de consultation des partenaires sociaux, dans laquelle elle indique que «les dispositions actuelles de l'article 18.1b) i), qui permettent, sur base volontaire et individuelle, de pouvoir travailler plus de 48 heures par semaine, pourraient mettre en risque l'objectif de la directive de protéger la santé et la sécurité des travailleurs»⁽¹⁵⁾ et plus loin que «l'expérience révèle aussi un effet non prévu: il est difficile d'assurer (ou du moins, de contrôler) le respect des autres dispositions de la directive en ce qui concerne les travailleurs

⁽¹⁴⁾ *Idem*, par. 3.3.2.

⁽¹⁵⁾ COM(2003) 843 final du 30.12.2003, p. 25. La citation se réfère à la directive 93/104/CE.

ayant signé l'accord d'opt-out⁽¹⁶⁾». Le CESE aimerait donc connaître les raisons qui ont poussé la Commission à ne pas choisir l'option qu'elle avait envisagée dans son document relatif à la deuxième phase de consultation des partenaires sociaux, à savoir reprendre la proposition du Parlement européen de réviser l'opt-out individuel, en vue de sa suppression progressive, le plus tôt possible. Entre temps, renforcer les conditions d'application de l'opt-out individuel prévu à l'article 18.1(b)(i), de façon à consolider sa nature volontaire et à prévenir des abus⁽¹⁷⁾.

3.10 L'un des objectifs généraux de la proposition de la Commission est l'amélioration de la compatibilité entre vie professionnelle et vie familiale. La Commission renvoie à cet égard aux modifications proposées pour l'article 22 paragraphe 1 (opt-out individuel) et au 6^{ème} considérant, qui invite les partenaires sociaux à conclure des accords en ce sens. Le CESE estime que la Commission ne va pas assez loin. L'amélioration de la compatibilité entre vie professionnelle et vie familiale exige en premier lieu de pouvoir planifier et comptabiliser les horaires de travail à l'avance, c'est-à-dire une flexibilité qui ne soit pas à sens unique, au seul bénéfice de l'entreprise, mais qui donne aux parents la latitude de programmer leur temps de travail en fonction de leurs besoins familiaux. Or, justement, l'opt-out individuel ne contribue pas à cet objectif, dans la mesure où il permet l'allongement de la durée du temps de travail journalier et hebdomadaire au-delà des prescriptions minimales de la directive. Comme le constatait le Comité dans son avis précédent sur ce sujet, «la faculté de dérogation dite» opt-out «semble donc avoir un effet négatif sur l'égalité des chances entre hommes et femmes.»⁽¹⁸⁾ De l'avis du CESE, la directive en vigueur comporte une flexibilité suffisante pour répondre aux besoins particuliers des familles; l'opt-out individuel complique les choses au lieu de les simplifier.

4. Conclusions

4.1 Les considérations sur l'évaluation générale de la proposition à l'examen conduisent le CESE à douter de l'utilité de ladite proposition de la Commission pour atteindre réellement les objectifs fixés. Ces doutes portent plus particulièrement sur le désir de parvenir à un équilibre entre la flexibilité et la

protection des travailleurs et de la santé, et par conséquent à une amélioration de la compatibilité entre vie professionnelle et vie familiale. Si l'on conclut que la proposition de la Commission ne parvient pas à équilibrer ces objectifs, la seule conséquence logique consiste à la modifier. De l'avis du CESE, il appartient désormais au Parlement européen de proposer les modifications nécessaires dans le cadre de la procédure législative. A cet égard, le CESE estime que l'on est en droit de se demander si l'opt-out individuel, qui donne la possibilité de déroger aux prescriptions minimales de la directive sur le temps maximal de travail hebdomadaire, est bien conforme aux objectifs de la nouvelle Constitution européenne en matière de droits fondamentaux.

4.2 Le CESE souhaite réitérer que c'est aux partenaires sociaux au niveau national qu'incombe en premier lieu la tâche d'élaborer des horaires de travail flexibles, qui tiennent compte des besoins spécifiques à chaque secteur, dans le respect des droits fondamentaux. Cette remarque vaut tout particulièrement pour la législation sur les temps de garde en tant que forme particulière du temps de travail.

4.3 Le CESE demande dès lors à la Commission, au Parlement européen et au Conseil de l'Union européenne de prendre en considération les aspects suivants lors de la révision de la directive:

- rôle prioritaire des partenaires sociaux dans l'examen de la période de référence pour le calcul et le respect de la durée de travail hebdomadaire maximale dans le cadre des limites de la directive existante;
- garantie d'une approche conforme à la jurisprudence de la Cour de justice en matière de temps de garde, qui donne la priorité aux solutions préconisées par les conventions collectives;
- nécessité de mesures appropriées en matière d'organisation du temps de travail permettant de mieux concilier vie professionnelle et vie de famille;
- réexamen de l'opt-out individuel en vue de déterminer si le maintien de cette clause n'est pas contraire à l'esprit et aux objectifs de la directive.

Bruxelles, le 11 mai 2005.

La Présidente
du Comité économique et social européen
Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁶⁾ Idem, p. 25.

⁽¹⁷⁾ Document de la Commission «Deuxième phase de consultation des partenaires sociaux au niveau communautaire concernant la révision de la directive 93/104/CE concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail», p. 14. La citation se réfère à la directive 93/104/CE.

⁽¹⁸⁾ Voir avis CESE 964/2004 du 30 juin 2004 (par. 3.3.6), mentionné dans la note en bas de page n° 5.

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social

L'amendement suivant, qui a recueilli plus du quart des suffrages exprimés, a été rejeté lors de la discussion:

(CONTRAVIS)

Remplacer l'ensemble du texte de l'avis de la section par ce qui suit:

Le Comité soutient dans l'ensemble la proposition de modification de la directive 2000/88/CE concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail présentée par la Commission.

Cette proposition se base sur l'article 137, par. 2 du traité instituant la Communauté européenne, en vertu duquel les directives adoptées doivent contribuer à «l'amélioration (...) du milieu de travail pour protéger la santé et la sécurité des travailleurs» tout en «évitant d'imposer des contraintes administratives, financières et juridiques telles qu'elles contrarieraient la création et le développement de petites et moyennes entreprises.» Le Comité estime que la proposition à l'examen permet d'augmenter le niveau de protection des travailleurs, tout en conférant aux entreprises la flexibilité nécessaire en matière d'aménagement du temps de travail.

Le Comité est pleinement favorable aux critères que toute proposition future devrait respecter tels que les indique la Commission, à savoir:

- assurer un niveau élevé de protection de la santé et de la sécurité des travailleurs en matière de temps de travail;
- donner aux entreprises et aux États membres une plus grande flexibilité dans la gestion du temps de travail;
- permettre une meilleure compatibilité entre vie professionnelle et vie familiale;
- éviter de créer des obstacles, en particulier pour les petites et moyennes entreprises.

La Commission a insisté à juste titre sur le rôle important que jouent en la matière les États membres et les partenaires sociaux aux niveaux national, sectoriel ou de l'entreprise.

Plus précisément, le Comité note que de nombreux États membres ont déjà une période de référence de douze mois; il estime donc que les dispositions actuelles devraient prôner l'annualisation de la période de référence.

Pour ce qui concerne le temps de garde, le Comité souligne que la législation nationale et les pratiques en vigueur dans plusieurs États membres réglementent déjà le temps de garde dans divers secteurs, notamment le secteur de la santé. Si les dispositions en la matière se différencient sur certains points, elles ont cependant toutes en commun de ne pas comptabiliser du tout le temps de garde comme temps de travail ou en partie seulement.

Le Comité partage le point de vue de la Commission qui estime que la période inactive du temps de garde ne doit pas être considérée comme du temps de travail. Cette distinction est essentielle au bon fonctionnement de toutes les entreprises, notamment les PME, ainsi qu'à la poursuite du développement de l'économie sociale.

De plus, le Comité précise que le temps de garde ne devrait pas être considéré comme du temps de repos pour ne pas, par un allongement excessif des périodes de travail, remettre en cause l'objectif de conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale ainsi que de protection de la sécurité et de la santé sur le lieu de travail.

Le Comité estime que la période inactive pourrait, si nécessaire, être déterminée comme un nombre moyen d'heures, pour tenir compte des besoins différents des divers secteurs et entreprises.

Le Comité estime nécessaire de maintenir la possibilité de dérogations (opt-out), l'opt-out collectif devant être envisagé au même titre que l'opt-out individuel. C'est un aspect essentiel qui permettrait de tenir compte des pratiques différentes en matière de relations de travail sur l'ensemble du territoire de l'UE élargie, des besoins des entreprises ainsi que des besoins et souhaits des travailleurs qui pourraient souhaiter travailler plus longtemps à différentes périodes de leur vie.

Il convient néanmoins de garantir que cette possibilité reste une option, ne soit pas utilisée de manière abusive et que le travailleur puisse revenir sur sa décision de travailler plus longtemps en cas de changements dans sa situation personnelle. Dès lors, le Comité est favorable aux conditions supplémentaires fixées pour l'opt-out dans la proposition de la Commission.

Résultat du vote

Voix pour: 109

Voix contre: 156

Abstentions: 7

Avis du Comité économique et social européen sur «Le rôle du développement durable au sein des prochaines perspectives financières»

(2005/C 267/04)

La future présidence luxembourgeoise du Conseil de l'Union européenne a décidé le 29 novembre 2004, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur «Le rôle du développement durable au sein des prochaines perspectives financières».

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 18 avril 2005 (Rapporteuse: M^{me} SIRKEINEN, corapporteurs: MM. EHNMARK et RIBBE).

Lors de sa 417^{ème} session plénière des 11 et 12 mai 2005 (séance du 11 mai 2005), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 151 voix pour, 1 voix contre et 8 abstentions.

1. Introduction

1.1 Le CESE a déjà adopté précédemment des avis traitant en détail de la stratégie de développement durable de l'Union européenne. Dans le présent avis exploratoire, le CESE examine, à la demande de la présidence luxembourgeoise, la relation entre développement durable et perspectives financières et plus précisément comment les politiques budgétaires peuvent et doivent intégrer et améliorer le développement durable. La structure de cet avis reprend les titres des sections (domaines prioritaires) de la communication sur les perspectives financières.

1.2 La relation entre le budget communautaire et l'objectif de développement durable est complexe. Le CESE entend par le présent avis la mettre en lumière mais ne saurait ici l'aborder de manière exhaustive. Il importe dès lors de recueillir et d'analyser les connaissances et les points de vue concernant les questions qui se posent à grande échelle.

1.3 Le CESE est tout à fait disposé à participer activement à la poursuite des travaux sur le développement durable. À cette fin, il peut notamment apporter une contribution majeure dans le cadre du mandat que le Conseil européen de mars 2005 lui a donné concernant la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne. Le réseau interactif avec la société civile et les parties concernées qu'il doit mettre en place constitue la structure de réflexions adéquate pour procéder à une évaluation efficace, multidimensionnelle (économique, sociale, environnementale) et transparente, tout en renforçant l'appropriation des politiques communautaires par les acteurs de terrain.

2. La communication de la Commission sur les perspectives financières 2007-2013

2.1 Dans sa communication «Construire notre avenir commun — Défis politiques et moyens budgétaires de l'Union élargie — 2007-2013» du 10 février 2004⁽¹⁾, la Commission

présente ses priorités pour l'Union européenne élargie et ses propositions concernant les exigences financières, les instruments, la gouvernance et le nouveau cadre financier ainsi que le nouveau système de financement. Les trois priorités au cours des prochaines perspectives financières sont:

- l'achèvement du marché intérieur afin notamment de réaliser l'objectif plus général du développement durable;
- le concept politique de citoyenneté européenne qui est tributaire de l'aménagement d'un espace de liberté, de justice, de sécurité et de l'accès aux biens publics; et
- l'Europe en tant que partenaire mondial qui favorise le développement durable et contribue à la sécurité.

2.1.1 La proposition de nouveau cadre financier s'articule autour des rubriques suivantes (tableau en annexe):

1. Croissance durable

- 1a. Compétitivité au service de la croissance et de l'emploi
- 1b. Cohésion à l'appui de la croissance et de l'emploi

2. Préservation et gestion des ressources naturelles, y compris l'agriculture

3. Citoyenneté, liberté, sécurité et justice

4. L'Union européenne en tant que partenaire mondial

5. Administration

2.1.2 La Commission propose d'accroître davantage les dépenses au titre de la priorité 1. Il est proposé d'amener le total des crédits d'engagement de 120,7 millions d'euros en 2006 à 158,4 millions d'euros en 2013. Ces crédits devraient être couverts par des paiements représentant 1,24 % du PNB, y compris une marge de 0,10 %.

⁽¹⁾ COM(2004) 101 final.

2.1.3 Dans son avis sur les perspectives financières pour la période 2007-2013, le CESE approuve dans l'ensemble la communication, qu'il considère cohérente, dotée d'une base politique solide et clairvoyante, équilibrée et exposant des priorités et des choix politiques pratiques à la fois clairs et pertinents. S'agissant du niveau des ressources propres du budget communautaire, le CESE estime nécessaire «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».

3. Observations générales

3.1 Il importe au plus haut point que les nouvelles perspectives financières, qui constituent le cadre des budgets communautaires pour les années 2007 à 2013, reflètent clairement les priorités de l'Union, notamment la réalisation des objectifs de Lisbonne et le développement durable. Aussi faut-il procéder à une vaste restructuration des dépenses. Si les perspectives financières n'orientent pas le développement de l'Union européenne dans la bonne direction, il y a fort à parier que, compte tenu de la durée relativement longue dans laquelle elles s'inscrivent, d'autres politiques ou adaptations financières ultérieures n'y parviendront pas.

3.2 Le CESE n'entend pas s'étendre dans le présent avis sur la question du niveau des ressources propres, dans la mesure où elle a été examinée attentivement dans l'avis mentionné au paragraphe 2.1. Il importe en revanche de souligner que l'Europe ne peut concrétiser ses priorités et répondre aux besoins et aux attentes de ses citoyens, que si elle dispose de ressources financières conséquentes. Le financement communautaire peut avoir un effet multiplicateur majeur sur les ressources globales consacrées à des objectifs spécifiques et ce potentiel devrait être pleinement exploité. La situation est à l'heure actuelle tendue entre la position des États membres contributeurs nets, celle des pays qui pour le moment sont les principaux bénéficiaires des concours communautaires, les engagements politiques pris vis-à-vis des nouveaux États membres et de leurs citoyens et enfin la nécessité de réaffecter des ressources vers les nouvelles priorités de l'Union européenne. Le CESE met l'accent sur le fait qu'une restructuration des dépenses en faveur des priorités de l'Union s'impose, et cela indépendamment du niveau des ressources propres qui sera en définitive convenu.

4. La notion de développement durable

4.1 La stratégie de développement durable de l'Union européenne repose sur l'interpénétration, sur l'interdépendance et la cohérence entre les trois piliers économique, social et environnemental. Le développement durable recouvre à la fois des aspects quantitatifs et qualitatifs. Les décisions politiques doivent tenir compte de ces trois aspects à la fois. Les politiques concernant essentiellement l'un d'entre eux, ou d'autres domaines d'action, doivent être conformes aux objectifs poursuivis dans les autres volets.

4.2 Le développement durable s'inscrit dans une perspective mondiale et de long terme. La justice entre les générations signifie que les générations actuelles ne doivent pas vivre aux

dépens des générations futures. La solidarité à l'égard du reste du monde nous interdit de vivre aux dépens d'autres sociétés ou en entravant le développement de leur bien-être ou la réduction de la pauvreté dans le monde.

4.3 La stratégie de développement durable diffère de la définition habituelle d'une stratégie en ce sens qu'elle ne fixe pas un objectif ni ne détermine une série de mesures pour l'atteindre mais place la durabilité au cœur de l'approche du développement. En matière de développement durable, il est absolument impossible de se fixer un terme dans la mesure où il ne s'agit pas en réalité tant d'un but que d'un processus. L'essentiel est de veiller à ce que les évolutions à long terme soient cohérentes entre elles et tendent réellement vers le respect des critères mentionnés ci-dessus (paragraphe 4.1 et 4.2). Tel est le véritable défi du développement durable: il ne passe pas par la poursuite de visées ou de politiques spécifiques même si de grandes inversions de tendances (par exemple l'avancée sur les objectifs du millénaire) doivent être mesurables.

4.4 Le développement durable suppose une grande cohérence politique tant au niveau communautaire que national. La somme des efforts déployés est en définitive fonction des mesures prises à petite et grande échelle ainsi que de la mise en place d'une dynamique visant à mettre un terme aux évolutions contraires au développement durable et à promouvoir les changements correspondant aux objectifs transversaux qu'il poursuit. L'un des défis les plus complexes à cet égard concerne l'élaboration d'indicateurs mesurant précisément les tendances en la matière.

4.5 La stratégie de développement durable de l'UE se concentre actuellement sur quelques-unes des évolutions de nos sociétés qui posent les problèmes les plus urgents à cet égard: le changement climatique, les transports, leurs effets sur la santé publique et la diminution des ressources naturelles. D'autres questions, telles que l'éradication de la pauvreté et le vieillissement de la population, ont été écartées et seront ajoutées ultérieurement.

4.6 Dans ses avis antérieurs sur le développement durable, le CESE a recommandé de prendre des mesures dans certains domaines d'action, à savoir le soutien aux investissements privés et publics dans les nouvelles technologies propres, le renouvellement des efforts en vue d'améliorer la qualité des emplois, la fixation d'un prix à l'utilisation de ressources naturelles ainsi que l'adoption de stratégies visant à réduire la dépendance à l'égard des combustibles fossiles.

4.7 Pour importantes qu'elles soient, les politiques menées dans ces domaines sont à elles seules insuffisantes pour réaliser l'objectif de développement durable. L'ensemble des politiques devraient faire droit à l'ambition et aux critères de la durabilité. Les différentes politiques communautaires doivent donc être conçues de manière plus cohérente.

4.8 Peut-être le moment est-il venu de repenser l'approche de l'Union européenne en matière de développement durable. La révision prochaine de la stratégie de développement durable devra examiner le meilleur moyen d'appliquer le principe transversal de développement durable.

5. Les perspectives financières et le développement durable

5.1 La structure et le contenu précis du budget influencent considérablement l'évolution de l'Union européenne. Compte tenu des nouveaux postes prioritaires, la remise à plat de la structure du budget traduit une reconnaissance de l'importance du développement durable. Le CESE espère que cette nouvelle approche transparaîtra lors de l'exécution concrète du budget et qu'elle ne se cantonnera pas à suivre la démarche antérieure sous de nouvelles rubriques.

5.2 Le CESE convient avec la Commission qu'il y a lieu d'accorder la priorité à la croissance et à l'emploi dans le cadre de la mise en œuvre de l'agenda de Lisbonne d'ici à 2010. La croissance doit être entendue au sens économique tout en tenant compte des grandes valeurs européennes que sont l'intégration sociale, la santé et la protection de l'environnement. La compétitivité et la croissance économique ne sont pas des fins en elles-mêmes mais des outils pour atteindre les objectifs sociaux et environnementaux. Le problème tient toutefois à la croissance toujours plus faible et à la perte de compétitivité de l'Union européenne par rapport aux autres grands ensembles économiques, ce qui peut nuire à la fois au modèle social européen et aux valeurs qui sont les nôtres en matière d'environnement.

5.3 Il convient par ailleurs que les décisions budgétaires prennent en considération la contribution que le développement social et environnemental apporte lui aussi à la croissance économique.

5.4 Les réalisations de l'Union européenne en matière de développement durable ne sont pas homogènes, les États membres se trouvant dans des situations très différentes. Quelques-uns sont parvenus à concilier une croissance économique relativement soutenue et un haut niveau de protection sociale et de protection de l'environnement, à la faveur d'une articulation positive entre les évolutions enregistrées dans plusieurs domaines. D'autres États membres semblent être aux prises avec la situation inverse, caractérisée par une croissance très faible accompagnée de difficultés à faire face aux problèmes sociaux tout en accusant un certain retard en matière environnementale. Les nouveaux États membres se trouvent dans une situation différente encore de celle des anciens États membres et affichent une croissance et de réels progrès par rapport à un point de départ problématique dans les autres piliers.

5.5 L'élargissement a constitué pour l'Union européenne le principal facteur de changement de ces dernières années et il en ira probablement de même au cours des perspectives financières couvrant la période 2007-2013. Il va de soi que les répercussions sur le budget sont considérables, notamment pour ce qui est des dépenses de cohésion. Le CESE s'est, en d'autres circonstances, penché sur les questions relatives à l'élargissement, à la cohésion et au financement. Naturellement, l'adhésion à l'UE représente un défi majeur s'agissant de la conception de politiques nationales de développement durable, de la participation aux actions générales de l'Union européenne et de

la prise en compte de ses considérations. L'acquis communautaire engage en effet les politiques des États en matière d'environnement, de santé, de développement social et autres sur une voie durable dans la mesure où l'acquis encourage le développement durable même s'il ne le reprend pas explicitement. L'essentiel reste encore à faire en la matière. Des dispositifs de soutien, tant en termes matériels que de compétences, peuvent et doivent aider les sociétés à se développer d'une manière durable.

5.6 Les priorités de la stratégie de développement durable ainsi que d'autres domaines dont on reconnaît les tendances contraires au développement durable — mentionnés aux paragraphes 4.4 et 4.5 — doivent également être considérés comme des priorités des politiques budgétaires.

5.7 D'une manière générale, un poste budgétaire n'est pas durable ou non durable en lui-même. Les effets en termes de développement durable dépendent de la forme précise que prennent les programmes, objectifs et critères d'éligibilité des projets.

5.8 L'instrument essentiel permettant d'assurer la cohérence politique avec les objectifs de développement durable est l'analyse d'impact. Toutes les parties prenantes en conviennent, y compris la Commission, mais les progrès en vue d'une évaluation systématique, indépendante et pertinente de l'ensemble des propositions importantes sont toutefois lents. Le CESE voit dans la préparation et la mise en œuvre des nouvelles perspectives financières l'occasion d'instaurer finalement une véritable évaluation systématique.

5.9 Chaque programme doit faire l'objet d'analyses d'impact tant concernant son budget que ses objectifs. Dans ce contexte notamment, il convient de mettre un terme aux aides accordées à des activités nuisant au développement durable menées dans des domaines mis en évidence dans la stratégie de développement durable ainsi que dans des avis du CESE. Il convient de prévoir également dans la stratégie de Lisbonne des évaluations d'impact portant sur les effets en termes de développement durable à long terme, comme le CESE l'a recommandé précédemment.

5.10 Il convient de s'appuyer sur des critères d'éligibilité à la fois clairs et transparents pour le financement des projets au titre des différents programmes et postes budgétaires. Ces critères devraient notamment concerner le développement durable et prendre en compte les conséquences du projet sur l'environnement, la santé, l'emploi et la compétitivité européenne.

5.11 Il convient de prêter une attention particulière à l'utilisation des ressources allouées au titre des fonds structurels, du fonds de cohésion, des dépenses agricoles et des programmes de réseaux transeuropéens. Dans ces domaines d'action de l'UE, qui constituent la grande majorité des dépenses communautaires, il importe d'opter systématiquement pour les solutions qui remplissent au mieux les critères liés au développement durable.

5.12 Un meilleur suivi des résultats et des retombées des fonds investis dans ces activités s'impose. Le contrôle du montant des fonds versés et du respect des règles administratives n'est pas suffisant. Le bon déroulement de ces activités passe par la réalisation d'études globales analysant leurs répercussions sur le respect des critères en matière de développement durable.

5.13 Toutefois, la réalisation d'analyses portant sur l'impact de propositions de politiques à mener ne saurait à elle seule brosser en toutes circonstances un tableau global permettant de décider en connaissance de cause. Dans certains cas, les conséquences de l'inaction doivent également être étudiées et confrontées à celles des différentes interventions éventuelles.

6. Observations concernant les priorités des perspectives financières

6.1 A) Croissance durable — Compétitivité au service de la croissance et de l'emploi

6.1.1 Le CESE approuve les grands objectifs fixés par la Commission dans sa proposition concernant la compétitivité au service de la croissance et de l'emploi, à savoir promouvoir la compétitivité des entreprises au sein d'un marché unique pleinement intégré, intensifier et améliorer la recherche et le développement technologique européens, interconnecter l'Europe par l'intermédiaire de réseaux communautaires, améliorer la qualité de l'enseignement et de la formation et enfin l'Agenda pour la politique sociale: aider la société européenne à prévoir et gérer le changement.

6.1.2 Le CESE souhaite au sein de cette rubrique mettre plus particulièrement l'accent sur le rôle majeur de la connaissance, de la recherche et du développement et des nouvelles technologies. En insistant véritablement sur ces domaines et en leur allouant les ressources adéquates, l'Europe dispose d'une chance unique d'accroître sa productivité, sa compétitivité, sa croissance et l'emploi face à la concurrence acharnée qu'exercent d'autres régions du globe. Dans le même temps, elle pourra également assouplir les contraintes pesant sur l'environnement et les ressources naturelles en apportant aux besoins de la population des solutions technologiques plus efficaces sur le plan environnemental tout en préservant la santé et la sécurité.

6.1.3 Comme l'a mis en évidence le récent Forum consultatif sur le développement durable dans l'Union européenne organisé conjointement par le CESE et la Commission les 14 et 15 avril 2005, le développement durable, en tant qu'objectif de première priorité pour l'Union européenne exige des efforts systématiques et à long terme dans le domaine de la recherche et du développement, englobant les trois piliers du progrès — économique, social et environnemental. De nombreuses universités et institutions scientifiques de l'UE ont créé des réseaux de coordination de la recherche dans le domaine du développement durable. Les perspectives financières représentent une possibilité précieuse d'aider ces initiatives ainsi que d'autres.

6.1.4 La concurrence mondiale grandissante en matière d'approvisionnement en produits minéraux et hydrocarbures, pour ne citer que deux exemples, et ses conséquences en termes de coûts illustrent la nécessité de mettre au point de nouveaux matériaux, de nouveaux modes de production et, plus généralement, des technologies permettant une utilisation plus efficace des ressources.

6.1.4.1 La CESE renouvelle par conséquent le soutien qu'il avait témoigné auparavant aux propositions de la Commission concernant l'espace européen de la recherche et qui prévoyait le doublement de la contribution financière au 7^{ème} programme-cadre ainsi que le lancement du plan d'action en faveur de l'écotechnologie. Dans ces prochains avis sur le 7^{ème} programme-cadre et autres programmes spécifiques, le CESE intégrera également la dimension du développement durable.

6.1.5 Il convient, dans ce volet des perspectives financières qui outre la recherche et le développement et l'innovation concerne également les réseaux transeuropéens, d'accorder une importance particulière à l'énergie et aux transports. Le soutien à la conception et à la mise sur le marché de technologies en matière d'énergies renouvelables, de promotion de l'efficacité énergétique et d'énergies propres doit revêtir un caractère prioritaire. Les projets de réseaux transeuropéens de transport (TEN-T) débouchant sur la simple augmentation des capacités de transport vont à l'encontre du principe de développement durable.

6.1.6 Le CESE a souligné dans plusieurs de ses avis que des efforts supplémentaires s'imposent, notamment dans les secteurs des transports et de l'énergie, afin de faire porter les avancées dans ces domaines en priorité sur le développement durable. Le Comité a également proposé des options politiques en ce sens. La communication sur les perspectives financières n'indique pas clairement s'il est prévu d'allouer des ressources suffisantes à cet objectif.

6.1.7 Les perspectives financières devront, pour préparer l'Union européenne à un environnement mondial extrêmement concurrentiel, relever deux défis diamétralement opposés: d'une part, les forts taux de chômage dans la plupart des États membres de l'UE et, de l'autre, le besoin de main-d'œuvre qui à brève échéance se fera sentir. Le CESE a déjà formulé des recommandations à ce propos dans le cadre de plusieurs avis récents: «La politique de l'emploi: rôle du CESE après l'élargissement et dans la perspective du processus de Lisbonne», la «Compétitivité des entreprises» et «Pour une meilleure mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne».

6.1.8 Le CESE recommande en particulier d'adopter une nouvelle approche en matière d'éducation et de formation tout au long de la vie, dans la mesure où cette politique contribue à la fois à l'amélioration de l'emploi et à une sensibilisation accrue concernant les questions relevant du développement durable. L'éducation et la formation tout au long de la vie apparaissent en effet comme l'une des lacunes des efforts déployés en vue de mettre en œuvre la stratégie de Lisbonne. Un véritable engagement en faveur du développement durable suppose dans ce domaine une coopération entre les partenaires sociaux et des contributions financières supplémentaires des États membres.

6.2 B) Cohésion à l'appui de la croissance et de l'emploi

6.2.1 La cohésion a été nécessaire à l'approfondissement de l'intégration. Le CESE reconnaît les efforts entrepris par la Commission pour recentrer les actions de cohésion sur les objectifs de développement durable.

6.2.2 La politique de cohésion devrait avoir comme objectif d'accroître les performances économiques et d'améliorer quantitativement et qualitativement l'emploi par une mobilisation des ressources inutilisées. Les fonds communautaires n'ont pas vocation à soutenir des entreprises en difficulté et ainsi provoquer des distorsions de concurrence ou se cantonner à déplacer des emplois d'une région à l'autre au sein de l'Union européenne. Les interventions doivent en premier lieu être axées sur le soutien à la création d'emplois inscrits dans la durée afin d'accroître la compétitivité, sur le capital humain et physique, la consolidation du marché intérieur et la promotion de la mobilité des travailleurs.

6.2.3 Il convient d'encourager la concentration de ressources sur les régions en retard (celles qui relèvent de l'objectif 1) et de les recentrer sur les grands objectifs stratégiques de l'Union européenne dans le cadre du développement durable. L'achèvement du marché intérieur suppose par ailleurs de mettre davantage l'accent sur la coopération transfrontalière.

6.2.4 La période de transition prévue pour les régions dont le PIB par habitant est supérieur à 75 % de la moyenne communautaire suite à l'effet statistique engendré par l'élargissement est nécessaire. En revanche, il convient de réduire progressivement les aides accordées.

6.2.5 Il est recommandé de la même manière de procéder à des analyses qualitatives précises. On observe en effet qu'à la faveur de «fonds versés par Bruxelles», une quantité considérable de ressources a été allouée à la planification alors même que ces fonds auraient pu être utilisés plus efficacement. Les fonds régionaux n'ont par ailleurs pas toujours créé de nouveaux emplois en Europe.

6.2.6 Au niveau local et régional, une plus grande adhésion aux mesures concrètes en matière de développement durable s'impose. Le CESE recommande d'évaluer les projets de cohésion non seulement en termes de croissance économique et d'emploi mais également en fonction de leurs effets sur un développement durable de la région sur le long terme.

6.3 *Préservation et gestion des ressources naturelles*

La politique agricole commune (PAC)

6.3.1 Dans son avis sur «Le futur de la PAC»⁽²⁾, le Comité a décrit et commenté en détail les diverses mesures adoptées par l'UE pour réformer sa politique agricole et a attiré l'attention sur les difficultés que rencontre en Europe une agriculture durable dans le cadre de marchés mondialisés. Il a ainsi constaté à chaque fois que la simple perspective d'une réforme avait donné lieu à des critiques et à des débats sur la justice sociale et le montant adéquat des dépenses agricoles ainsi que sur leurs répercussions environnementales. La réforme adoptée à Luxembourg n'a pas mis fin à ces débats.

6.3.2 La Commission a ainsi été amenée à élaborer constamment de nouvelles propositions destinées à réorienter les dépenses agricoles vers davantage de durabilité. L'ancien commissaire chargé de l'agriculture, M. Fischler, a par exemple proposé dans un premier temps la fixation d'un plafond puis la dégressivité des paiements, afin d'assurer une répartition plus «équitable» des aides. De même, les commissaires McSharry et Fischler avaient, à de nombreuses reprises déjà, examiné la question de l'introduction d'une éco-conditionnalité («cross

compliance») entre les paiements directs et le respect de dispositions environnementales dépassant ce que prévoit la législation en vigueur pour conférer ainsi une dimension environnementale aux fonds versés. Ces propositions n'ont toutefois pas recueilli la majorité au Conseil.

6.3.3 La réforme de la politique agricole commune décidée à l'été 2003 donne en principe aux États membres deux options en ce qui concerne la prime à l'exploitation par le biais de laquelle les nouveaux paiements directs sont mis en œuvre: ils peuvent introduire soit une prime dont le montant dépend des paiements versés jusqu'alors soit une prime calculée en tout ou en partie sur la base de la surface de l'exploitation («régionalisation»).

6.3.4 Aucune des deux solutions prévues n'impose encore de couplage des futurs paiements au maintien et/ou à la création d'emplois, ce qui, à la l'aune du débat sur le développement durable, devrait également susciter de nouveaux débats dans la société, à l'instar de la question des aspects environnementaux auxquels ils sont liés.

6.3.5 Les normes dites d'éco-conditionnalité que les exploitations agricoles sont tenues de respecter n'exigent rien d'autre que le respect de la législation en vigueur, ce qui, lors de la transposition de la réforme au niveau national, a donné lieu à de vives controverses dans certains États membres.

6.3.6 Le CESE estime que tout concours financier public doit impérativement et en toute circonstance bénéficier à la collectivité. Les paiements doivent être justifiés, légitimes et acceptés socialement. Il conviendrait à cet égard de faire clairement apparaître le lien permettant de rattacher la PAC aux objectifs de développement durable fixés dans le cadre des stratégies de Göteborg et de Lisbonne (création d'emplois, promotion de la justice sociale et protection de l'environnement), étant donné que cette relation n'est à l'heure actuelle pas encore évidente, du moins pour la plupart des citoyens. D'autres discussions devraient s'ouvrir quant au sens des paiements dans l'absolu ainsi que sur le rôle des agriculteurs par rapport à ces objectifs. Afin d'asseoir sa légitimité sociale, la révision à mi-parcours (RMP) de la PAC, réalisée contre l'avis de la majorité des agriculteurs et éleveurs européens, devrait se réorienter sur le renforcement des exploitations familiales de développement durable en Europe.

6.3.7 Les paiements au titre du premier pilier de la PAC, notamment les paiements directs revêtent à n'en pas douter une importance vitale pour les exploitants agricoles. Les paiements directs découplés ne constituent toutefois pas un instrument politique d'orientation en faveur de modes de productions durables; ils relèvent davantage d'une politique de garantie des revenus, dont de surcroît tous les exploitants ne bénéficient pas de la même manière.

6.3.8 Dans le cadre du second pilier destiné à promouvoir le développement rural, les fonds ne sont alloués qu'en échange de contreparties précises définies dans le cadre de programmes fixés à l'échelle communautaire. Il s'agit notamment des programmes agroenvironnementaux, de la promotion de l'agriculture biologique, de la diversification des activités des exploitations agricoles (par exemple encourager la transformation et la commercialisation des produits agricoles) ou encore du soutien aux micro et petites entreprises en milieu rural.

(2) JO C 125 du 27.5.2002, p. 87 et suivantes.

6.3.9 Dans ce contexte, la déclaration de la nouvelle commissaire à l'agriculture, Mme Fischer Boel, prend tout son sens lorsqu'elle a demandé, dans le discours prononcé à Berlin le 20 janvier 2005 à l'occasion de l'ouverture de la semaine verte, que le développement rural soit désormais un élément central de la stratégie de Lisbonne. Tout aussi importantes sont d'autres déclarations provenant du cabinet de la commissaire, selon lesquelles s'il ne faut pas attendre d'importantes créations d'emploi dans le premier pilier, la politique de développement rural présente toutefois un potentiel tout à fait considérable. Le CESE serait reconnaissant à la Commission de bien vouloir réaliser dans les plus brefs délais des études étayant les conséquences à la fois en termes d'emploi et d'environnement et sur le plan social des actions menées dans le cadre des deux piliers de la politique agricole.

6.3.10 Le projet de nouveau règlement relatif au développement rural actuellement en cours d'examen prévoit de faire ressortir de ce pilier de nouvelles activités (notamment le versement de financements en faveur de régions bénéficiant de Natura 2000 et la mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau). Aussi le développement rural acquière-t-il de plus en plus souvent la qualité d'élément d'orientation politique majeur en faveur du développement durable, ce dont le CESE se félicite.

6.3.11 La Commission prévoit toutefois au cours de la période 2007-2013 de maintenir inchangé le niveau du budget consacré au développement. Aussi le CESE estime-t-il que, à la simple lecture des perspectives financières de l'Union européenne, le financement du développement rural est insuffisant au regard des actions qu'il est censé couvrir.

6.3.12 Compte tenu de l'importance majeure que revêtent les mesures de développement rural dans le cadre de la discussion sur le développement durable, le débat en cours lancé au sein du Conseil par les six contributeurs nets concernant d'éventuelles réductions importantes de cette ligne budgétaire est, pour le CESE, tout à fait incompréhensible.

6.4 Citoyenneté, liberté, sécurité et justice

6.4.1 Afin d'assurer aux Européens un véritable espace de liberté, de sécurité et de justice, une action de l'Union européenne s'impose à la fois pour des raisons d'efficacité et pour partager les charges financières. L'intégration réussie des immigrants passe d'une part par la cohésion sociale et de l'autre par une indispensable efficacité économique. La création de l'Agence européenne de protection des frontières, une politique commune en matière d'asile et d'immigration, des mesures impliquant des immigrants en situation régulière ou des ressortissants de pays tiers récemment arrivés dans les États membres de l'UE ainsi que la prévention de l'immigration clandestine et le retour des immigrants en situation irrégulière sont autant d'actions que soutient le CESE.

6.4.2 La prévention et la lutte contre la criminalité et le terrorisme est un défi majeur de l'Union. Le bon fonctionnement de nos sociétés aux plans administratif, social et économique, et cela dans la durée, suppose de disposer des ressources adéquates pour faire face au besoin de sécurité.

6.4.3 Leur sûreté et leur sécurité au quotidien, ainsi que la satisfaction de leurs besoins quotidiens, figurent en tête des priorités des citoyens européens. Ils attendent de l'Union européenne qu'elle leur assure un haut niveau de protection face aux risques de catastrophe naturelle, de crise sanitaire ou environnementale et d'autres désastres de grande ampleur. Les risques que font peser sur la santé les substances dangereuses contenues dans l'environnement ou les denrées alimentaires ainsi que les normes de sûreté et de sécurité, notamment en matière de transports et d'énergie, doivent faire l'objet d'une attention permanente et être traités à l'échelle de l'Union.

6.4.4 Il faut garantir un niveau adéquat de services élémentaires d'intérêt général, tels que la santé et l'éducation, la distribution d'énergie ou encore les transports et les communications. La sécurité matérielle de la fourniture de ces services, notamment l'énergie et les transports, constitue un aspect important de l'achèvement du marché intérieur et du développement des relations commerciales multilatérales et bilatérales, ainsi que des autres volets des relations extérieures.

6.4.5 Le développement durable commence à s'imposer grâce à une prise de conscience, un comportement et des actions adaptés de chaque citoyen et des différents groupes sociaux auxquels ne sauraient plus jamais se substituer des interventions décidées uniquement aux sommets de nos systèmes, organisations et institutions. L'Europe peut s'enorgueillir de ses sociétés bien organisées et efficaces, de ses citoyens bien formés et actifs ainsi que d'un tissu très dense d'organisations de la société civile. Elle dispose donc peut-être de la base culturelle la plus propice au développement durable.

6.4.6 L'élargissement a encore accru la diversité des cultures en Europe, ce qui peut enrichir notre vie à tous pour autant que soient déployés des efforts visant à promouvoir la compréhension mutuelle. Il convient également d'encourager le partage de connaissances et d'expériences concernant la vie économique, politique et quotidienne ainsi que des moyens permettant de progresser sur la voie du développement durable. Non seulement les nouveaux États membres mais toute l'Europe et ses citoyens en tireraient le plus grand bénéfice.

6.5 L'Union européenne en tant que partenaire mondial

6.5.1 Lors du sommet mondial sur le développement durable organisé à Johannesburg par les Nations unies, l'Union européenne s'est présentée comme un acteur dynamique et déterminé. Les nouveaux efforts qu'elle a déployés, par exemple ses initiatives concernant l'eau et l'énergie (pacte des bonnes volontés), ont attiré à l'Union européenne la bienveillance de ses partenaires.

6.5.2 À l'échelle des Nations unies, la mise en œuvre du plan d'action de 52 pages issu du sommet de Johannesburg progresse. Les avancées sont lentes et les pays participants connaissent des difficultés considérables à tenir leurs engagements et leurs prévisions.

6.5.3 L'Union européenne doit se montrer à la hauteur de ses engagements et du rôle de chef de file qu'elle a endossé à l'occasion du sommet mondial, ce qui devrait ressortir de la répartition des fonds prévue dans les perspectives financières.

6.5.4 L'Union européenne devra notamment donner une plus grande impulsion aux efforts déployés dans les pays les moins développés (PMD) en s'attachant à promouvoir la satisfaction des besoins fondamentaux tels que l'eau, l'énergie, les soins de santé, une nourriture sûre, l'éducation et la formation élémentaires ainsi que le développement de l'agriculture.

6.5.5 Chaque État membre de l'Union européenne a mis au point d'ambitieux programmes de soutien en faveur des PMD, en particulier en Afrique. Il convient de mieux coordonner l'action des niveaux européen et national dans la conception et la mise en œuvre de ces programmes de développement. Le programme intitulé Cotonou s'est avéré un instrument précieux pour associer également les partenaires sociaux et la société civile organisée des pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique).

6.5.6 Le développement durable est dans une certaine mesure intégré à ces programmes de développement. Il convient de le placer au cœur de ces mesures comme le prévoit le plan d'action adopté à Johannesburg.

6.5.7 Afin d'accroître les efforts de coordination et de renforcer les dimensions du développement durable, le CESE recommande à l'Union européenne de prendre d'autres initiatives, notamment en formant des «coalitions des bonnes volontés» autour de questions de développement précises, par exemple l'eau, l'énergie, une nourriture sûre et les soins de santé.

7. Conclusions

7.1 Compte tenu des nouveaux postes prioritaires, la remise à plat de la structure du budget traduit une reconnaissance de l'importance du développement durable. Le CESE espère que cette nouvelle approche transparaîtra lors de l'exécution concrète du budget et qu'elle ne se cantonnera pas à suivre la démarche antérieure sous de nouvelles rubriques. Le CESE met l'accent sur le fait qu'une restructuration des dépenses en faveur des priorités de l'Union s'impose, et cela indépendamment du niveau des ressources propres qui sera en définitive convenu.

7.2 Il importe au plus haut point que les nouvelles perspectives financières, qui constituent le cadre des budgets communautaires pour les années 2007 à 2013, reflètent clairement les priorités de l'Union, notamment la réalisation des objectifs de Lisbonne et le développement durable. Aussi faut-il procéder à une vaste restructuration des dépenses. Si les perspectives financières n'orientent pas le développement de l'Union européenne dans la bonne direction, il y a fort à parier que, compte tenu de la durée relativement longue dans laquelle elles s'inscrivent, d'autres politiques ou adaptations financières ultérieures n'y parviendront pas.

7.3 Le CESE convient avec la Commission qu'il y a lieu d'accorder la priorité à la croissance et à l'emploi dans le cadre de la mise en œuvre de l'agenda de Lisbonne d'ici à 2010. La croissance doit être entendue au sens économique tout en tenant compte des grandes valeurs européennes que sont l'intégration sociale, la santé et la protection de l'environnement. La

compétitivité et la croissance économique ne sont pas des fins en elles-mêmes mais des outils pour atteindre les objectifs sociaux et environnementaux. Le problème tient toutefois à la croissance toujours plus faible et à la perte de compétitivité de l'Union européenne par rapport aux autres grands ensembles économiques, ce qui peut nuire à la fois au modèle social européen et aux valeurs qui sont les nôtres en matière d'environnement.

7.4 Les priorités de la stratégie de développement durable ainsi que d'autres domaines dont on reconnaît les tendances contraires au développement durable — le changement climatique, les transports, leurs effets sur la santé publique, la diminution des ressources naturelles, la pauvreté, le vieillissement de la population et la dépendance à l'égard des énergies fossiles — doivent également être considérés comme des priorités des politiques budgétaires.

7.5 D'une manière générale, un poste budgétaire n'est pas durable ou non durable en lui-même. Les effets en termes de développement durable dépendent de la forme précise que prennent les programmes, objectifs et critères d'éligibilité des projets.

7.6 L'instrument essentiel permettant d'assurer la cohérence politique avec les objectifs de développement durable est l'analyse d'impact. Chaque programme doit faire l'objet d'analyses d'impact tant concernant son budget que ses objectifs. Dans ce contexte, il convient de mettre un terme aux aides accordées à des activités nuisant au développement durable.

7.7 Il convient de s'appuyer sur des critères d'éligibilité à la fois clairs et transparents pour le financement des projets au titre des différents programmes et postes budgétaires. Ces critères devraient notamment concerner le développement durable et prendre en compte les conséquences du projet sur l'environnement, la santé, l'emploi et la compétitivité européenne.

7.8 Il convient de prêter une attention particulière à l'utilisation des ressources allouées au titre des fonds structurels, du fonds de cohésion, des dépenses agricoles et des programmes de réseaux transeuropéens. Dans ces domaines d'action de l'UE, qui constituent la grande majorité des dépenses communautaires, il importe d'opter systématiquement pour les solutions qui remplissent au mieux les critères liés au développement durable.

7.9 Le CESE souhaite mettre plus particulièrement l'accent sur le rôle majeur de la connaissance, de la recherche et du développement et des nouvelles technologies. L'Europe dispose d'une chance unique d'accroître sa productivité, sa compétitivité, sa croissance et l'emploi face à la concurrence acharnée qu'exercent d'autres régions du globe. Dans le même temps, elle pourra également assouplir les contraintes pesant sur l'environnement et les ressources naturelles en apportant aux besoins de la population des solutions technologiques plus efficaces sur le plan environnemental tout en préservant la santé et la sécurité.

Bruxelles, le 11 mai 2005.

La Présidente
du Comité économique et social européen
Anne-Marie SIGMUND

ANNEXE 1

à l'avis du Comité économique et social européen

L'amendement suivant a été rejeté en session plénière mais a obtenu au moins le quart des voix exprimées:

Paragraphe 4.5

Modifier comme suit:

«La stratégie de développement durable de l'UE se concentre actuellement sur quelques-unes des évolutions de nos sociétés qui posent apparemment les problèmes les plus urgents à cet égard: le changement climatique, les transports, leurs effets sur la santé publique et la diminution des ressources naturelles. ~~D'autres questions, telles que l'éradication de la grande pauvreté et de la misère et les vieillissement de la population, ont été écartées et seront ajoutées ultérieurement.~~ révolutions des âges doivent être abordées dans le même temps. L'une des principales inversions que nécessite et permet la stratégie de développement durable est justement de s'affranchir de cette notion de priorités sans nous désarmer devant la nécessité d'agir même de façon sectorielle.»

Exposé des motifs

Il s'agit de propositions ayant le même but: tenter de rendre plus explicites encore que ne le fait déjà l'avis exploratoire les modifications culturelles majeures que nécessitent et génèrent la stratégie et la notion de développement durable.

Marquer que les changements culturels concernés sont déjà présents dans la société, comme au niveau des individus, ce qui permet, si les politiques et institutions les encouragent (donc les perspectives financières), de rendre vraiment opérationnelle la stratégie de développement durable, sans laquelle les pires craintes quant au devenir pourraient effectivement se concrétiser.

Résultat du vote:

Voix pour: 51

Voix contre: 54

Abstentions: 26

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux, y compris le financement du terrorisme»

[COM(2004) 448 final]

(2005/C 267/05)

Le 21 octobre 2004, le Conseil a décidé, en vertu de l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», qui était chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 15 avril 2005 (M. SIMPSON, rapporteur).

Lors de sa 417^{ème} session plénière des 11 et 12 mai 2005 (séance du 11 mai 2005), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 107 voix pour et 1 abstention.

1. Résumé

1.1 Cette proposition de directive sera le troisième texte de cette nature relatif à la prévention du blanchiment de capitaux, le premier datant de 1991 (91/308/CEE) et le deuxième de 2001 (2001/97/CE).

1.2 Les finalités premières de ce projet de directive sont (1) de faire expressément référence au financement du terrorisme, bien qu'il ait été convenu par les États membres, dans le cadre de la directive précédente, d'inclure cet aspect dans la notion d'infractions graves, et (2) de tenir compte des quarante recommandations révisées du Groupe d'action financière internationale (GAFI) ⁽¹⁾, publiées en juin 2003.

2. Observations générales

2.1 Les principales catégories concernées par les obligations qui seraient imposées en vertu du projet de directive sont:

- a) les entreprises des secteurs tenus de se conformer aux dispositions de la directive («le secteur réglementé»);
- b) les utilisateurs des services fournis par le secteur réglementé (c'est-à-dire les clients de ces entreprises);
- c) les personnes déclarant qu'elles connaissent ou soupçonnent l'existence de cas de blanchiment de capitaux;
- d) les organismes répressifs et les cellules de renseignement financier («CRF») qui reçoivent et exploitent les renseignements relatifs au blanchiment de capitaux; et
- e) les personnes appartenant à des organisations criminelles — et commettant des «infractions graves» (définies à l'article 3, paragraphe 7 du projet de directive), lorsque ces infractions produisent des profits, ou impliquent la manipulation de fonds, liés à une activité criminelle.

2.2 Le projet de directive est destiné à remplacer les directives existantes, qui seront abrogées.

2.3 Les principaux changements par rapport aux première et deuxième directives, sont les suivants:

⁽¹⁾ Le GAFI est une instance intergouvernementale qui fixe des normes et élabore et promeut des politiques visant à lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement d'activités terroristes. Site Internet: www.fatf-gafi.org

- i. Inclusion d'une référence explicite au financement du terrorisme, ainsi que des précisions accrues en ce qui concerne les «infractions graves».
- ii. Extension du champ d'application en ce qui concerne les prestataires de services aux sociétés et fiducies et les négociants en biens et services de grande valeur.
- iii. Précision considérablement accrue en ce qui concerne les obligations de vigilance à l'égard de la clientèle et la vérification d'identité, notamment pour les ayants droit économiques.
- iv. Disposition concernant la protection des employés qui déclarent des cas de blanchiment de capitaux.
- v. L'interdiction d'informer un client qu'une déclaration a été faite.
- vi. L'obligation d'appliquer les normes de l'UE dans les succursales et les filiales situées dans des pays tiers.

2.4 Le projet de directive prévoit davantage de convergence avec les pays où les recommandations du groupe d'action financière internationale (GAFI) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ont été, ou seront, appliquées.

2.5 La codification dans la nouvelle directive des obligations des première et deuxième directives est également un facteur de clarté.

2.6 Néanmoins, la troisième directive fait très immédiatement suite à la deuxième directive, qui elle-même avait considérablement étendu le champ d'application des dispositions de répression du blanchiment de capitaux, et la gamme des secteurs affectés. L'on n'a disposé que de peu de temps pour évaluer l'impact de la directive de 2001, et le Comité constate qu'à ce jour, aucune étude complète n'a été réalisée à propos de l'efficacité du régime existant, ou de sa proportionnalité, et notamment de la question de savoir si les investissements publics des États membres et les investissements du secteur réglementé s'équilibrent.

2.7 Le CESE se déclare favorable aux mesures qui rendront plus difficiles le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. Le CESE est partisan de l'application de mesures préventives à l'échelle de l'Union européenne et reconnaît que les personnes pratiquant le blanchiment des capitaux essaieront d'exploiter les faiblesses des systèmes de surveillance et que les capitaux seront transférés là où le dispositif de contrôle sera le plus faible. C'est pourquoi il faut que les États membres mettent en place des normes rigoureuses dans l'ensemble de l'Union européenne et encouragent d'autres pays à les adopter également.

2.8 Le présent avis présente des observations plus précises sur des aspects particuliers du projet de directive.

3. Observations sur des domaines particuliers d'évolution importante

3.1 *Terrorisme et infractions graves*

3.1.1 Le CESE approuve l'inclusion du financement du terrorisme dans le projet de directive.

3.1.2 En ce qui concerne la définition des infractions graves et du blanchiment de capitaux, une précision accrue aiderait les personnes concernées à mieux comprendre les intentions exactes de la directive et, en conséquence, les aiderait à assurer une application cohérente et efficace du droit.

3.1.3 Il importe de préciser quel niveau de connaissance du droit pénal l'on exige effectivement des personnes dont l'activité s'exerce dans le secteur réglementé, personnes qui, dans leur grande majorité, ont peu, ou n'ont pas du tout, de compétences en ce domaine. L'article 3, paragraphe 7 du projet de directive contient une définition détaillée des «infractions graves», mais nous recommandons de préciser cette définition pour faire apparaître clairement que lorsqu'il s'agit de décider s'il y a lieu de déclarer un cas de blanchiment de capitaux, une personne du secteur réglementé n'est tenue qu'à la connaissance et à la compréhension du droit pénal que l'on pourrait attendre d'une personne exerçant les fonctions considérées. Procéder autrement imposerait au secteur réglementé une charge disproportionnée (aussi bien en termes de formation du personnel qu'en termes de contrôle des activités de ce personnel), avec tous les risques d'augmentation des coûts, et les inconvénients injustifiés que cela comporte pour les clients. Cela pourrait aussi créer des risques inutiles pour les personnes qui exercent leurs fonctions dans le secteur réglementé.

3.1.4 «L'infraction grave» (définie de manière à recouvrir «au moins» les activités énumérées à l'article 3, paragraphe 7) semble être à considérer comme une norme minimale. L'application à ce jour des directives existantes montre que les États membres ont adopté des démarches différentes, qui aboutissent ou bien à des régimes englobant toutes les infractions, ou bien alors à des régimes qui n'appréhendent que les infractions graves.

3.1.5 Il conviendrait d'envisager de limiter le choix des États membres à cet égard, en vue de promouvoir une application

uniforme de la réglementation de répression du blanchiment de capitaux et de créer ainsi des conditions équitables pour le secteur réglementé dans l'ensemble de l'UE. Si les États membres souhaitent appliquer le projet de directive sur une base plus large, le CESE recommande que l'on envisage un régime où il n'y ait d'obligation de déclaration que pour les infractions graves (la norme minimale), mais avec la faculté de faire des déclarations volontaires, bénéficiant en droit de la même protection que les déclarations obligatoires relatives à d'autres infractions.

3.1.6 Un régime obligatoire «toutes infractions», en particulier s'il est lié à une obligation extraterritoriale de déclaration, risque de détourner sans effet utile des ressources précieuses du secteur privé et des organes de répression. La nécessité de mettre en place au Royaume-Uni un système de déclaration «à valeur limitée en termes de renseignement», système conçu afin d'essayer de réduire au minimum les efforts requis de la part aussi bien du secteur réglementé que des autorités répressives en matière de traitement des cas ayant un intérêt faible ou nul du point de vue répressif (des cas déjà déclarés à l'autorité compétente), illustre bien quelques-uns des pièges que recèle un régime obligatoire «toutes infractions».

3.1.7 Le Comité estime que la limite fixe de minimis, exprimée en termes monétaires, définie à l'article 6(b), à savoir 15 000 euros, est raisonnable, compte tenu du fait qu'elle peut être atteinte en une ou plusieurs transactions entre lesquelles il semble exister une relation.

3.1.8 Une autre précision qu'il serait utile d'apporter pour promouvoir la cohérence consisterait à prévoir explicitement que la définition du blanchiment de capitaux de l'article 1, paragraphe 1 (c) de la deuxième directive (reprise à l'article 1, paragraphe 2 (c) du projet de directive), inclut la possession du profit résultant de l'infraction commise par un délinquant, sans qu'aucune autre transaction ne soit nécessaire.

3.1.9 L'article 2, paragraphe 1, 3), b) énonce cinq catégories de transactions qui sont effectuées par des membres de professions juridiques indépendantes et qui entreraient dans le champ d'application de la directive. Le Comité recommande que l'on y ajoute une sixième catégorie: (vi) le conseil fiscal.

3.2 *Prestataires de services aux sociétés et fiducies et négociants en biens et services de grande valeur*

3.2.1 L'article 3, paragraphe 9 définit les «prestataires de services aux sociétés et fiducies» et l'article 2, paragraphe 1 (f) définit les négociants en biens et services de grande valeur. Il y a lieu d'accueillir favorablement la précision apportée aux définitions, et notamment l'inclusion des «services» dans le texte de l'article 2, 1. (3) (f). Il est possible de blanchir des capitaux en manipulant des transactions effectuées en argent liquide qui sont d'un volume important et portent sur des services, tout comme il est possible de blanchir de l'argent en manipulant des transactions effectuées en argent liquide qui sont d'un volume important et portent sur des biens.

3.3 Vigilance à l'égard de la clientèle et vérification d'identité, notamment pour les ayants droit économiques

3.3.1 Les articles concernant ces matières doivent être clairs et doivent pouvoir s'appliquer à un système fondé sur l'évaluation du risque. Le traitement de ces aspects de la réglementation relative au blanchiment de capitaux contribue dans une mesure importante au coût de mise en conformité et comporte également des conséquences directes pour les clients.

3.3.2 Définition de l'ayant droit économique

3.3.2.1 L'article 3, paragraphe 8 définit l'ayant droit économique comme étant la personne physique qui, en dernier lieu, possède ou contrôle directement ou indirectement au moins 10 % des actions ou des droits de vote d'une personne morale ou du patrimoine d'une fondation, d'une fiducie ou d'un dispositif juridique similaire ou qui exerce autrement une influence comparable, par exemple sur la direction. Le Comité considère que ce seuil se situe trop bas, quand on le rapproche de l'article 7, paragraphe 1 (b) et de la référence aux mesures fondées sur l'évaluation du risque, qui figure à l'article 7, paragraphe 2.

3.3.2.2 Le projet de directive devrait faire référence aux principes relatifs aux obligations d'identification et imposer aux États membres une obligation de fournir des orientations, soit directement, soit en permettant à des organismes professionnels représentatifs de les fournir, en fonction d'un système d'identification fondé sur l'évaluation du risque et permettant différents niveaux d'identification des ayants droit économiques, selon les circonstances.

3.3.2.3 Bien que nous puissions comprendre la justification d'obligations rigoureuses, leur application universelle, hors de toute considération de risque, est de nature à pénaliser les clients légitimes sous forme de coûts et d'efforts supplémentaires, et aussi sous forme de compromission possible du secret des affaires en ce qui concerne des transactions prévues, les effets sur les activités illégales étant dans le même temps faibles ou nuls.

3.3.2.4 Le Comité recommande de fixer à 25 % le seuil minimum requis pour que soient établis le contrôle ou la propriété dans le chef d'une personne individuelle ou d'un groupe de personnes agissant «de concert».

3.3.3 Personnes politiquement exposées

3.3.3.1 Le Comité estime que la définition des personnes politiquement exposées qui est proposée à l'article 3 (10) est inutilement large, et il recommande de la modifier en ajoutant après «personnes physiques» les mots «qui ne sont pas des ressortissants de l'Union européenne et». À l'intérieur de l'Union européenne, les personnes politiquement exposées (même si elles ne sont pas forcément à l'abri des tentations de la corruption) sont soumises à des contrôles démocratiques bien établis qui rendent superflus les obligations renforcées de vigilance figurant à l'article 11, paragraphe 1.

3.3.4 Obligations de vigilance à l'égard de la clientèle et identification

3.3.4.1 Les «obligations de vigilance à l'égard de la clientèle» sont l'un des secteurs du projet de directive où une définition plus précise des termes utilisés est nécessaire pour rendre le texte plus clair. Des formules telles que «obligations de vigilance à l'égard de la clientèle», «contrôle» et «vérification» peuvent se prêter à des interprétations variables d'un endroit à l'autre du secteur réglementé, et d'un État membre à l'autre, et c'est pourquoi il convient de les définir plus précisément pour assurer une compréhension uniforme.

3.3.4.2 Comme pour ce qui concerne l'identification, le Comité recommande que le projet de directive oblige les États membres à prévoir, pour leur propre territoire, des orientations claires fondées sur l'évaluation du risque.

3.3.4.3 L'article 6 (c) exige l'application de procédures de vigilance à l'égard de la clientèle en cas de soupçon de blanchiment de capitaux, indépendamment de toute dérogation, exemption ou seuil applicable. Cela peut ne pas être réalisable, étant donné que le fait d'appliquer ces procédures suite à un soupçon pourrait alerter la personne ou les personnes soupçonnées. Il conviendrait d'affiner les conditions de l'article 6 (c) en indiquant que ces procédures sont à appliquer seulement dans la mesure où cela est possible sans alerter les personnes soupçonnées.

3.3.4.4 En ce qui concerne les procédures simplifiées de vigilance à l'égard de la clientèle telles que les prévoit l'article 10, paragraphe 3 (c), le Comité recommande de modifier cette dernière partie de la manière suivante, en ajoutant les mots en italique: «les régimes de retraite ou dispositifs similaires versant des prestations de retraite aux employés, pour lesquels les cotisations se font par déduction du salaire *et/ou par cotisation des employeurs ...*».

3.3.4.4.1 L'article 11, paragraphe 2 propose d'interdire aux établissements de crédit de nouer une relation de correspondance bancaire avec une banque qui permet à des banques fictives d'utiliser ses comptes. Il peut ne pas être toujours facile pour un établissement de crédit de s'apercevoir qu'une banque avec laquelle il a une relation de correspondance se livre à ces pratiques. Il conviendrait de préciser que l'on attend seulement des établissements de crédit qu'ils prennent, vis-à-vis des banques avec lesquelles ils ont une relation de correspondance, des précautions raisonnables pour déterminer quelle est la politique de ces banques par rapport aux banques fictives.

3.3.4.5 À l'article 11, paragraphe 1 a), le qualificatif «supplémentaires» qui accompagne la mention des pièces justificatives est superflu et pourrait être supprimé.

3.3.4.6 L'article 12 permet de recourir à des tiers pour l'exécution des obligations de vigilance à l'égard de la clientèle, mais indique que la responsabilité finale de l'exécution de ces obligations continue d'incomber aux établissements et personnes relevant de la directive proposée. Le Comité recommande d'éliminer la dernière partie de l'article 12, ainsi libellée: «*la responsabilité finale de l'exécution continue cependant d'incomber aux établissements et personnes relevant de la présente directive*» et de la remplacer par le principe énoncé au considérant (20), à la page 11 de la directive proposée (éviter la répétition des procédures en se fondant sur l'identification de clients réalisée par des tiers qui sont réglementés). Si l'on ne permet pas de pratiquer ainsi une fois que des mesures raisonnables ont été prises pour établir l'intégrité du tiers en question, cette disposition n'évitera pas la répétition des procédures.

3.3.4.7 Il serait utile de compléter l'article 13, paragraphe 2 prévoyant la communication de soupçons en y ajoutant une phrase supplémentaire ainsi libellée: «*Il conviendra que la Commission enquête sur ces présomptions et informe les États membres des conclusions de son enquête.*»

3.3.4.8 Afin d'éliminer toute incertitude quant à la compatibilité des dispositions de l'article 14 avec les réglementations relatives à la protection de la vie privée dans certains États membres, il conviendrait de supprimer de l'article 14 les mots «sans délai», et il faut autoriser le tiers à essayer d'obtenir le consentement des personnes dont les informations sont divulguées. Le mot «immédiatement» pourrait éventuellement être remplacé par «promptement».

3.4 Interdiction de divulgation

3.4.1 Le Comité recommande que le sens du mot «interdiction» soit davantage précisé en ce qui concerne la première partie de l'article 25. Certains États membres exigent que les personnels du secteur réglementé fassent une déclaration non seulement à la cellule de renseignement financier, mais aussi à certaines autorités réglementaires ou judiciaires, et de surcroît, dans la pratique, la lutte contre le blanchiment de capitaux peut être facilitée par de prudents échanges d'informations entre les parties non impliquées dans le blanchiment de capitaux. Afin de rendre possibles ces formes positives de divulgation, nous recommandons de modifier l'article en question de telle sorte qu'il apparaisse explicitement que la divulgation est interdite uniquement dans les cas où cela risque d'alerter un suspect, ou de compromettre une enquête concernant une affaire de blanchiment de capitaux.

3.5 Concurrence loyale en ce qui concerne les entreprises de pays tiers

3.5.1 Au considérant (23) à la page 12, ainsi qu'à l'article 27, est évoquée l'opportunité d'appliquer les normes communautaires dans les pays tiers où des établissements de crédit et autres établissements financiers communautaires ont des succursales et des filiales à participation majoritaire et où la législation en matière de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme se révèle défectueuse.

3.5.2 Le Comité éprouve une préoccupation, qui est que ce mode d'application ne rende les succursales et les filiales à participation majoritaire d'établissements de crédit et autres établissements financiers communautaires incapables de fonctionner de manière efficace et compétitive dans les pays où la

législation en matière de blanchiment de capitaux n'est pas d'un niveau comparable à celle de l'UE. C'est pourquoi il convient d'encourager l'application des normes communautaires ou de normes comparables, mais une obligation absolue d'application dans les pays tiers est peut-être prématurée. Il serait préférable, dans les situations de cette nature, que les établissements informent les autorités compétentes des autres pays en vue de faire en sorte que ces pays puissent recevoir une assistance leur permettant d'améliorer leur surveillance du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme.

3.5.3 Il serait plus indiqué que l'UE renforce l'application de normes satisfaisantes et pertinentes reconnues à l'échelle mondiale en remplaçant les références à l'application des règles de l'UE par l'application des 40 recommandations du GAFI. Ainsi, plus rien ne pourrait donner à penser que l'UE essaie de faire appliquer ses règles avec effet extraterritorial, alors qu'il existe des normes mondiales ayant, dans l'ensemble, le même degré d'efficacité.

3.6 Protection des employés

3.6.1 Le Comité constate avec la plus grande satisfaction que l'article 24 prévoit cette protection, et il invite la Commission à élargir encore cette dernière en faisant mention des procédures juridictionnelles et du rôle des services de police pour ce qui concerne l'organisation de cette protection. La clarté en matière de protection du caractère confidentiel de la source de la déclaration de blanchiment de capitaux est d'une importance critique pour le fonctionnement harmonieux et intégral des systèmes de déclaration. Il conviendrait de faire entrer dans le champ d'application de l'article 24 non seulement les employés, mais aussi les organisations d'employés, et l'article 24 devrait aussi faire expressément référence à l'obligation des États membres de préserver, dans la plus large mesure que permettent le droit pénal et le droit civil de l'État membre, le caractère confidentiel de l'identité des personnes déclarant des cas de blanchiment de capitaux. Il conviendrait que la directive prévoie expressément l'obligation de préserver strictement le caractère confidentiel de l'identité des personnes déclarant des cas de blanchiment de capitaux, sauf si ces personnes ont donné leur accord à la divulgation de leur identité, ou s'il est essentiel de la divulguer pour garantir une procédure juridictionnelle équitable dans le cadre d'une action pénale.

3.6.2 Il conviendrait de modifier l'article 24 pour faire en sorte que les dispositions relatives à la protection s'appliquent également aux indépendants et aux petites entreprises.

3.7 Autres observations

3.7.1 Application sectorielle de la directive proposée

3.7.1.1 Sauf dispositions contraires, toutes les obligations prévues par le projet de directive en termes de systèmes s'appliquent à tous les établissements et personnes définis à l'article 2. Étant donné que le secteur réglementé recouvre maintenant des réalités diverses, il y a lieu de prendre en compte la situation des établissements ou des professions dont les activités n'entrent qu'en partie dans le champ d'application du projet de directive, car ces établissements et professions ont besoin de précisions quant à la façon dont ils doivent appliquer le texte aux éléments concernés, mais non à d'autres éléments, de leurs activités.

3.7.1.2 On voit mal pourquoi l'article 2 restreint l'applicabilité du projet de directive aux notaires et aux membres d'autres professions juridiques indépendantes dans l'exercice de certaines activités seulement, alors que pour d'autres professions libérales, dont l'exercice est soumis à des normes d'éthique et de compétence tout aussi élevées, le texte s'applique à tous les types de prestations. Le Comité a conscience du fait que dans certains États membres, certaines activités sont réservées aux notaires et aux membres d'autres professions juridiques (activités qui, d'ordinaire, sont liées à leur rôle de conseil dans le cadre de procédures juridiques formelles) et que dans ces domaines, l'on peut valablement établir une distinction entre les membres des professions juridiques et les membres d'autres professions libérales, et que dès lors, il est défendable de vouloir exclure les membres des professions juridiques du champ d'application de la directive. Toutefois, le Comité est d'avis qu'il conviendrait de les faire entrer dans le champ d'application de la directive lorsque les activités qu'ils exercent ne sont pas réservées aux membres des professions juridiques, et les services entreraient dans le champ d'application de la directive s'ils sont fournis par tout autre cabinet professionnel convenablement réglementé.

3.7.2 Obligations de déclaration

3.7.2.1 L'article 17 exige des établissements et personnes relevant du projet de directive **qu'ils examinent avec une attention particulière** toute activité qui est susceptible d'être liée au blanchiment de capitaux.

3.7.2.2 Cette disposition pourrait obliger les établissements et personnes relevant du projet de directive à mettre en œuvre un supplément non négligeable de procédures et également créer le risque qu'une personne, objet de cet examen, ne soit «alertée» par la mise en œuvre de procédures particulières.

3.7.2.3 Le Comité estime que la tâche incombant au secteur réglementé ne devrait pas être d'effectuer des **enquêtes** au sens où l'entend apparemment l'article 17, mais de sensibiliser les personnels à la nécessité d'entretenir des soupçons justifiés par des **informations** reçues dans le cadre des affaires normales et de déclarer l'existence de ces informations pour que les autorités répressives puissent enquêter à partir desdites informations.

3.7.3 Faculté pour les États membres d'adopter des dispositions plus strictes

3.7.3.1 L'article 4 permet aux États membres d'arrêter ou de maintenir en vigueur des dispositions plus strictes que celles que prévoit le projet de directive.

3.7.3.2 Les différences matérielles caractérisant des dispositions plus ou moins rigoureuses d'un État membre à l'autre peuvent porter atteinte au principe du Marché unique, perturber la loyauté des conditions de concurrence, et pourraient encourager des criminels à déplacer leurs activités de blanchiment de capitaux vers des États membres moins stricts.

3.7.3.3 Le Comité recommande que la disposition autorisant des différences au niveau local soit limitée à des zones où ces différences (si elles doivent être imposées par les États membres sur une base obligatoire, et non pas volontaire) sont nécessaires pour rendre compte de conditions particulières au niveau local.

3.7.4 Observations concernant des paragraphes particuliers

3.7.4.1 Le Comité accueille favorablement le fait que les États membres soient chargés de fournir un retour d'information (article 31, paragraphe 3) et recommande que la compétence en la matière soit expressément attribuée à la cellule de renseignement financier. Ce retour d'information est utile puisqu'il favorise, pour l'avenir, une conformité meilleure et plus efficace en matière d'application de la législation.

3.7.4.2 L'article 19, paragraphe 1 (b) oblige les établissements et les personnes qui relèvent de la directive proposée à fournir à la cellule de renseignement financier (CRF) toutes les informations complémentaires nécessaires, conformément à la législation applicable. Le Comité voudrait faire observer que «toutes les informations complémentaires nécessaires» est une formule qui pourrait faire l'objet d'une interprétation très extensive de la part des autorités répressives, et en pratique, il pourrait se révéler impossible pour le secteur réglementé de se conformer à cette obligation. Nous recommandons de remplacer le terme «nécessaires» par une formule qui permette aux États membres de préciser avec leur secteur réglementé quelles informations complémentaires pourraient être requises, sans que la procédure s'en trouve inutilement alourdie, et quelles précautions seraient de nature à garantir que la CRF ne puisse aller au-delà de ce qui est ainsi prévu.

3.7.4.3 L'article 20, paragraphe 2 devrait prévoir que l'on puisse dispenser de l'obligation de déclaration les soupçons qui naissent à l'occasion de l'exercice d'une activité de conseil juridique (par des notaires, des conseillers juridiques indépendants, des auditeurs, des comptables externes ou des conseillers fiscaux). Le libellé actuel de ce paragraphe est plus restrictif, car il donne à penser que la portée de l'exemption pourrait se limiter aux seuls conseils donnés lors de l'évaluation de la situation juridique d'un client avant une procédure judiciaire. Il s'agirait là d'une restriction injustifiable au droit fondamental des clients à la confidentialité en matière de conseils juridiques.

3.7.4.4 La disposition de l'article 23 selon laquelle la divulgation dans des conditions conformes au projet de directive ne constitue pas une violation d'une quelconque restriction à la divulgation d'informations omet de préciser que cette révélation doit être faite «de bonne foi» pour pouvoir bénéficier de cette protection. Cela était prévu dans la deuxième directive. Il conviendra de rétablir cette réserve pour souligner que le secteur réglementé est tenu d'agir de façon responsable et de bonne foi pour pouvoir bénéficier, en vertu de la loi, d'une protection de portée nécessairement étendue. Si l'on en disposait autrement, l'on risquerait de provoquer des distorsions par rapport à l'équilibre des droits des personnes et à leur accès à la justice.

4. Conclusions

4.1 Bien qu'il approuve le double objectif consistant d'une part à garantir l'application complète par l'Union européenne de normes mondiales, telles qu'elles figurent dans les 40 recommandations du GAFI, et d'autre part, à faire entrer expressément le financement du terrorisme dans le champ d'application du texte, le Comité regrette que l'on ait élaboré cette 3^{ème} directive sur le blanchiment de capitaux avant d'avoir eu la possibilité d'évaluer pleinement les mérites de la 2^{ème} directive adoptée en 2001. Il est peut-être quelque peu prématuré de se lancer dans l'élaboration d'une troisième directive très peu de temps après la deuxième et sans délai significatif de réflexion pour examiner les leçons à retenir de l'application de la 2^{ème} directive.

4.1.1 Pour que l'élaboration d'une 3^{ème} directive se justifie en ce moment, il est essentiel d'utiliser ce texte pour améliorer par d'autres côtés encore la 2^{ème} directive et sa mise en œuvre. Nous prenons acte notamment, et avec satisfaction, de certaines dispositions qui figurent dans ce texte:

- en vue d'éliminer certains aspects inutilement pesants de la deuxième directive, dus au fait qu'aux obligations imposées ne correspond aucun avantage équivalent en termes d'application du droit et de lutte contre la criminalité;
- en vue de réduire les cas de non-cohérence des obligations et des pratiques anti-blanchiment, d'une part à l'intérieur de l'UE (à la fois entre États membres et entre différentes parties du secteur réglementé ou d'autres secteurs vulnérables au blanchiment de capitaux) et d'autre part entre l'UE et les pays tiers (cela suppose nécessairement une réduction de la faculté laissée aux États membres par les dispositions de la directive de mettre en œuvre, à leur discrétion, leurs propres variantes de ces dispositions); et
- en vue de prévoir des mesures de protection plus claires en faveur des employés des établissements déclarants.

4.2 Les propositions qui figurent dans le présent avis visent à apporter à la directive des améliorations qui contribueraient à la réalisation de ces objectifs complémentaires mais non contradictoires. Il conviendrait que toutes nouvelles adaptations qui interviendraient aux derniers stades de la négociation de la directive prennent en compte ces principes primordiaux.

4.3 Compte tenu de la brièveté de la période écoulée depuis l'entrée en vigueur de la 2^{ème} directive dans de nombreux États membres, il conviendrait de prévoir un délai relativement généreux pour la mise en application de la 3^{ème} directive.

4.4 À mesure qu'une expérience se construit à la faveur de la gestion des directives destinées à empêcher le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, l'Union européenne devra probablement envisager d'établir des liens et de créer des synergies politiques avec d'autres aspects de la dissuasion des comportements criminels. Le Comité a pris note de propositions portant sur les sujets suivants:

- comparaison du projet de directive avec les travaux du Conseil de l'Europe en matière de droit pénal;
- clarification des dispositifs de confiscation des fonds obtenus par des méthodes criminelles;
- action accrue en vue d'aider les pays tiers à traiter les problèmes de criminalité organisée;
- domaines précis de vulnérabilité, tels que l'évasion fiscale transfrontalière.

4.5 Le Comité approuve le perfectionnement des règles destinées à prévenir le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, car cela symbolise une Union européenne qui veille au maintien d'un niveau élevé de probité et de bonne conduite dans les affaires publiques et privées. Cette directive, en même temps qu'elle marque une action concrète en matière de gestion financière, constitue aussi un moyen de renforcer l'Union européenne.

Bruxelles, le 11 mai 2005.

La présidente
du Comité économique et social européen
Anne-Marie SIGMUND

Avis du Comité économique et social européen sur les «Relations UE-Inde»

(2005/C 267/06)

Lors de sa session plénière du 27 janvier 2004, le Comité économique et social européen a décidé, conformément aux dispositions de l'article 29, paragraphe 2, du règlement intérieur, d'élaborer un avis sur le thème suivant: «*Relations UE-Inde*».

La section spécialisée «Relations extérieures», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 14 mars 2005 (rapporteur: M. Sukhdev SHARMA).

Lors de sa 417^{ème} session plénière des 11 et 12 mai 2005 (séance du 12 mai 2005), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 145 voix pour et 2 abstentions.

1. Introduction

1.1 Le premier rapport d'information sur les «Relations UE-Inde» (CES 947/2000) a été adopté par la section spécialisée «Relations extérieures» en décembre 2000, peu avant la première réunion de la Table ronde UE-Inde, qui s'est tenue en janvier 2001 à New Delhi. Les membres européens de la Table ronde sont issus du CESE, tandis que les membres indiens proviennent d'un éventail d'organisations de la société civile (voir Annexe I).

1.2 Depuis sa création en 2001, la Table ronde s'est imposée comme une institution importante pour la poursuite du développement des relations UE-Inde. Elle a tenu sa septième réunion en juin 2004 à Srinagar (Cachemire) et sa huitième réunion en décembre 2004 à Londres, où des thèmes aussi sensibles que le travail des enfants et l'égalité entre les sexes sur le lieu de travail ont été débattus de manière franche mais constructive (voir paragraphe 5: «Le dialogue de la société civile entre l'UE et l'Inde: état des lieux»).

1.3 L'élaboration du présent avis d'initiative sur les relations UE-Inde a été motivée par l'importance croissante de ces relations depuis 2000, qui apparaît clairement à la lumière d'une série de développements intervenus en 2004.

1.4 Cet avis d'initiative ne se borne donc pas à actualiser le rapport d'information sur les relations UE-Inde de 2000. Il met également l'accent sur la nécessité pour le CESE de tirer pleinement avantage du soutien politique important, manifesté tant au sein des institutions de l'UE que par le gouvernement indien, en faveur d'une coopération plus étroite entre les sociétés civiles européenne et indienne. À cette fin, cet avis d'initiative mentionne la contribution déjà apportée par le CESE en vue de réunir les sociétés civiles européenne et indienne dans le cadre d'un dialogue fructueux, et présente la contribution qu'il peut encore apporter, en particulier à l'élaboration du plan d'action conjoint pour un partenariat stratégique UE-Inde, notamment par le biais de la Table ronde.

1.5 En juin 2004, la Commission européenne a transmis au Conseil, au Parlement européen et au CESE ses propositions

globales en faveur d'un partenariat stratégique avec l'Inde, pour répondre au fait que la portée et l'intensité des relations UE-Inde se sont développées de manière exponentielle ces dernières années. La Commission a plaidé pour l'élaboration d'un plan d'action, qui serait approuvé lors du sixième sommet UE-Inde en 2005.

1.6 En août 2004, le gouvernement indien a répondu favorablement à la communication de la Commission du 16 juin 2004 et proposé la création d'une commission de niveau ministériel chargée d'élaborer le plan d'action dont l'approbation est prévue lors du sixième sommet.

1.7 Dans les conclusions qu'il a adoptées en octobre 2004, le Conseil de l'UE «s'est félicité de la communication approfondie et détaillée» de la Commission. Il a appuyé pleinement les objectifs généraux de cette communication et s'est engagé à «[coopérer] avec la Commission en vue de leur réalisation».

1.8 En octobre 2004, le Parlement européen a recommandé que «le Conseil décide d'inscrire les relations UE-Inde au rang de partenariat stratégique», et qu'il «prenne les mesures nécessaires à cet effet».

1.9 Le cinquième sommet UE-Inde, qui a eu lieu en novembre 2004 à La Haye, a appelé les deux parties à «élaborer en commun, sur la base de la communication de la Commission, des conclusions du Conseil et du document par lequel l'Inde a répondu à ladite communication, un plan d'action global UE-Inde pour un partenariat stratégique et une nouvelle déclaration politique conjointe, en vue de leur adoption à l'occasion du [sixième] sommet».

1.10 Lors de sa réunion de décembre 2004 à Londres, la Table ronde a, dans ses recommandations en vue du sommet UE-Inde de 2005, «reconnu que le partenariat stratégique entre l'UE et l'Inde créait des opportunités permettant d'approfondir et d'élargir le rôle de la société civile par le moyen du forum que constitue la Table ronde». Elle a souligné «que la société civile doit être partie intégrante de ce nouveau partenariat» et s'est déclarée «désireuse de participer activement au plan d'action».

1.11 La longueur du document de la Commission et la réponse du gouvernement indien pourraient laisser penser que beaucoup de chemin reste à parcourir pour consolider et approfondir les relations entre l'UE et l'Inde. En réalité, les deux parties entretiennent déjà d'étroites relations dans le cadre d'un «partenariat [qui] repose sur le fondement solide de valeurs et de convictions partagées», selon les termes du communiqué de presse conjoint du cinquième sommet. Les trois documents susmentionnés montrent en effet clairement toutes les réalisations accomplies à ce jour.

1.12 Le partenariat UE-Inde a évolué au fil des ans. Initialement fondé sur une coopération économique et au développement, il a ensuite acquis une dimension politique et stratégique plus marquée, étant donné que l'Inde comme l'UE constituent des acteurs importants sur la scène internationale, qui partagent une vision commune quant à un ordre mondial fondé sur le multilatéralisme. Le dialogue politique entre l'UE et l'Inde revêt actuellement la forme d'un sommet organisé régulièrement, et qui a, au cours des dernières années, eu lieu annuellement, de réunions ministérielles annuelles de la troïka et, à la suite de l'adoption de la déclaration commune UE-Inde contre le terrorisme international de 2001, de réunions, intervenant deux fois l'an, de la troïka COTER, qui est un groupe de travail politique sur l'antiterrorisme. L'architecture institutionnelle inclut également le groupe de travail sur les affaires consulaires, deux réunions par an, depuis 2000, de hauts fonctionnaires indiens et européens, ainsi que les réunions semestrielles de la Table ronde UE-Inde.

1.13 Le commerce et les investissements demeurent la pierre angulaire des relations UE-Inde. L'UE est le premier partenaire commercial de l'Inde et la principale source d'investissements de l'étranger. Bien que les volumes d'échanges commerciaux et d'investissements soient clairement en deçà de leur potentiel, les opérateurs économiques indiens et européens ont formulé des recommandations d'actions concernant huit secteurs dans le cadre d'une initiative conjointe pour la promotion du commerce et des investissements. Un programme de développement du commerce et des investissements doté de 13,4 millions d'euros se fondera sur ces recommandations. Dans l'intervalle, l'UE et l'Inde ont conclu un accord de coopération douanière destiné à améliorer les flux commerciaux et négocient actuellement un accord maritime visant à encourager le développement des activités des compagnies maritimes de l'UE et de l'Inde.

1.14 Les exportations de l'Inde vers l'UE dans le domaine des technologies de l'information (TI) ont augmenté au point de dépasser la barre des 2 milliards d'euros en 2003, ce qui représente 20 % du volume total des exportations de logiciels du pays. Quelque 900 entreprises et organisations indiennes et européennes ont pris part au forum de la coopération sur la société de l'information, EuroIndia 2004, qui s'est tenu en mars 2004 à New Delhi. Un dialogue sur la société de l'information a entre-temps été lancé sur la base de la déclaration commune Inde-Union européenne sur les perspectives du développement de la société de l'information et des technologies de l'information et de la communication adoptée en 2001. Il prévoit des activités de recherche dans six secteurs prioritaires ainsi qu'un dialogue approfondi sur les cadres réglementaires pour la société de l'information et les communications électroniques.

1.15 La coopération en matière scientifique et technologique, qui a débuté au milieu des années 80, apparaît comme l'un des domaines de la coopération UE-Inde les plus promet-

teurs. L'accord de coopération scientifique et technologique conclu en 2002 offre un cadre légal à la participation des chercheurs indiens et européens aux programmes des deux parties. Par ailleurs, l'Inde constitue un «pays cible» pour la collaboration dans le cadre international du sixième programme-cadre de recherche de l'UE.

1.16 L'Inde et l'UE travaillent actuellement à l'élaboration d'un projet d'accord de coopération concernant le programme Galileo, le système de radionavigation par satellite européen. Vu les capacités que recèle l'Inde dans le domaine des activités liées aux satellites et à la navigation, l'accord donnera une impulsion à la coopération industrielle dans de nombreux domaines de haute technologie. L'Inde et l'UE ont déjà une longue tradition de collaboration, par l'intermédiaire de leurs agences spatiales respectives, l'Agence spatiale européenne (ASE) et l'Organisation de recherche spatiale indienne (ISRO), en vue de l'exploration et de l'utilisation pacifiques de l'espace. L'UE a fait part de son intérêt pour la mission indienne d'exploration lunaire non habitée «Chandrayaan-1».

1.17 En matière de coopération au développement, de nouvelles approches se font jour. L'Inde est devenue un acteur atypique avec une politique de développement qui évolue puisque le pays est à la fois bénéficiaire et donateur. Cette évolution est apparue de manière évidente à l'occasion de la dévastation causée par le tsunami qui a frappé les pays situés au bord de l'océan Indien le 26 décembre 2004. L'Inde a alors refusé l'aide d'urgence étrangère, alors même qu'elle fournissait une assistance d'urgence de grande ampleur au Sri Lanka. En tant que bénéficiaire, l'Inde accepte l'aide au développement de donateurs bilatéraux formant un groupe sélectif qui a été à présent élargi pour inclure l'UE, les pays du G8 et de petits donateurs bilatéraux qui ne sont pas membres du G8, mais qui sont acceptés pour autant que leurs contributions soient supérieures à 25 millions de dollars par an. L'Union européenne alloue 225 millions d'euros à l'Inde pour la période 2001-2006, les quatre cinquièmes de ce montant étant affectés à la réduction de la pauvreté. La coopération au développement se concentrera sur les États de Rajasthan et de Chhattisgarh et sera largement consacrée aux programmes ayant trait à l'éducation et à la santé.

1.18 Le CESE doit répondre efficacement à ces nombreux développements importants sur le plan politique, qui se sont succédé en l'espace de six mois au cours du premier semestre 2005. En fait, la Commission européenne a proposé dans sa communication de juin 2004 que la Table ronde fasse intégralement partie de l'architecture institutionnelle entre l'UE et l'Inde, ses coprésidents étant invités à présenter des recommandations d'actions non contraignantes lors des réunions des sommets. Le Conseil a soutenu les propositions de la Commission visant à renforcer la compréhension mutuelle entre l'Inde et l'UE par «une coopération accrue entre les partis politiques, les syndicats, les associations professionnelles, les universités et les composantes de la société civile». Les participants au sommet de La Haye sont convenus que «la coopération entre partis politiques, syndicats, associations professionnelles, universités et sociétés civiles [serait] également encouragée».

1.19 Le présent avis d'initiative examine également les moyens de rendre la Table ronde plus efficace et d'utiliser son site web, le Forum Internet de la société civile UE-Inde, tant pour renforcer l'efficacité de la Table ronde que pour toucher un plus grand nombre d'organisations de la société civile de l'Union européenne et de l'Inde.

2. Contributions au partenariat stratégique UE-Inde

2.1 La Table ronde a, lors de sa réunion de décembre 2004 à Londres, salué le lancement du partenariat stratégique UE-Inde, et s'est engagée à contribuer au plan d'action conjoint qui sera élaboré en 2005 avant le sixième sommet UE-Inde. Elle a exprimé son intention de «[formuler des propositions] dans les domaines où la société civile peut apporter une réelle valeur ajoutée et notamment concernant la mise en œuvre des objectifs du Millénaire, la promotion du développement durable et la gestion de la mondialisation». La Table ronde est également convenue d'examiner de quelle manière la société civile peut aider à la mise en œuvre de la déclaration conjointe sur les relations culturelles.

2.2 À l'instar du CESE, la Table ronde est bien placée pour contribuer au partenariat stratégique UE-Inde. Depuis sa réunion inaugurale en janvier 2001 à New Delhi, la Table ronde a (1) examiné plusieurs des thèmes contenus dans la communication de la Commission du 16 juin 2004, et (2) formulé des recommandations aux sommets UE-Inde sur ces mêmes thèmes. Lors de sa réunion à Londres, elle a reconnu que le partenariat stratégique «créait des opportunités permettant d'approfondir et d'élargir le rôle de la société civile par le moyen du forum que constitue la Table ronde». Elle avait déjà eu l'occasion, lors de sa deuxième réunion de juillet 2001 à Bruxelles, d'examiner et d'élaborer des recommandations sur une série de questions, telles que la mondialisation, le commerce et les investissements, l'OMC, la propriété intellectuelle et les médias et la culture. Au cours des réunions qui ont suivi, elle a non seulement réexaminé ces thèmes, mais elle a aussi élargi son champ d'activités à la coopération dans l'industrie alimentaire et agricole, aux droits de l'homme au travail, au développement durable et au tourisme. **La Table ronde va poursuivre les échanges qu'elle a eus précédemment sur des questions culturelles grâce à une discussion qu'elle mènera lors de sa prochaine réunion sur le pluralisme culturel et religieux dans les sociétés démocratiques.**

2.3 Plutôt que d'examiner l'ensemble des questions soulevées par la Commission dans le cadre du partenariat stratégique, la Table ronde a décidé à Londres de se limiter aux domaines dans lesquels la société civile a une contribution essentielle à apporter. Elle a ainsi estimé pouvoir fournir une contribution dans les domaines suivants, qui ont été identifiés par la Commission comme des éléments importants du partenariat stratégique.

2.3.1 *Prévention des conflits et reconstruction post-conflits*: comme l'a souligné la Commission, il s'agit de domaines dans lesquels l'Inde joue un rôle important, tant à travers les Nations unies que sur un plan bilatéral, comme en Afghanistan. D'où la proposition de la Commission invitant l'UE et l'Inde à étudier les moyens de formaliser une coopération régulière dans ces domaines. La Commission suggère en outre aux deux parties de coparrainer une conférence des Nations unies sur la prévention des conflits et la gestion après les conflits, et de lancer un dialogue sur la contribution de l'intégration régionale à la prévention des conflits.

2.3.2 *Migration*: la Commission fait observer que les migrations internationales se sont intensifiées du fait de la mondialisation.

Ce phénomène a eu pour effet, d'une part, d'augmenter les transferts financiers des travailleurs expatriés et, d'autre part, de multiplier les problèmes de migration clandestine et de trafic d'êtres humains. La Commission préconise un dialogue global couvrant non seulement la migration légale, notamment la migration de la main-d'œuvre et la circulation des travailleurs, et les questions de visas, mais également la lutte contre les contrebandiers et les trafiquants, le retour et la réadmission de personnes en séjour illégal et autres questions liées aux migrations.

2.3.3 *Démocratie et droits de l'homme*: la Commission est favorable à un élargissement du dialogue actuel de manière à aborder des questions telles que l'abolition de la peine de mort, l'inégalité entre les sexes, le travail des enfants et les droits du travail, la responsabilité sociale des entreprises et la liberté religieuse. Elle est disposée à financer des projets en Inde dans le cadre de l'Initiative européenne en faveur des droits de l'homme et de la démocratie. *Le CESE estime qu'il est nécessaire de s'attaquer au problème des discriminations fondées sur l'appartenance à une caste.*

2.3.4 *Questions environnementales*: l'Inde et l'UE devraient collaborer afin de promouvoir la coopération concernant des défis environnementaux mondiaux, tels que les conventions des Nations unies sur la biodiversité, pour laquelle un dialogue constructif pourrait être amorcé concernant «l'accès aux ressources génétiques et le partage équitable des avantages» (ABS). L'Inde devrait être invitée à organiser un forum environnemental UE-Inde, réunissant la société civile et les entreprises, en vue d'échanger des opinions, du savoir-faire et des informations scientifiques ou techniques. *Le Comité estime qu'il conviendrait que la Table ronde UE-Inde se penche dans un avenir proche sur les questions de politique énergétique et de sécurité énergétique.*

2.3.5 *Développement durable*: il convient, d'après la Commission européenne, de promouvoir l'idée du développement durable par le dialogue sur des questions telles que l'encouragement des courants d'échange des marchandises produites dans le respect du principe de la durabilité, l'étiquetage et l'évaluation de l'impact sur le développement durable. La Commission est également favorable à une exploitation accrue du centre pour le commerce durable et l'innovation (CCDI).

2.3.6 *Coopération au développement*: l'Inde a réduit le nombre des donateurs bilatéraux à six (Union européenne, Royaume-Uni, Allemagne, États-Unis, Japon et Russie). En fait, le pays est devenu à la fois bénéficiaire et donateur d'aide au développement. Cela étant, la Commission souhaite que l'UE aide l'Inde à atteindre les objectifs de développement du Millénaire. La cohésion économique et sociale pourrait être élevée au rang de priorité, sur la base de l'expérience acquise au travers des programmes communautaires d'appui en Inde dans les secteurs de l'éducation élémentaire et de la santé de base. La Commission considère que l'UE devrait orienter davantage sa coopération au développement vers une aide aux catégories marginalisées et soutenir la promotion des conventions fondamentales de l'OIT. *De l'avis du CESE, il conviendrait que l'Inde procède à la ratification des trois conventions fondamentales de l'OIT non encore ratifiées par elle.*

2.3.7 *Coopération culturelle*: la Commission entend renforcer la coopération, notamment en ce qui concerne le cinéma et la musique. Une semaine culturelle devrait être organisée en marge des sommets politiques et de l'entreprise. *Le Comité note que l'année du dialogue interculturel, c'est-à-dire l'année 2006, pourrait être le moment opportun pour que la Table ronde se penche sur cette question.*

2.3.8 *Visibilité*: pour la Commission, l'opinion publique indienne a besoin d'être informée sur toutes les facettes de l'Union européenne et pas uniquement sur ses échanges commerciaux. La Commission va lancer un projet de recherche destiné à identifier les publics cibles, les messages clés, les instruments essentiels et les moyens de les mobiliser au mieux. Les États membres et le Parlement européen sont invités à contribuer au travail consistant à augmenter la visibilité de l'UE en Inde. New Delhi est également invitée à élaborer sa propre stratégie de communication.

2.3.9 *Commerce et investissements*: la Commission souligne dans sa communication que le commerce et les investissements «sont la clé de voûte des relations UE-Inde». Plusieurs propositions contenues dans cette communication traitent dès lors de ces deux thèmes, tant au niveau multilatéral que bilatéral. La Commission souhaite que l'UE parvienne à une plus grande convergence avec l'Inde sur des sujets déterminants dans le cadre du cycle de développement de Doha et des négociations commerciales de l'OMC. Elle est en outre partisane d'un dialogue bilatéral sur les droits de propriété intellectuelle, par exemple, afin d'aboutir à une conception commune des ADPIC.

2.4 Dans le paragraphe intitulé «Doper la coopération entre entreprises» de sa communication, la Commission émet le souhait que l'UE apporte son aide à la création d'une table ronde des dirigeants d'entreprises. Cette proposition a reçu le soutien des participants au sommet de La Haye. L'Initiative conjointe UE-Inde pour la promotion du commerce et des investissements a déjà permis un dialogue direct entre les entreprises et les responsables politiques, et des organisations professionnelles et industrielles indiennes organisent déjà un sommet de l'entreprise UE-Inde en marge du sommet politique et transmettent les constatations des dirigeants d'entreprises aux responsables politiques.

2.5 Étant donné que les membres de la Table ronde sont également issus des organisations professionnelles et d'employeurs, celle-ci peut juger utilement des moyens à déployer pour participer au mieux à ces activités, entreprises conjointement par les milieux d'affaires indiens et européens. Alors que la Table ronde a clairement un rôle à jouer dans le renforcement du partenariat économique UE-Inde prôné par la Commission, sa contribution au plan d'action conjoint devrait se concentrer sur la promotion du développement durable et sur la gestion de la mondialisation, comme indiqué dans les recommandations de la réunion de Londres.

2.6 **La Table ronde est également composée d'universitaires. Elle pourrait dès lors envisager de contribuer aux programmes universitaires mis en place par la Commission ou en cours d'élaboration, et dont il est fait mention dans la communication de cette dernière.** Il s'agit notamment du programme d'études européennes au sein de l'université Jawaharlal Nehru à New Delhi. Un programme de bourses, doté d'une enveloppe de 33 millions d'euros, devrait être opérationnel à partir de l'année universitaire 2005-2006. Il sera lié au programme Erasmus Mundus et s'adressera aux étudiants indiens qui souhaitent suivre des études de troisième cycle dans les universités de l'UE.

3. La société civile en Inde et en Europe

Qu'entend-on par «société civile»? Le CESE estime que «son seul élément contraignant ne peut être que la défense du système démocratique. La société civile est un concept global désignant toutes les formes d'action sociale d'individus ou de groupes qui n'émanent pas de l'État et qui ne sont pas dirigées par lui»⁽¹⁾. Ses partisans en Inde seront d'accord sur le fait que la société civile défend le système démocratique et qu'elle peut agir de façon efficace seulement en démocratie. En effet, parmi les membres actifs dans des organisations de la société civile en Inde, certains ont été inspirés par les réalisations de la société civile en Europe et aux États-Unis, d'autres par la tradition d'activisme politique et social indien établie par Mahatma GANDHI.

3.1 La société civile en Inde

3.1.1 L'évolution de l'importance de la société civile indienne est bien visible à travers la multiplication de toutes sortes d'organisations bénévoles («voluntary organizations» — cette expression est préférée en Inde à celle d'organisations non gouvernementales ou ONG, qui n'est devenue populaire que ces vingt dernières années). Il y a environ dix ans, on en comptait entre 50 000 et 100 000, mais ce chiffre a certainement augmenté depuis. La société civile organisée est engagée dans un large éventail d'activités à travers toute l'Inde et regroupe des organisations commerciales et professionnelles ainsi que des syndicats.

3.1.2 Les organisations de la société civile:

- sont impliquées dans les activités de développement menées traditionnellement par les ONG: animation de programmes d'alphabétisation, gestion de dispensaires et de cliniques, aide aux artisans, tels que les tisseurs, commercialisation de leurs produits, etc. Comme ces organisations travaillent généralement au niveau local, elles aident également les agences gouvernementales à mettre en œuvre la politique de l'État de manière décentralisée;
- mènent des études approfondies pour pouvoir faire pression sur le gouvernement central, sur les gouvernements des États ou sur les industries;

⁽¹⁾ Comité économique et social, avis sur «Le rôle et la contribution de la société civile organisée dans la construction européenne», point 5.1, adopté le 22 septembre 1999, JO C 329 du 17.11.1999.

- essaient de développer la conscience politique de différentes catégories sociales, en les encourageant à faire valoir leurs droits;
- représentent des groupes d'intérêts particuliers, tels que les handicapés, les personnes âgées ou les réfugiés;
- jouent le rôle d'innovateurs, en testant de nouvelles approches pour résoudre des problèmes sociaux;
- représentent des organisations d'employeurs, des syndicats, des organisations mutualistes et des coopératives;
- incluent des organisations représentatives des agriculteurs;
- incluent des organisations qui combattent la propagation du virus du SIDA;
- enfin, citons les militants qui, depuis les années 1970, ont mis en place des organisations à vocation sociale disposant d'une forte base populaire: mouvements d'agriculteurs; mouvements de femmes, dont l'objectif est la définition et la mise en exergue des questions ayant trait aux femmes; mouvements environnementaux qui tentent de faire en sorte que le gouvernement accorde plus d'attention à la problématique de l'environnement; mouvements de défense des droits des consommateurs; etc.

3.1.3 C'est surtout sur les questions de développement que le gouvernement et les ONG estiment devoir travailler en partenariat. C'est pourquoi la commission de planification a financé à plusieurs reprises des organisations bénévoles. Le dixième plan quinquennal, le plus récent, prévoit que:

«Les plans doivent refléter les besoins réels des gens et respecter, du point de vue économique et social, l'éthique des personnes pour lesquelles ils sont conçus. Les gens doivent avoir le sentiment que ces plans leurs appartiennent et faire en sorte qu'il en soit ainsi. Il faut mettre fin à cette tendance qui consiste à s'attendre à ce que le gouvernement fasse tout à la place des gens. Les programmes et les calendriers auxquels les gens participent se sont avérés beaucoup plus efficaces».

3.1.4 La commission de planification possède une cellule d'action bénévole, qui sert «de lien avec le secteur associatif». À présent, la commission a décidé «de former des groupes consultatifs composés de personnes venues des différentes régions du pays qui sont au courant de la situation sur le terrain et peuvent indiquer ce qui doit être changé et de quelle façon», d'après Mme Sayeeda HAMEED, membre de la commission de planification ^(?).

3.1.5 Le Parti du Congrès a toujours soutenu la société civile et le gouvernement de coalition qu'il dirige à New Delhi est susceptible d'accorder une plus grande importance aux activités de la société civile que le gouvernement précédent. Peu après sa

mise en place, le nouveau gouvernement a consulté les organisations de la société civile afin de connaître leur réponse à son programme minimum commun (CMP — *Common Minimum Programme*). Il a créé un Conseil consultatif national (NAC), sous la présidence de Mme Sonia GANDHI, dirigeante du Parti du Congrès qu'il convient donc de considérer à la lumière de cette information. L'un des membres dirigeants du Parti du Congrès, qui a participé à la création du NAC, a indiqué que celui-ci «servira d'interface entre le gouvernement de l'Alliance progressiste unie (UPA) et la société civile et apportera une réflexion originale en matière de planification qui, pour le reste, n'est pas liée au gouvernement.» ^(?) Le NAC, dont les 12 membres ont été nommés par le Premier ministre, M. Manmohan SINGH, a pour mission de conseiller ce dernier sur la manière de mettre en œuvre le programme minimum commun de l'Alliance. Alors que les conseillers gouvernementaux sont souvent des diplomates ou des fonctionnaires à la retraite, la moitié des membres du NAC sont des travailleurs publics chevronnés, actifs dans le secteur non gouvernemental ⁽⁴⁾. Mme Sonia GANDHI voudrait que la priorité soit accordée avant tout à l'agriculture, à l'éducation, à la santé et à l'emploi.

3.2 La société civile dans l'Union européenne ^(?)

3.2.1 La société civile dans l'Union européenne est aussi dynamique qu'en Inde, de nombreuses organisations étant actives à l'échelon local, national et européen. Cependant, la première dispose d'un avantage considérable sur la dernière: la société civile organisée européenne possède ce qu'on appelle dans le jargon indien son «apex body» («organe suprême»), le Comité économique et social européen (CESE) à Bruxelles. Plus important encore, le CESE est partie intégrante des institutions mises en place par le traité de Rome de 1957, qui a établi la Communauté économique européenne à 6 pays, devenue aujourd'hui l'Union européenne à 25 ⁽⁶⁾. Le CESE compte actuellement 317 membres, issus des 25 États membres. Ils sont nommés par le Conseil des ministres de l'UE sur proposition des États membres. Chaque membre appartient à l'un des trois groupes: les employeurs, les salariés ou les activités diverses. Selon le traité de Rome, les membres du troisième groupe représentent les agriculteurs, les petites et moyennes entreprises, les artisans, les professions, les coopératives, les associations de consommateurs, les groupes de protection de l'environnement, les associations familiales, les organisations de femmes, les scientifiques et les enseignants, les organisations non gouvernementales (ONG), etc.

^(?) «The Hindu», 26 juin 2004. Un point de vue très similaire a été exprimé par M. Jaswant SINGH, ministre des affaires étrangères du gouvernement de coalition dirigé par le parti BJP, lorsqu'il a inauguré la Table ronde UE-Inde avec le commissaire européen Chris PATTEN en 2001.

⁽⁴⁾ Ces membres sont le professeur Jean DREZE, citoyen indien d'origine belge qui a collaboré avec Dr Amartya SEN; deux anciens membres de la commission de planification, MM. C.H.Hanumantha RAO et D. SWAMINATHAN. Parmi ceux qui sont issus des organisations de la société civile, on peut citer M^{lle} Aruna ROY, activiste dans le domaine social; M. Jayaprakash NARAYAN (santé et environnement); M^{lle} Mirai CHATTERJEE (SEWA) et M. Madhav CHAVAN (éducation primaire).

⁽⁵⁾ Parler de la société civile européenne peut sembler superflu, surtout si l'on se limite au Comité économique et social européen. Mais il sera intéressant pour les organisations de la société civile indienne de savoir que leurs collègues européens possèdent ce qu'on appelle dans le jargon indien un «apex body» («organe suprême»).

⁽⁶⁾ L'article 193 du Traité stipule que «le Comité est constitué de représentants des différentes composantes à caractère économique et social de la société civile organisée, notamment des producteurs, des agriculteurs, des transporteurs, des travailleurs, des négociants et artisans, des professions libérales, des consommateurs et de l'intérêt général».

^(?) «Opening the Planning Commission to the people: Sayeeda Hameed», par Rajashri DASGUPTA. «InfoChange News and Features», septembre 2004.

3.2.2 Le CESE est un organe non politique qui dispose de pouvoirs consultatifs. Son rôle est de transmettre les positions de ses membres aux institutions européennes responsables de la prise de décisions. Il existe 14 domaines politiques pour lesquels le Conseil de l'UE ou la Commission européenne ne peuvent prendre une décision qu'après avoir consulté le CESE. Il s'agit de l'agriculture, la libre circulation des personnes et des services, la politique sociale, l'éducation, la formation professionnelle et la jeunesse, la santé publique, la protection du consommateur, la politique industrielle, la recherche et le développement technologique et l'environnement. Le Conseil, la Commission et le Parlement européen ont aussi la possibilité de consulter le CESE sur n'importe quel autre sujet, lorsqu'ils l'estiment utile. Le CESE, de son côté, peut élaborer des avis sur des sujets qu'il lui paraît important d'examiner, d'où cet «avis d'initiative» sur les relations UE-Inde.

3.2.3 Le rôle du CESE, un rôle de facilitateur du dialogue avec la société civile, dépasse les frontières de l'UE à 25. Le CESE participe activement au dialogue en cours avec les pays du partenariat Euromed ainsi qu'avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) auxquels l'UE est liée par l'accord de Cotonou. Il s'est aussi engagé dans un dialogue avec la société civile des pays d'Amérique latine, notamment ceux du Mercosur, et, enfin et surtout, avec l'Inde — par le biais de la Table ronde UE-Inde — et la Chine.

4. Développements récents en Inde et dans l'Union européenne

4.1 **Des centaines de pages seraient nécessaires pour une énumération exhaustive des changements spectaculaires qui se produisent aussi bien dans l'UE qu'en Inde. Le présent rapport se limitera aux évolutions les plus importantes, qui permettront au CESE de contribuer de manière plus efficace à consolider les relations UE-Inde.** En ce qui concerne l'Union européenne, on peut citer, parmi les changements essentiels, l'élargissement à 25 États membres, l'action menée pour créer une Europe élargie à travers la politique européenne de voisinage (PEV), et la mise en oeuvre de la stratégie de Lisbonne adoptée par le Conseil européen de Lisbonne en mars 2000. Cette stratégie, qui met l'accent sur le développement durable, vise à faire de l'UE l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde d'ici 2010. On doit également citer un autre développement d'envergure: l'accord en vue d'une Constitution européenne, qui doit désormais être ratifiée par les 25 États membres.

4.2 L'élargissement de l'Union européenne au 1^{er} mai 2004 a radicalement changé le paysage politique et économique en Europe. Les conséquences politiques de l'élargissement devraient être plus importantes que les conséquences économiques, ne serait-ce que parce que le processus d'intégration économique des dix nouveaux États membres a commencé bien avant leur adhésion officielle à l'UE le 1^{er} mai 2004. Avec l'élargissement, la population de l'UE est passée de 380 millions à 455 millions d'habitants, ce qui représente aujourd'hui 7,3 % de la population mondiale. Le produit intérieur brut (PIB) de l'UE a augmenté de 9,3 à 9,7 milliards d'euros, ce qui porte la part de l'UE dans le PIB mondial à 28,7 %. Néanmoins, l'élargissement a entraîné une baisse du PIB par habitant qui est désormais de 21 000 euros (au lieu de 24 100) et une diminution des

échanges commerciaux avec les pays tiers, à 1,8 milliard d'euros contre 2 milliards auparavant. Cette baisse est liée au fait que le commerce entre l'Europe des 15 et les 10 pays adhérents fait désormais partie du marché intérieur de l'Europe des 25.

4.3 L'élargissement a déplacé les frontières de l'Union. L'UE avait toutefois commencé à développer des politiques destinées à créer «un cercle d'amis» avant qu'il n'ait lieu. C'est dans ce but qu'a été conçue la politique européenne de voisinage (PEV), couvrant six pays d'Europe de l'Est (Arménie, Azerbaïdjan, Belarus, Géorgie, Moldova et Ukraine) et neuf pays du sud de la Méditerranée (Algérie, Égypte, Israël, Jordanie, Liban, Libye, Maroc, Syrie et Tunisie) ainsi que l'Autorité palestinienne. L'objectif de la PEV, confirmé par le Conseil européen du mois d'avril 2004, est de «faire bénéficier les pays voisins de l'élargissement de l'UE, afin de contribuer au renforcement de la stabilité, de la sécurité et du bien-être de l'Union européenne et de ses voisins» (7). Selon le Conseil, la PEV implique «un niveau d'intégration économique important, et un renforcement de la coopération politique, le but étant d'éviter la création de nouveaux clivages entre l'UE élargie et ses voisins».

4.4 Dans le cas de l'Inde, le principal fait saillant a été le résultat pour une large part inattendu des élections générales du mois de mai, à la suite desquelles la coalition dirigée par le Parti du Congrès et présidée par le Premier ministre Manmohan SINGH a succédé à la coalition dirigée par le parti BJP du Premier ministre Atal Behari VAJPAYEE. Le niveau élevé de participation aux élections générales, le recours réussi au vote électronique dans tout le pays et le transfert de pouvoirs sans heurts à New Delhi sont, malgré l'agitation politique provoquée par le résultat des élections, autant d'éléments qui justifient la revendication de l'Inde d'être la plus grande démocratie du monde.

4.5 Après la victoire inattendue du Parti du Congrès, il a été dit que tout gouvernement de coalition qu'il dirigerait soit ferait long feu, soit serait forcé par ses partisans «extérieurs», notamment le Parti communiste, à faire marche arrière en termes de réformes. Il convient de rappeler toutefois que ces réformes, y compris la suppression des contrôles à l'importation et l'ouverture des marchés de capitaux, ont été lancées par un gouvernement dirigé par le Parti du Congrès en 1991, et que les principaux concepteurs de ces réformes étaient le nouveau Premier ministre, M. Manmohan SINGH, et le nouveau ministre des finances, M. Palaniappan CHIDAMBARAM. Ce dernier se définit plutôt comme le «ministre de l'investissement» au sein de la coalition dirigée par le Parti du Congrès. Autrement dit, il travaillera avec les organisations de la société civile représentant les entreprises et le monde de la finance, comme celles qui sont présentes au sein de la Table ronde UE-Inde, afin de développer les secteurs économiques du pays fondés sur la connaissance.

4.6 Le gouvernement souhaite cependant que sa stratégie économique ait un «visage humain», dans le but de sortir de la pauvreté les 300 millions d'Indiens, selon les estimations, qui survivent avec moins de 0,75 euro (un dollar) par jour. D'où les efforts déployés par le gouvernement pour atteindre un taux annuel de croissance de 7 à 8 %, aider les agriculteurs, valoriser les droits des femmes et augmenter les dépenses liées à la santé et à l'éducation.

(7) Conseil des affaires générales du 14 juin 2004. Politique européenne de voisinage – conclusions du Conseil.

4.7 Les défis auxquels la société civile indienne est confrontée offrirait aux organisations de la société civile européenne l'occasion de coopérer avec leurs homologues indiennes et ce, pour leur bénéfice mutuel. Au départ, cette coopération se ferait dans le cadre de la Table ronde UE-Inde, mais elle pourrait assez rapidement évoluer pour impliquer les organisations avec lesquelles les membres indiens ou européens de la Table ronde entretiennent des liens étroits ainsi que d'autres membres du CESE ayant de l'expérience dans les domaines du développement rural, de l'éducation ou de la santé, par exemple. Cette collaboration sur le terrain, en quelque sorte, entre les sociétés civiles indienne et européenne garantirait le caractère pratique des recommandations de la Table ronde aux sommets annuels UE-Inde, puisque celles-ci se fonderaient sur l'expérience.

5. Le dialogue de la société civile entre l'UE et l'Inde: état des lieux

5.1 **Pour baliser la voie à suivre, nous devons d'abord regarder d'où nous venons. Le point de départ d'un renforcement du dialogue de la société civile doit dès lors reposer sur les moyens institutionnels déjà mis en place pour mener ce dialogue, ainsi que sur les réalisations accomplies jusqu'à présent.** Pour le CESE, cela représente une évaluation du travail effectué par la Table ronde UE-Inde à ce jour et une définition des meilleurs moyens d'atteindre ses objectifs, tout en tenant compte des développements connexes tels que la décision du sommet de La Haye de promouvoir la coopération non seulement entre les sociétés civiles, mais également entre les partis politiques, les syndicats, les organisations représentatives des employeurs et les universités.

5.2 Il a été fait référence aux thèmes débattus lors des différentes réunions de la Table ronde depuis sa création en 2001, afin de démontrer sa crédibilité en tant que partenaire essentiel pour l'élaboration du plan d'action conjoint. **L'issue des récentes réunions peut nous aider à nous forger une idée de la continuité des travaux de la Table ronde, de la portée des sujets en cours de discussion et du climat de confiance dans lequel ces discussions ont lieu.**

5.3 Lors de sa sixième réunion, tenue à Rome, la Table ronde a formulé une série de recommandations, qui vont d'initiatives pour encourager la responsabilité sociale des entreprises (RSE) et fournir une aide spéciale aux PME à la rationalisation des réglementations applicables à la circulation temporaire des «travailleurs du savoir» («*knowledge workers*») indiens à l'intérieur de l'UE, et le soutien de l'UE aux systèmes productifs locaux industriels («*clusters*») dans quelques secteurs déterminés qui ont un potentiel d'exportation et qui favorisent le développement. Dans le même temps, la Table ronde a désigné deux rapporteurs chargés d'évaluer comment mieux intégrer les perspectives de la société civile organisée dans la promotion du commerce et du développement durable.

5.4 Ce sujet a fait l'objet de discussions lors de la septième réunion de la Table ronde, tenue en juin 2004 à Srinagar. Il a

été convenu qu'afin de parvenir à une meilleure compréhension commune du développement durable, des exemples concrets observés dans l'UE et en Inde devraient servir de base au rapport final, qui devra être présenté lors de la neuvième réunion de la Table ronde. La réunion de Srinagar a également abordé la question d'une coopération entre l'Inde et l'UE pour développer le tourisme, en se fondant sur une présentation faite par des délégués du CESE et des délégués indiens de la Table ronde. Cette dernière est convenue que la société civile organisée a un important rôle à jouer pour la promotion d'une forme durable de tourisme, qui encourage le développement économique et social et bénéficie à l'ensemble de la population.

5.5 Une autre question a été soulevée pendant les réunions de Rome, de Srinagar et de Londres, celle du Forum Internet de la société civile, dont la création a été recommandée lors de la réunion de Bangalore en mars 2003. Lors de ces réunions, les participants ont souligné les potentialités du Forum pour servir de forum de discussion permanent entre les membres européens et indiens de la Table ronde et d'instrument destiné à améliorer le dialogue entre les organisations de la société civile en général.

5.6 Lors de sa réunion de Rome, la Table ronde a également passé en revue ses principales réalisations à ce jour. Elle est convenue qu'une évaluation de ces réalisations ne peut se limiter à une analyse chiffrée du nombre de recommandations ayant été mises en œuvre, surtout parce que les sociétés civiles européenne et indienne n'ont pas la capacité ou la compétence requises pour la mise en œuvre de certaines recommandations. Il n'en demeure pas moins que la Table ronde a effectivement adopté des recommandations et des approches communes sur les thèmes les plus divers, y compris ceux qui pourraient être considérés comme sensibles ou même donner lieu à controverse. La Table ronde a également souligné les formes de coopération spécifiques comme la création du Forum Internet, mis sur pied des auditions d'organisations locales de la société civile lors de ses réunions semestrielles et encouragé une collaboration ad hoc entre le CESE et l'Inde, telle que l'aide apportée au CESE par la délégation indienne dans le travail sur le système de préférences généralisées.

5.7 Dans la mesure où environ 60 % — 70 % de la population active est employée, de manière formelle ou informelle, dans l'agriculture, l'absence de représentants des agriculteurs au sein de la délégation indienne à la Table ronde a constitué un handicap lors des débats de la Table ronde UE-Inde ayant trait aux questions agricoles ou de développement rural.

5.8 La Table ronde a abordé la question des mécanismes des relations entre employeurs et employés ainsi que celle du dialogue social dans l'Union européenne. Elle a pris connaissance des pratiques en vigueur concernant les partenaires sociaux au sein de l'Union européenne, des questions relatives à la désignation et à la représentativité des acteurs ainsi que des divers forums consacrés à ce dialogue. Les participants à la Table ronde ont analysé la situation actuelle des employeurs et

des employés en Inde, notamment la structure et la composition des syndicats, les négociations sur les conventions collectives, la forme juridique du droit du travail et la position de l'Inde quant aux propositions visant à établir un lien entre les normes de travail et le commerce international. À cette occasion, il a été constaté qu'une grande partie des travailleurs indiens sont employés dans le secteur dit «informel» (PME, microentreprises, travail occasionnel) et que des efforts sont nécessaires en vue d'améliorer la situation des travailleurs. Les participants à la Table ronde ont en outre exigé des efforts plus importants en faveur de la ratification des normes de travail fondamentales de l'OIT, de leur transposition en droit national et de leur application pratique.

6. La promotion du dialogue de la société civile: marche à suivre

6.1 Le temps est venu d'accroître de manière exponentielle la coopération et la collaboration entre les organisations de la société civile de l'UE-25 et de l'Inde. Le sommet UE-Inde a déjà reconnu l'importance des travaux de la Table ronde. Le gouvernement indien a adopté une série de décisions visant à renforcer la collaboration avec la société civile indienne. La Commission européenne a, dans sa communication du 16 juin 2004, indiqué que la Table ronde devrait «faire intégralement partie de l'architecture institutionnelle», et que ses deux coprésidents devraient être invités à assister aux sommets UE-Inde.

6.2 Le gouvernement indien a, dans sa réponse initiale à la communication susmentionnée, fait remarquer qu'en dépit des efforts déployés au niveau officiel pour suivre le rythme des changements que connaissent l'Inde et l'UE, un renforcement des contacts reste nécessaire à d'autres niveaux, y compris entre les sociétés civiles respectives.

6.3 **La question qui se pose inéluctablement est la suivante: comment améliorer l'efficacité de la Table ronde dans les processus d'élaboration et de prise de décisions, eu égard notamment au fait qu'elle jouit du privilège rare d'un accès direct aux plus hautes autorités politiques, le Premier ministre de l'Inde et celui du pays exerçant la présidence du Conseil de l'Union européenne, à l'occasion de leurs sommets annuels?** Le point 2 du présent avis d'initiative intitulé «Contributions au partenariat stratégique UE-Inde» a indiqué de quelle manière la Table ronde peut contribuer efficacement à l'élaboration du plan d'action conjoint pour un partenariat stratégique. Cette activité ne durera que jusqu'à la tenue du sixième sommet UE-Inde fin 2005 lors duquel le plan devrait être approuvé.

6.4 **Parmi les recommandations de la Table ronde destinées aux sommets UE-Inde, plusieurs seront assorties d'engagements à moyen et long terme.** L'expérience montre que les recommandations doivent également se rapporter à des projets dont la mise en œuvre serait assurée conjointement par les organisations européennes et indiennes de la société civile. Un soutien politique faciliterait l'octroi des fonds nécessaires et

permettrait aux sociétés civiles organisées de l'Inde et de l'UE de collaborer sur une large gamme de projets ⁽⁸⁾.

6.5 Pour assurer l'efficacité de la Table ronde dans les processus d'élaboration et de prise de décisions, il convient qu'elle intègre clairement dans son agenda une grande partie des sujets en discussion au niveau officiel, comme ceux ayant trait à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et aux négociations commerciales du cycle de développement de Doha. La Table ronde pourrait améliorer son efficacité en collaborant avec le sommet de l'entreprise UE-Inde, organisé par deux de ses membres, provenant de la Fédération des chambres indiennes de commerce et d'industrie (FICCI) et de la Confédération de l'industrie indienne (CII). Elle devrait également demander à être associée à la future Table ronde des dirigeants d'entreprises, proposée par la Commission européenne.

6.6 Le fait que la Table ronde compte dans ses rangs des universitaires pourrait contribuer utilement au succès du programme de bourses d'étude concernant l'Inde, d'un budget de 33 millions d'euros, lancé par la Commission européenne en 2005. Le CESE pourrait quant à lui étendre ses initiatives à propos de l'Inde, comme il l'a déjà fait en décidant de demander au coprésident indien de la Table ronde de participer à son récent séminaire sur l'OMC post-Cancun.

6.7 **Le fait que les canaux de communication entre les responsables politiques et les dirigeants d'entreprises sur les questions commerciales se multiplient ne signifie pas que la Table ronde doit limiter ses discussions à ces questions. Au contraire. Mais plutôt que de se concentrer sur leurs aspects purement économiques, elle devrait examiner leurs effets non économiques, notamment sociaux.** C'est ce que la Table ronde est convenue, à Srinagar, de faire en matière de développement durable: elle considérera que le concept de développement durable inclut non seulement l'aspect économique de la stratégie de développement mais également ses aspects social et environnemental. L'externalisation est un autre thème qui se prête à une telle approche. Les questions que soulève l'externalisation dans l'UE sont très différentes de celles soulevées en Inde, mais elles ont ceci de commun: les questions sociales sont les plus difficiles à résoudre. En d'autres termes, l'adoption d'une approche globale permettra à la Table ronde de s'assurer que les aspects non économiques de thèmes essentiellement économiques soient dotés d'un poids égal.

6.8 Ce changement de cap permettra à la Table ronde d'organiser des conférences UE-Inde consacrées aux questions sociales, en complément au sommet de l'entreprise et au sommet politique. Les thèmes de ces conférences pourront être choisis parmi ceux déjà discutés dans le cadre de la Table ronde, comme par exemple l'égalité femmes-hommes. Parmi les thèmes qui pourraient également être traités, on trouve par exemple les conséquences sociales de l'externalisation ainsi que l'émigration. Il n'y a pas lieu d'exagérer l'importance de telles conférences pour le développement équilibré des sociétés européenne et indienne.

⁽⁸⁾ La décision du ministère des affaires étrangères à New Delhi de dégager les fonds nécessaires pour couvrir les frais d'exploitation en Inde du Forum Internet UE-Inde, mis en place par la Table ronde, en est une illustration.

6.9 La Table ronde devra prêter davantage attention aux questions culturelles. Elle pourrait contribuer à la mise en œuvre de la déclaration conjointe UE-Inde sur les relations culturelles. La Table ronde pourrait utilement s'inspirer de la recommandation formulée par des représentants de la société civile asiatique à l'intention du sommet Asie-Europe (mieux connu sous le nom de sommet ASEM), lorsqu'ils se sont réunis à Barcelone en juin 2004⁽⁹⁾, en vue d'un dialogue des civilisations, un dialogue interconfessionnel et un dialogue des cultures. Les dirigeants de l'ASEM ont déjà entamé un dialogue des civilisations, auquel ont pris part les chefs d'État ou de gouvernement de l'UE, mais pas l'Inde, vu qu'elle n'est pas membre de l'ASEM. Dans sa réponse à la communication de la Commission, l'Inde s'est dit prête à engager un dialogue avec l'UE sur les problèmes posés par l'extrémisme et le fondamentalisme religieux.

6.10 Pour assurer la réussite de ces initiatives, la Table ronde devra toucher bien davantage d'organisations de la société civile que celles qu'elle peut physiquement accueillir lors de ses réunions. Elle dispose toutefois déjà de l'instrument idéal pour ce faire: le Forum Internet qu'elle a mis en place. En permettant à d'autres organisations de la société civile de l'UE et de l'Inde d'accéder à ce Forum, la Table ronde peut les associer à ses discussions. Le nombre de ces organisations étant très important, l'accès peut être limité dans un premier temps aux organisations connues de ses membres. En complément de ces échanges effectués via le cyberspace, la Table ronde continuerait d'inviter des organisations locales de la société civile à ses réunions régulières.

6.11 Le Forum Internet constitue également un canal de communication disponible pour les membres de la Table ronde entre leurs réunions bi-annuelles, étant donné que les membres indiens sont dispersés à travers tout le pays. Des projets de rapport peuvent être publiés sur le Forum, permettant ainsi aux membres de formuler des observations préalablement à la tenue des réunions. Les débats menés au cours de ces réunions deviendraient de ce fait plus fructueux et les recommandations destinées aux sommets UE-Inde plus ciblées. Les membres peuvent se tenir mutuellement informés de leurs activités, ce qui leur permet de mieux se connaître, en tout cas sur le plan professionnel. De plus, vu l'augmentation du nombre d'organisations européennes et indiennes qui accèdent au Forum, celles qui partagent des intérêts communs pourraient s'en servir pour commencer à travailler plus étroitement les unes avec les autres, d'abord en échangeant des expériences et ensuite en développant des projets communs.

6.12 Deux autres thèmes dont la Table ronde a abondamment discuté sont le rôle des médias dans le renforcement de la

société civile et la coopération culturelle. Par conséquent, elle peut contribuer utilement (1) aux efforts des États membres, du Parlement européen et de la Commission pour améliorer la visibilité de l'UE en Inde, en particulier parmi les organisations de la société civile, et (2) à l'élaboration d'un chapitre spécifique sur la coopération culturelle dans le plan d'action pour un partenariat stratégique, sur la base de la déclaration conjointe UE-Inde sur les relations culturelles du 8 novembre 2004.

7. Conclusions

7.1 L'Union européenne et l'Inde sont plus déterminées que jamais à étendre et à approfondir leur coopération. La dernière illustration de cette réalité est la rapidité avec laquelle la Commission européenne et la mission diplomatique de l'Inde auprès de l'UE ont entamé les travaux relatifs au plan d'action pour un partenariat stratégique UE-Inde. Les deux parties souhaitent que leurs sociétés civiles respectives contribuent à ce processus. Le CESE aide déjà les sociétés civiles européenne et indienne à se réunir grâce à sa participation active à la Table ronde UE-Inde, au soutien financier qu'il accorde au Forum Internet UE-Inde et aux invitations qu'il adresse au coprésident indien de la Table ronde UE-Inde, M. N. N. Vohra, afin qu'il participe aux activités pertinentes du point de vue des relations UE-Inde.

7.2 Ayant salué la communication de la Commission européenne sur le partenariat stratégique UE-Inde, le CESE doit à présent contribuer activement à l'élaboration du plan d'action approprié. Lors de sa réunion de Londres, la Table ronde a pris l'engagement de «[formuler] des propositions aux institutions européennes et au gouvernement indien dans les domaines où la société civile peut apporter une réelle valeur ajoutée et notamment concernant la mise en œuvre des objectifs du Millénaire, la promotion du développement durable et la gestion de la mondialisation.»

7.3 Le gouvernement indien s'est félicité de l'élargissement de l'Union. Dans le communiqué de presse conjoint qui a suivi le sommet de La Haye du 8 novembre 2004, l'Inde a affirmé que «l'approfondissement et l'élargissement de l'UE devraient contribuer à renforcer encore davantage nos relations». Le CESE, en tant qu'organe consultatif représentant la société civile européenne, doit dès lors veiller à la fois à garantir que l'UE des 25 soit adéquatement représentée à la Table ronde et à améliorer la visibilité des relations UE-Inde dans ses activités. La Table ronde UE-Inde peut ainsi devenir un modèle pour les relations que le CESE entretient avec d'autres pays et régions en développement dans le monde.

Bruxelles, le 12 mai 2005.

La Présidente
du Comité économique et social européen
Anne-Marie SIGMUND

⁽⁹⁾ The Barcelona Report. Recommendations from civil society on Asia-Europe relations, addressed to the ASEM leaders. Connecting Civil Society from Asia & Europe: an informal consultation. 16-18 juin 2004, Barcelone, Espagne.

Avis du Comité économique et social européen sur la Proposition de Directive du Conseil modifiant la directive 77/388/CEE en vue de simplifier les obligations relatives à la taxe sur la valeur ajoutée et la Proposition de Règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1798/2003 en vue d'introduire des modalités de coopération administrative dans le cadre du système de guichet unique et de la procédure de remboursement de la taxe sur la valeur ajoutée

[COM(2004) 728 final — 2004/0261 (CNS) — 2004/0262 (CNS)]

(2005/C 267/07)

Le 24 janvier 2005, 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 les propositions susmentionnées.

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 15 avril 2005 (rapporteur: M. BURANI).

Lors de sa 417^e session plénière des 11 et 12 mai 2005 (séance du 12 mai 2005), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 90 voix pour, 0 voix contre et 1 abstention.

1. Introduction: le document de la Commission

1.1 En octobre 2003, la Commission a présenté un document ⁽¹⁾ passant en revue les stratégies TVA déjà lancées en juin 2000 et proposant une série de nouvelles initiatives en la matière. En résumé, la stratégie vise quatre objectifs principaux: la simplification, la modernisation, l'application plus uniforme des dispositions actuelles et le renforcement de la coopération administrative.

1.2 Le document soumis à l'examen du CESE ⁽²⁾ est constitué de trois parties:

- a) une proposition de directive du Conseil modifiant la directive 77/388/CEE en vue de **simplifier** les obligations relatives à la taxe sur la valeur ajoutée,
- b) une proposition de directive du Conseil définissant les modalités de remboursement de la taxe sur la valeur ajoutée, prévu par la directive 77/388/CEE, en faveur des assujettis non établis à l'intérieur du pays mais qui sont établis dans un autre État membre,
- c) une proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1798/2003 en vue d'introduire des **modalités de coopération administrative** dans le cadre du système de **guichet unique** et de la procédure de remboursement de la taxe sur la valeur ajoutée.

1.2.1 Seuls les documents visés aux points a) et c) requièrent les commentaires du CESE. Les *observations générales* concernent cependant les deux points, considérés comme faisant partie d'une *stratégie unique*.

1.3 La simplification des obligations des entreprises, depuis longtemps à l'examen, a fait l'objet d'une décision du Conseil européen du 26 mars 2004. Ce dernier a demandé au Conseil Compétitivité d'identifier les domaines susceptibles de simplifi-

cation. La décision sur ce point a été prise en juin 2004 et la Commission a élaboré le document objet du présent avis en octobre 2004. Dans l'intervalle, la présidence néerlandaise avait, lors de la réunion informelle du Conseil ECOFIN de septembre 2004, soulevé la question de la «promotion de la croissance par la réduction des charges administratives». La Commission considère que le document qu'elle a présenté est totalement conforme à cet objectif.

1.4 Les études menées par la Commission ⁽³⁾, publiées au cours du second semestre 2003, ont souligné que la simplification du régime **pour les assujettis redevables de la TVA dans un État membre dans lequel ils ne sont pas établis** (dans la pratique: les exportateurs de biens et de services — note du CESE) devait constituer l'un des principaux objectifs. En effet, pour ces assujettis, les procédures administratives sont tellement lourdes et complexes qu'elles incitent de nombreux exportateurs potentiels à s'abstenir de toute activité génératrice de TVA dans un autre État membre. D'autre part, **la procédure de remboursement** est à tel point compliquée et onéreuse que, quel que soit le stade de la procédure, environ 54 % des grandes entreprises ont renoncé à la poursuivre.

1.5 Les propositions énoncées au paragraphe 1.2 visent précisément à remédier aux inconvénients susmentionnés par l'adoption de **six mesures concrètes**:

- 1) l'introduction du système de **guichet unique** pour les assujettis non établis,
- 2) l'introduction d'un système de guichet unique **visant à «moderniser» la procédure de remboursement**,
- 3) **l'harmonisation du champ couvert par les biens et les services** pour lesquels les États membres sont autorisés à **limiter le droit à déduction**,

⁽¹⁾ COM(2003) 614 final.

⁽²⁾ COM(2004) 728 final du 29.10.2004.

⁽³⁾ SEC(2004) 1128.

- 4) l'extension du recours au **mécanisme d'autoliquidation**,
- 5) la révision du **régime particulier applicable aux petites et moyennes entreprises**,
- 6) la simplification des règles applicables aux **ventes à distance**.

1.6 La Commission a déjà soumis trois propositions législatives en prémisses à la réalisation de ces objectifs:

- une modification de la sixième directive TVA ⁽⁴⁾;
- le remplacement de la huitième directive TVA;
- la modification du règlement (CE) n° 1798/2003 du Conseil concernant la coopération administrative dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée ⁽⁵⁾.

1.6.1 Les initiatives proposées dans le document à l'examen ont déjà fait l'objet de discussions approfondies avec les États membres et d'un large processus de consultation via Internet des parties concernées.

A. PARTIE I: LA PROPOSITION DE DIRECTIVE

2. Le projet de système de guichet unique

2.1 Le concept de «guichet unique» n'est pas nouveau: en effet, il a été proposé pour la première fois par la directive du Conseil 2002/38/CE, qui limitait du reste sa portée aux opérateurs du commerce électronique ⁽⁶⁾ pour les services transfrontaliers prestés à des non-assujettis. En substance et de manière simplifiée, le **guichet unique (GU)** proposé étendrait à **tous les exportateurs de biens et de services la faculté de s'inscrire dans un registre électronique dans le pays d'établissement, qui serait valable pour l'ensemble des pays de l'UE**, supprimant ainsi l'obligation de s'inscrire dans les registres de TVA de chacun des États membres destinataires des exportations et permettant à ces exportateurs de conserver leur numéro national d'immatriculation.

2.2 La mise en place du GU aboutirait à la situation suivante:

- si **l'acquéreur acquitte la TVA**, il doit présenter sa déclaration dans l'État membre dans lequel il est établi, auquel cas **l'exportateur n'a aucune obligation** de déclaration;
- si, au contraire, **l'opérateur non établi est la personne redevable de la taxe (vendeur/exportateur)**, il pourra s'acquitter de ses obligations de déclaration par le **système de GU**, au lieu d'établir les déclarations dans l'État membre de destination, comme c'est le cas actuellement. Naturellement, le taux applicable sera celui en vigueur dans le pays de destination.

2.2.1 La Commission est persuadée que le GU pourrait simplifier les obligations fiscales pour un nombre et un éventail d'opérations beaucoup plus importants qu'actuellement: en plus des opérations de **vente à distance** déjà prévues par les dispositions en vigueur, toutes les opérations de **vente directe à des consommateurs** d'autres États membres seraient également concernées. Mais une nouveauté encore plus importante est l'inclusion dans ce régime des **opérations effectuées entre assujettis auxquels le régime de l'autoliquidation n'est pas applicable**.

2.2.1.1 D'après les prévisions, le système de GU pourrait être adopté par quelque 200 000 opérateurs. Par ailleurs, on peut s'attendre à ce que les entreprises exportatrices — surtout celles de grande taille — déjà inscrites dans les registres de TVA d'un pays autre que le leur, continuent à appliquer le système en vigueur. Le recours au GU est en effet facultatif et non obligatoire.

2.3 Le guichet unique ne constitue cependant pas la solution à tous les problèmes. En premier lieu, **toutes les dispositions nationales** en matière de période de déclaration, de règles de paiement et de remboursement, et de modalités d'exécution **continuent de s'appliquer**. La Commission admet de manière explicite que le nouveau régime **n'a pas pour objet une harmonisation complète** des dispositions nationales, qu'elle estime être ni réaliste ni nécessaire à ce stade.

2.3.1 En outre, la question des **transferts financiers** reste ouverte: ceux-ci devront être réalisés **directement entre l'assujetti et l'État membre créancier**. La Commission note que l'expérience tirée à ce jour du régime particulier applicable au commerce électronique (régime pour lequel moins de 1 000 entreprises de pays tiers sont immatriculées) a montré que la **redistribution des sommes** perçues est une opération «très lourde» pour l'État membre en charge du recouvrement. Toujours d'après la Commission, il ne serait pas «réaliste» d'envisager une **extension du système** à un nombre beaucoup plus important de personnes et d'opérations: il serait en effet nécessaire dans ce cas de mettre en place de vastes réseaux de trésorerie pour pouvoir traiter les flux financiers. Des **intermédiaires financiers** pourraient s'acquitter de cette tâche, en proposant aux opérateurs des services de règlement et de liquidation de leurs opérations financières. Ce type de service, qui ne doit être proposé que sur une base volontaire et qui peut être particulièrement intéressant pour les petits opérateurs, «devrait évidemment être basé sur des réalités commerciales» ou, en d'autres termes, être presté à des conditions acceptables.

2.3.2 En conclusion, le GU laisse en l'état toutes les modalités en vigueur en matière de paiement et de remboursement. Le régime spécial pour la prestation de services par voie électronique à des personnes privées reste également d'application: il prévoit un **versement** unique à l'État membre exportateur, qui se charge de redistribuer les sommes dues aux États auxquels le service est destiné. Ces modalités devraient faire l'objet d'un réexamen avant le 30 juin 2006; à cette occasion, on étudiera également la possibilité de fondre les dispositions relatives à toutes les opérations de fourniture de services par voie électronique dans le système de GU.

⁽⁴⁾ Voir directive 2004/66/CE du Conseil du 26.04.2004.

⁽⁵⁾ Voir règlement (CE) n° 885/2004 du 26.04.2004.

⁽⁶⁾ Voir avis CESE, JO C 116 du 20.04.2001, p. 59.

3. Autres aspects de la proposition

3.1 Une proposition de la Commission de 1998, qui avait pour objectif principal la réforme de la procédure de remboursement de la TVA, prévoyait également quelques réformes en matière de **dépenses n'ouvrant pas le droit à une déduction intégrale** de la TVA ou ouvrant le droit à une déduction partielle. À défaut d'harmoniser, l'objectif poursuivi était de «rapprocher» les dispositions nationales qui étaient et sont toujours très divergentes. Cette proposition ne fut pas acceptée, eu égard surtout aux inquiétudes de certains États membres concernant leurs propres recettes.

3.1.1 La proposition actuelle reprend cette argumentation, et suggère **d'harmoniser le champ des dépenses auxquelles s'applique l'exclusion du droit à déduction (dépenses n'ouvrant pas le droit à une déduction intégrale de la TVA)**. D'une manière générale, à quelques exceptions et restrictions près, cette exclusion s'appliquerait:

- aux véhicules routiers à moteur, aux navires et aux aéro-nefs;
- aux dépenses de voyage, d'hébergement, de nourriture et de boisson;
- aux dépenses de luxe, de divertissement et de représentation.

Tous les autres postes de dépenses ne rentrant pas dans ces catégories seraient soumis aux dispositions normales du droit à déduction.

3.2 Pour les opérations entre entreprises (*business to business* — B2B), la TVA est à charge de l'acquéreur dans l'État membre de destination et peut être remboursée par le mécanisme de l'autoliquidation, qui est obligatoire pour certaines opérations, alors que pour d'autres, la décision de l'imposer ou non est laissée à l'appréciation des États membres. La Commission propose actuellement **d'étendre le champ du mécanisme obligatoire d'autoliquidation** aux cessions de biens installés ou assemblés par l'importateur même ou en son nom, aux prestations de services se rattachant aux biens immeubles ainsi qu'aux services couverts par l'article 9, paragraphe 2, point c de la sixième directive TVA.

3.3 En matière de **non-imposition de la TVA**, les règles actuelles sont, selon la Commission, «rigides et incohérentes», ce qui est le résultat d'exonérations octroyées aux différents États membres au moment de leur adhésion à l'UE ou à d'autres occasions. Une grande hétérogénéité de traitement existe dans ce domaine entre les différents États membres: loin de s'estomper, ces différences se sont accentuées à la suite de prorogations d'autorisations temporaires, voire d'extensions de leur portée. La proposition prévoit une **plus grande souplesse** pour déterminer le seuil au-dessous duquel les exonérations sont accordées: le seuil proposé serait de 100 000 EUR, mais chaque État membre aurait la possibilité de fixer un seuil inférieur pouvant varier selon qu'il s'agit de la fourniture de biens ou de services.

3.4 Dans le domaine des **ventes à distance**, les dispositions en vigueur prévoient deux seuils maximums différents, respectivement d'un montant global annuel de 35 000 EUR ou de 100 000 EUR, au choix de chaque État membre de destination: au-delà de ces seuils, l'entreprise prestataire doit débiter l'acheteur de la TVA au taux en vigueur dans l'État membre de destination. Dans le but de faciliter l'activité des opérateurs, la Commission propose d'adopter **un seuil maximum unique de 150 000 EUR, qui représenterait la totalité des ventes vers l'ensemble des pays de l'Union**.

4. Le système de guichet unique: commentaires

4.1 Le CESE est pour l'essentiel d'accord sur la création du système de GU, mais il estime opportun de formuler quelques observations dans le but de contribuer à améliorer l'efficacité du système de TVA transfrontalière. Ces remarques et propositions doivent par ailleurs être considérées comme un **aide-mémoire en vue des développements futurs et interventions ultérieures**: dans la situation actuelle, en effet, on admet que la Commission a mis tout en œuvre pour proposer un **programme réaliste mais minimaliste**, et par là-même — on l'espère — réalisable.

4.2 En matière d'harmonisation fiscale en général, et dans le domaine de la TVA en particulier, la situation n'incline pas à un grand optimisme: les progrès sont lents et les obstacles nombreux, les mécanismes sont confus et souvent inefficaces, les règles sont complexes et parfois difficiles à interpréter. Cette situation prévaut au détriment des citoyens et des entreprises et, en définitive, de l'économie entière; mais, paradoxalement, les premières victimes sont les États membres eux-mêmes, qui donnent souvent l'impression — confirmée par les faits — de vouloir à tout prix maintenir un *statu quo* pour des raisons plus ou moins avouables, et continuent d'appliquer des systèmes complexes et coûteux car ils craignent le changement: en somme, une bureaucratie qui devient victime d'elle-même.

4.3 Les premiers résultats du GU, déjà mis en place et opérationnel pour la prestation de services électroniques transfrontaliers, semblent indiquer un faible intérêt des opérateurs: en effet, même s'il est prématuré de considérer ce chiffre comme significatif, moins de 1 000 personnes (non résidentes) l'ont adopté, et il s'agit principalement de «grands» opérateurs. D'après la Commission, le nouveau GU devrait en revanche recueillir davantage de suffrages: sur environ 250 000 opérateurs transfrontaliers résidents potentiels, quelque 200 000 devraient l'utiliser. Si cette hypothèse devait se confirmer, le système de GU serait confronté à des difficultés: la Commission fait remarquer que le système appliqué au commerce électronique pose déjà des problèmes administratifs et entraîne de lourdes charges de gestion. La solution envisagée consiste à **retirer du GU les fonctions de perception et de redistribution des crédits** (une «lourde tâche», selon la Commission) **et la gestion des remboursements**, pour les confier au secteur financier: une solution peut-être nécessaire mais qui est **de toute évidence insatisfaisante**.

4.4 Le CESE note que si la gestion des sommes perçues est une tâche «lourde» pour les administrations fiscales, elle l'est tout autant pour le secteur financier, même si celui-ci dispose certainement des moyens nécessaires pour prester ce service: cette gestion comporterait néanmoins **un coût, qui serait supporté par les contribuables ou par les administrations fiscales**. En effet, on ne peut déterminer clairement **qui devrait supporter les charges** du système à mettre en œuvre, bien que pour les autorités il soit acquis qu'il s'agirait des opérateurs. La Commission considère, sur la base d'études, que le nouveau système fondé sur le GU et un régime de compensation/règlement des sommes dues sera néanmoins moins coûteux que le système actuel.

4.5 Le Comité ne dispose pas des ressources pour vérifier dans quelle mesure, le cas échéant, le projet de GU et le fait de confier le service au secteur financier engendreraient des **coûts additionnels ou, au contraire, des bénéfices appréciables**. À côté de ces coûts, il faudrait évaluer en termes monétaires les **bénéfices**, c'est-à-dire l'assouplissement et l'accélération des procédures pour les opérateurs et pour les administrations nationales. Intuitivement, les bénéfices pour les opérateurs pourraient être appréciables mais limités: le GU supprimerait la nécessité d'inscription dans les différents pays de destination et l'échange de documents papiers, mais **les dispositions nationales resteraient de toute manière en vigueur** (périodes de déclaration et règles de paiement et de remboursement) et surtout, à défaut d'une harmonisation, **la diversité des taux d'imposition nationaux demeurerait**.

4.6 En conclusion, le CESE marque son accord sur la proposition de la Commission, mais il soumet à l'attention des décideurs une réflexion qu'il considère essentielle: si le GU a vocation à s'interposer comme l'interlocuteur unique entre les opérateurs et les différentes administrations nationales, il doit **être réellement unique en ce qui concerne les procédures et la gestion des montants dus et à percevoir**. Le processus ne sera de toute manière jamais achevé tant que **l'harmonisation des taux d'imposition et des dispositions nationales** ne sera pas réalisée, laquelle est également essentielle en vue de la création d'un véritable marché unique. Un autre aspect à examiner est celui des langues: même si l'échange d'informations avec le GU s'effectue sur la base de codes, un véritable dialogue peut s'avérer nécessaire et peut-être même l'utilisation de formules qu'il n'est pas toujours possible de standardiser.

5. Autres aspects de la proposition de directive: commentaires

5.1 Le Comité approuve pleinement la proposition de la Commission (paragraphe 3.1.1) **«d'harmoniser» le champ des dépenses auxquelles s'applique l'exclusion du droit à déduction** de la TVA. Si la proposition était acceptée, un processus de rapprochement des systèmes fiscaux s'engagerait enfin, bien qu'il soit destiné à être réalisé — au vu de la situation actuelle — à une date plutôt éloignée.

5.2 De même, un accueil favorable doit être réservé à la proposition visant à élargir la portée du mécanisme **d'autoli-**

quidation (paragraphe 3.2), même si une avancée plus décisive pourrait être accomplie en généralisant son recours à *toutes* les opérations entre entreprises («B2B») au sein de l'Union.

5.3 **L'exonération de la TVA** (paragraphe 3.3) appelle des commentaires d'une autre nature. Le Comité s'est déjà penché sur cette question dans le cadre de l'un de ses avis, dans lequel il désapprouvait la pratique consistant à réserver un traitement particulier et plus favorable à certaines catégories d'opérateurs, non seulement au moment de l'adhésion de nouveaux États membres au cours des différentes phases de l'élargissement, mais également en tant qu'héritage de situations passées dans les États dont l'adhésion à l'UE est plus ancienne. Le CESE notait — et confirme aujourd'hui — que l'exonération de la TVA de certaines catégories d'opérateurs engendre des **distorsions de concurrence** non seulement dans le cadre d'opérations transnationales, mais également — et peut-être l'impact est-il encore plus fort — au sein même des États membres.

5.3.1 Par ailleurs, il faut également souligner que la Commission fait mention de **«petites et moyennes entreprises»**, alors que les documents officiels et en particulier les actes d'adhésion évoquent en général uniquement les **«petites»** entreprises: c'est là un signe évident de la volonté de minimiser l'importance de l'autorisation et de l'étendre, dans les faits, à des entreprises de calibre bien différent. La proposition de directive évite d'approfondir la question de la classification: elle se borne à mentionner les **«assujettis»** qui ont un volume d'affaires **intra-communautaire** ne dépassant pas 100 000 EUR: la volonté d'étendre le bénéfice de l'exonération à **toutes** les entreprises, indépendamment de leur taille, est donc évidente.

5.3.2 Le motif de l'exonération ne réside donc pas dans le fait d'exempter de la TVA une *catégorie* particulière d'entreprises, mais une **catégorie d'opérations n'ayant pas une valeur significative**. Le **Comité exprime son plein accord** avec cette approche. Il reste à clarifier si les entreprises exonérées de TVA *nationale* en vertu des dispositions générales seront soumises au seuil de 100 000 EUR pour les opérations intra-communautaires. S'il tel était le cas, on assisterait à une situation paradoxale dans laquelle des entreprises exonérées «de droit» seraient tenues au versement de la taxe en cas de dépassement du seuil susmentionné.

5.3.3 Le Comité réserve — en principe — un accueil moins favorable à la proposition visant à accorder à chaque État membre la possibilité de **choisir un seuil maximum inférieur** à 100 000 EUR, ou même de fixer des seuils maximums différents selon qu'il s'agit de biens ou de services: la disparité regrettable entre les règles actuellement en vigueur continue ainsi d'exister, ce qui complique le travail des opérateurs, augmente les coûts administratifs et est, en définitive, une fois encore, en contradiction flagrante avec les principes qui sous-tendent le marché intérieur. Par ailleurs, le Comité est bien conscient de ce que des situations particulières à l'échelon national puissent exiger des dérogations à une règle générale, pour lesquelles une harmonisation du plafond des exonérations n'aurait pas un effet appréciable, alors que bien d'autres disparités, plus importantes, demeurent.

5.4 Dans le domaine des **ventes à distance** (paragraphe 3.4), le Comité ne peut qu'exprimer son appréciation pour tous les efforts — comme c'est le cas de la proposition à l'examen — consentis par la Commission afin de supprimer les obligations contraignantes imposées aux opérateurs du fait de la diversité des règles fiscales nationales. Conjuguée à la mise en place du GU, la fixation d'un seuil maximum unique et global devrait représenter un progrès réel.

B. PARTIE II: LA PROPOSITION DE RÈGLEMENT DU CONSEIL

6. Le document de la Commission

6.1 La proposition constitue une modification — qui deviendrait nécessaire si la directive était approuvée — du règlement (CE) n° 1798/2003. Elle contient des mesures à mettre en œuvre qui n'appellent pas de commentaire particulier, puisqu'il s'agit en grande partie de modalités relatives à la communication entre les États membres, à la publicité des règles et aux liaisons avec la Commission. La partie la plus importante se trouve à l'article 34 octies, qui concerne les **contrôles exercés sur les assujettis à la TVA et sur leurs déclarations**.

6.2 Le principe qui a inspiré les contrôles est celui de la **collaboration entre États membres**: les contrôles effectués à l'aide du GU peuvent être réalisés tant par l'État membre du GU que par tout autre État membre de destination, chaque partie ayant l'obligation d'informer *préalablement* les autres parties intéressées. Ces dernières ont le droit de prendre part aux contrôles, si elles le souhaitent. Les procédures à adopter pour établir la collaboration sont celles fixées par les articles 11 et 12 du règlement de base.

6.3 S'agissant pour l'essentiel de procédures, le CESE n'a pas d'observations particulières à émettre. Il se demande par ailleurs si les modalités de collaboration ont prévu toutes les possibi-

lités dans un domaine qui, bien qu'il ne présente pas un caractère totalement nouveau (le GU pour les ventes à distance existe déjà), recèle des éléments d'une énorme complexité. D'une part, le guichet est **virtuel**, et par conséquent **ne prévoit pas de contact personnel** entre les représentants des administrations nationales; d'autre part, le problème de la **diversité linguistique**, maintes fois mentionné, ne facilitera certainement pas la collaboration ou, tout au moins, une collaboration efficace.

6.3.1 Il convient de noter, en effet, que les contrôles ne peuvent pas toujours et dans tous les cas être effectués exclusivement à l'aide de codes ou de formules standardisées. Même si, pour des raisons bien connues, le problème des contacts entre les administrations et avec les utilisateurs est considéré comme secondaire voire inexistant, les opérateurs du secteur ne cachent pas qu'ils rencontrent actuellement des difficultés et nourrissent des préoccupations pour l'avenir.

6.4 Dernière observation, mais non la moindre, la proposition de règlement omet d'aborder un aspect de la plus haute importance pour les opérateurs: la **protection des données**. Dans ce document, il est entendu que les communications effectuées par les opérateurs aux autorités sont protégées contre tout risque de divulgation à des tiers par les règles existantes sur la protection de la vie privée. Le document n'aborde pas non plus le **véritable danger**: celui de l'**ingérence de tiers dans les banques de données des pouvoirs publics**. En l'occurrence, les données concernant les parts de marché et les coordonnées des clients peuvent faire l'objet d'**espionnage industriel**, qui pourrait causer de sérieux dommages. Avant de confier des informations à l'administration publique, quelle qu'elle soit, les citoyens et les entreprises ont le droit de connaître les moyens techniques et organisationnels mis en œuvre pour les prémunir contre les pirates informatiques.

Bruxelles, le 12 mai 2005.

La Présidente
du Comité économique et social européen
Anne-Marie SIGMUND

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Conseil —
Fonds européen pour la pêche»**

[COM(2004) 497 final — 2004/0169 (CNS)]

(2005/C 267/08)

Le 1^{er} décembre 2004, le Conseil a décidé, conformément à l'article 37 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 18 avril 2005 (Rapporteur: M. SARRÓ IPARRAGUIRRE).

Lors de sa 417^{ème} session plénière des 11 et 12 mai 2005 (séance du 11 mai), le Comité économique et social européen adopté l'avis suivant par 84 votes pour, 1 contre et 5 abstentions.

1. Introduction

1.1 La réforme de la politique commune de la pêche (PCP) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2003. Elle a pour objectif l'exploitation durable des ressources aquatiques vivantes et de l'aquaculture dans le cadre du développement durable, en tenant compte des aspects économiques, sociaux et environnementaux de manière équilibrée.

1.1.1 Auparavant, le Conseil a adopté le Règlement (CE) 2371/2002 du 20 décembre 2002 relatif à la conservation et à l'exploitation durable des ressources halieutiques dans le cadre de la politique commune de la pêche (¹).

1.2 L'action que mène la Communauté au titre de la politique commune de la pêche se fonde sur le titre II du Traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 37. Depuis toujours, cette action revêt une dimension structurelle significative qui a contribué ces dernières années à la modernisation de l'ensemble du secteur de la pêche.

1.3 Dans la poursuite des objectifs spécifiques à la politique commune de la pêche, la Communauté a pour devoir d'assurer à la fois la pérennité des activités de pêche et une exploitation durable des ressources, et donc, de procéder aux ajustements structurels indispensables pour assurer un équilibre entre les ressources et les capacités de pêche.

1.4 Les ajustements structurels engendrent dans le secteur de la pêche d'importants changements qui exigent l'adoption de mesures visant à préserver le capital humain de l'industrie de la pêche, à permettre à ce secteur d'acquiescer les nouvelles connaissances techniques nécessaires à l'exploitation durable des ressources halieutiques et au développement de l'aquaculture, et à protéger le tissu socio-économique des zones côtières grâce à des mesures d'accompagnement visant la reconversion des zones touchées par la restructuration du secteur de la pêche.

(¹) JO L 358 du 31.12.2002.

1.5 La politique commune de la pêche et les réformes structurelles dont elle fait l'objet ont bénéficié d'un financement dans le cadre des programmes d'orientation pluriannuels (POP) jusqu'au 31 décembre 2002 et bénéficierait de l'Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP) jusqu'au 31 décembre 2006.

1.5.1 Le cadre réglementaire est amplement simplifié dans la mesure où la proposition de règlement remplace ou adapte les dispositions de quatre règlements existants, à savoir (CE) n° 1260/1999 (²), (CE) n° 1263/1999 (³), (CE) n° 2792/1999 (⁴) et (CE) n° 366/2001 (⁵).

2. Observations générales

2.1 En accord avec les considérations exprimées ci-dessus, le CESE reconnaît l'utilité de la proposition de règlement sur le Fonds européen pour la pêche (FEP) à l'examen dans la mesure où elle permet, dès le 1^{er} janvier 2007, de prolonger l'action de l'IFOP dont le dernier règlement arrive à échéance le 31 décembre 2006, et de créer un nouveau cadre financier pour la période 2007-2013.

2.2 En résumé, la proposition de règlement poursuit un double objectif pour le FEP. D'une part, en tant qu'instrument financier faisant partie intégrante de la PCP, il devra accompagner les mesures de gestion des ressources et contribuer à l'adaptation des structures de production du secteur afin de garantir l'exploitation durable des ressources halieutiques, tout en créant les conditions nécessaires pour la durabilité économique, sociale et environnementale de cette activité. D'autre part, il constituera un élément de cohésion vis-à-vis des populations et des territoires qui se consacrent aux activités de pêche.

2.3 Le CESE estime que le FEP doit mettre l'accent sur la réalisation de l'objectif de cohésion économique, c'est-à-dire la promotion de la croissance et l'ajustement structurel des régions en retard de développement, toujours sur la base d'un développement harmonieux, équilibré et durable des activités économiques, de l'emploi et des ressources humaines ainsi que de la protection et de l'amélioration de l'environnement.

(²) JO L 161 du 26.06.1999.

(³) JO L 161 du 26.06.1999.

(⁴) JO L 337 du 30.12.1999.

(⁵) JO L 55 du 24.02.2001.

2.4 Le Comité estime qu'il est nécessaire d'adresser à la Commission une série de considérations et de recommandations portant sur le texte de la proposition de règlement.

3. Observations particulières

3.1 Le FEP se fonde sur un instrument simplifié, comprenant un règlement et un Fonds uniques pour l'assistance communautaire. Le CESE estime que cette structure est tout à fait appropriée dans la mesure où elle aura sans aucun doute un effet positif sur l'efficacité du Fonds.

3.2 Dans un souci d'efficacité, la proposition de règlement articule les programmes opérationnels autour de cinq axes prioritaires, omettant tous les détails techniques qui peuvent nuire au suivi et à la mise en œuvre des programmes en question. Les procédures de programmation sont réduites, les compléments de programmation détaillant les mesures précises sont supprimés, le système des paiements est simplifié, les États membres sont autorisés à s'acquitter de leurs responsabilités dans la mise en œuvre du budget communautaire et, à l'exception d'une courte liste négative, les règles d'éligibilité seront définies au niveau national.

3.2.1 Comme indiqué précédemment, le fait-même que cette proposition de règlement remplace ou modifie les dispositions des quatre règlements actuellement en vigueur donne une idée de la simplification du cadre réglementaire.

3.2.2 Le Comité approuve ces dispositions réglementaires dans la mesure où il juge positive la simplification des actions, à condition de garantir le respect du principe de subsidiarité en laissant aux États membres la capacité de définir les mesures concrètes sur lesquelles ils concentreront leurs efforts financiers.

3.2.3 Les cinq axes prioritaires évoqués dans la proposition de règlement sont les suivants:

- a) mesures en faveur de l'adaptation des capacités de la flotte de pêche communautaire;
- b) aquaculture, transformation et commercialisation des produits de la pêche et de l'aquaculture;
- c) mesures d'intérêt collectif;
- d) développement durable des zones côtières;
- e) assistance technique.

3.3 Le titre I concerne les «objectifs et règles générales» d'intervention de la proposition de règlement. Bien qu'il partage d'une façon générale le raisonnement suivi par la Commission, le Comité souhaite formuler les observations suivantes.

3.3.1 Le CESE estime qu'il faut clarifier à l'article 3 la distinction entre «armateur-pêcheur-propriétaire» et «pêcheur-salarié».

3.3.2 Le Comité suggère d'inclure un objectif supplémentaire parmi ceux prévus pour les interventions du Fonds afin de «sauvegarder une bonne qualité des lieux de travail et d'amé-

liorer les conditions de vie, de sécurité et d'hygiène dans l'environnement de travail».

3.3.3 Le CESE souscrit aux principes de subsidiarité, de gestion partagée et d'égalité entre les hommes et les femmes tels qu'ils sont exprimés dans la proposition de règlement. Il insiste toutefois pour que ces principes soient appliqués correctement et permettent aux États membres de prendre des mesures concrètes logiques.

3.3.4 Concernant les ressources financières, la Commission propose d'allouer 4.963 millions d'euros, exprimés en prix de 2004, pour la période 2007-2013. 0,8 % de ces ressources seront alloués à l'assistance technique effectuée en gestion directe par la Commission pour un ensemble d'actions prévues dans la proposition à l'examen.

3.3.4.1 75 % des crédits d'engagement disponibles du FEP seront destinés aux régions incluses dans l'objectif Convergence et 25 % aux autres régions. Comme indiqué à l'annexe I de la proposition de règlement, de ces 75 %, 1.702 millions d'euros seront répartis entre les régions des nouveaux États membres couvertes par l'objectif Convergence, et 2.015 millions d'euros reviendront au reste des régions visées par cet objectif. Les 1.246 millions d'euros restants seront alloués aux autres régions de l'UE.

3.3.4.2 Le CESE craint que les ressources prévues soient insuffisantes et ne permettent pas de financer l'ensemble des engagements pris dans la proposition de règlement.

3.3.5 Le Comité juge appropriés les critères de répartition entre les États membres tels qu'ils sont énoncés à l'article 13 de la proposition de règlement, dans lequel il est suggéré de répartir les crédits d'engagement disponibles en fonction de l'importance du secteur de la pêche dans l'État membre, de l'ampleur des ajustements nécessaires en terme d'effort de pêche, du niveau d'emploi dans le secteur de la pêche et de la continuité des actions en cours. Néanmoins, le CESE souhaite souligner que la «continuité des actions en cours» dépend de la situation des États membres appliquant la législation communautaire, en particulier les programmes d'orientation pluriannuels.

3.4 Le titre II «Orientations stratégiques» et le titre III «Programmation» prévoient l'adoption préalable d'orientations stratégiques communautaires, l'élaboration par chaque État membre concerné d'un plan stratégique national couvrant le secteur de la pêche dans le respect des stratégies communautaires et, conformément à ce plan stratégique national, l'élaboration par chaque État membre d'un programme opérationnel pour la période comprise entre le 1^{er} janvier 2007 et le 31 décembre 2013. Ces programmes opérationnels, élaborés en conformité avec la stratégie communautaire, ainsi que les objectifs spécifiques de la politique commune de la pêche et d'autres politiques communes devront être conformes à une série de lignes directrices présentées dans la proposition de règlement et seront soumis à l'approbation de la Commission.

3.4.1 Après leur approbation par la Commission, les programmes opérationnels seront mis en œuvre et pourront être réexaminés suite à des difficultés de réalisation ou à des changements significatifs au niveau stratégique ou encore pour des raisons de bonne gestion.

3.4.2 Le règlement prévoit qu'avant le 30 avril 2011, chaque État membre soumettra à la Commission un rapport sur la mise en œuvre du plan stratégique national et qu'avant le 31 octobre 2011, la Commission présentera au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions un rapport sur la mise en œuvre des plans stratégiques nationaux et des orientations stratégiques de la Communauté.

3.4.3 Le CESE juge cohérent le chapitre consacré aux orientations stratégiques, qu'il s'agisse des orientations stratégiques communautaires, des plans stratégiques nationaux ou des programmes opérationnels y relatifs. Toutefois, le Comité souhaite soulever la question de savoir si trois mois seront suffisants pour élaborer le plan stratégique national, compte tenu de la portée de celui-ci, des difficultés que soulèvera son élaboration en raison de l'approche de «partenariat» dans laquelle il s'inscrit et du nombre de régions concernées pour certains pays côtiers.

3.5 Le titre IV porte sur le cofinancement du FEP sur la base des cinq axes prioritaires mentionnés au paragraphe 3.2.3.

3.5.1 Dans le cadre du premier axe prioritaire — «Mesures en faveur de l'adaptation des capacités de la flotte de pêche communautaire» — la Commission européenne propose, compte tenu du règlement (CE) n° 2371/2002, trois lignes d'action principales pour le financement:

- a) d'aides publiques aux armateurs et équipages affectés par des plans nationaux d'ajustement des efforts de pêche;
- b) d'investissements à bord des navires de plus de cinq ans pour la modernisation exclusive du pont principal afin d'améliorer la sécurité à bord, les conditions de travail et la qualité des produits, à condition que cette modernisation n'entraîne pas un accroissement de la capacité de capture du navire;
- c) de compensations socio-économiques d'accompagnement à la gestion de la flotte, c'est-à-dire de la promotion de la diversification des activités des pêcheurs, de la formation visant la reconversion de ceux-ci hors de la pêche maritime et de la préretraite.

Cette ligne d'action prévoit également la contribution du Fonds au financement de mesures de formation et d'encouragement à la formation destinées aux jeunes pêcheurs désireux devenir pour la première fois propriétaires d'un navire de pêche.

3.5.1.1 La première ligne d'action, mentionnée au paragraphe 3.5.1, que la Commission propose de financer concerne

les aides publiques aux armateurs et équipages affectés par des plans nationaux d'ajustement des efforts de pêche lorsque ceux-ci s'inscrivent dans les cas suivants:

- plans de reconstitution;
- mesures d'urgence;
- non-renouvellement des accords de pêche avec des pays tiers;
- élaboration de plans de gestion;
- plans de sortie de flotte nationaux d'une durée maximale de deux ans.

3.5.1.1.1 La proposition de règlement précise à l'article 24 que la durée des plans nationaux d'ajustement des efforts de pêche ne peut pas dépasser deux ans.

3.5.1.1.1.1 Le règlement (CE) n° 2371/2002 signale que les plans de reconstitution et les plans de gestion auront un caractère pluriannuel.

3.5.1.1.1.2 Le CESE estime que la nécessité de réaliser les plans d'ajustement de la flotte dans les deux premières années peut causer de graves problèmes aux États membres en raison de l'effort considérable exigé de leur part sur une courte période de temps, compte tenu du caractère pluriannuel des plans de reconstitution. Le Comité juge que la durée des aides aux plans nationaux d'ajustement de l'effort de pêche visés à l'article 23, point a) de la proposition de règlement devrait être d'au moins quatre ans.

3.5.1.1.2 La Commission propose que dans le cadre du premier axe prioritaire, les plans nationaux d'ajustement de l'effort de pêche intègrent des mesures d'arrêt définitif et d'arrêt temporaire des activités de pêche.

3.5.1.1.2.1 La proposition de règlement signale que l'arrêt définitif des activités de pêche d'un navire ne pourra se faire que par la démolition du navire ou par sa réaffectation à des fins non lucratives. Le CESE estime que la réaffectation devrait se faire à des fins autres que la pêche, indépendamment du caractère lucratif, dans la mesure où la Commission elle-même encourage certaines réaffectations lucratives (pêche-tourisme). De même, le Comité estime que le concept de réaffectation pourrait également englober l'exportation définitive du navire à destination de pays tiers et de sociétés mixtes, à condition que les rapports scientifiques confirment l'existence d'une capacité de pêche excédentaire permettant de développer une pêche durable dans les eaux des pays concernés.

3.5.1.1.2.2 Dans ce sens, le Comité reste sur sa position et réaffirme, conformément à l'avis qu'il a adopté concernant la politique commune de la pêche⁽⁶⁾, que «les sociétés mixtes sont un instrument possible de réorientation de la flotte communautaire et de coopération avec les pays tiers, dans le cadre de la politique de coopération et de développement».

⁽⁶⁾ JO C 85 du 08.04.2003.

3.5.1.1.2.3 Enfin, le CESE se dit préoccupé par les critères proposés par la Commission européenne à l'article 25 pour fixer le niveau d'aide publique que les armateurs recevront lorsqu'ils décideront d'envoyer leurs navires à la démolition, dans la mesure où cet article prévoit des montants de primes variables en fonction de la valeur du bateau sur le marché national, de sa valeur d'assurance, de son chiffre d'affaires, de son âge ainsi que de son tonnage. Le Comité est d'avis que ces critères peuvent engendrer certains problèmes dans le secteur de la pêche, y compris des discriminations en fonction de la valeur que chaque pays attribue aux navires concernés. Par conséquent, il invite la Commission à chercher de nouveaux critères plus équitables pour l'ensemble des États membres.

3.5.1.1.3 Outre l'aide financière du Fonds pour l'arrêt temporaire de l'activité de pêche découlant des plans d'ajustement des efforts de pêche, la proposition de règlement de la Commission prévoit que le FEP pourra contribuer au financement d'indemnités d'arrêt temporaire aux pêcheurs et aux propriétaires de navires pour une durée maximale de six mois en cas de calamité naturelle ou autres événements extraordinaires ne résultant pas de mesures de conservation de la ressource.

3.5.1.1.3.1 Le CESE estime que cette mesure prévue par la Commission est capitale en cas de catastrophe naturelle ou d'événement extraordinaire.

3.5.1.2 Les investissements à bord des navires de pêche se réduisent, en ce qui concerne les navires de plus de cinq ans, à la modernisation du pont principal afin d'améliorer la sécurité à bord.

3.5.1.2.1 Dans ce sens, la proposition de règlement exclut de son action le cofinancement du remplacement du moteur principal des navires de pêche.

3.5.1.2.2 Le CESE estime qu'à l'exception des équipements de sauvetage et de communication, généralement situés sur le pont principal, la sécurité des navires se situe essentiellement sous ce pont principal.

3.5.1.2.3 Dans la mesure où la nécessité de remplacer le moteur principal a clairement trait à la sécurité, où son remplacement n'implique pas d'augmenter sa puissance ni, par conséquent, la capacité de pêche du navire, le Comité invite la Commission à envisager la possibilité d'inclure le remplacement du moteur principal parmi les investissements à bord des navires de pêche, à condition qu'il s'agisse exclusivement d'une mesure de sécurité, et ce malgré le texte du règlement (CE) n° 2371/2002, qui limite les possibilités de modernisation à des équipements situés sur le pont principal.

3.5.1.2.4 Ce faisant, le Comité vise également le maintien à long terme de la flotte de pêche après l'application de la réforme de la PCP.

3.5.1.2.5 Outre les investissements à bord à des fins de sécurité, la proposition de règlement prévoit le financement d'équipements permettant la conservation à bord des captures, d'équipements prévus dans le cadre de certains projets pilotes et d'équipements réduisant l'impact de la pêche sur les habitats ou les fonds marins. Le CESE approuve ces propositions.

3.5.1.3 La proposition de règlement prévoit que les aides de cofinancement d'équipements mentionné précédemment seront majorées de 20 % dans le cas de navires pratiquant une «petite pêche côtière».

3.5.1.4 Enfin, le CESE accueille favorablement les mesures socio-économiques prévues dans la proposition de règlement, lesquelles concernent essentiellement les pêcheurs qui, à la suite de la réforme de la politique commune de la pêche, devront abandonner leur activité professionnelle. Toutefois, le Comité est d'avis que ces mesures socio-économiques devraient inclure des aides pour la formation continue et le recyclage professionnel des pêcheurs qui demeurent dans la pêche maritime.

3.5.1.4.1 Le Comité estime également qu'outre les pêcheurs, les associations représentatives de cette profession devront bénéficier des compensations socio-économiques susmentionnées.

3.5.1.4.2 Le Comité déplore que l'aide financière accordée aux jeunes pêcheurs souhaitant devenir propriétaires de navires de pêche pour la première fois ne concerne que le financement de leur formation en matière de navigation et de pêche et non le cofinancement de la construction de leur navire, qui pourrait être soumis à différentes conditions notamment concernant la taille du navire. Le CESE invite la Commission à étudier cette possibilité.

3.5.1.5 Le CESE est conscient que ces lignes de financement correspondent exactement à la lettre du règlement (CE) 2371/2002. Toutefois, le Comité reste conscient des obligations qui découlent de son rôle de garant vis-à-vis des États membres et, partant, des citoyens européens en ce qui concerne la qualité socio-économique des propositions de la Commission. Par conséquent, il considère de son devoir de signaler que les mesures proposées par la Commission auraient pour effet d'accélérer la reconversion des pêcheurs communautaires hors de la pêche maritime, de fragiliser la flotte de pêche communautaire et d'entraîner par conséquent une dépendance croissante de l'Union européenne vis-à-vis des importations de poissons en provenance de pays tiers.

3.5.1.6 Ainsi, compte tenu du fait que le secteur de la pêche — secteur d'activité professionnelle parmi les plus dangereux en Europe et dans le monde — enregistre le plus d'accidents du travail, le Comité réitère les recommandations exprimées dans ses avis antérieurs (?) sur le «Livre vert sur l'avenir de la politique commune de la pêche» et sur la «Communication de la Commission relative à la réforme de la politique commune de la pêche», avis dans lesquels il estimait que «l'effort vers une réduction progressive de la flotte communautaire ne doit pas perdre de vue la nécessité de continuer à rénover et à moderniser la flotte communautaire, en misant clairement sur la qualité des conditions de transformation de la matière première, une meilleure qualité de vie à bord ainsi qu'une plus grande sécurité pour les équipages». Il invite la Commission à reconsidérer la demande exprimée dans les conclusions de son avis sur la réforme de la PCP et soulignant la nécessité de «maintenir les aides au renouvellement et à la modernisation de la flotte de pêche», à condition que l'état des ressources halieutiques le permette.

(?) CESE 1369/2002 (JO C 85 du 08.04.2003) et CESE 1315/2001 (JO C 36 du 08.02.2002).

3.5.2 Le second axe prioritaire concerne la possibilité pour le Fonds de financer les investissements dans le domaine de l'aquaculture, de la transformation et de la commercialisation des produits de la pêche et de l'aquaculture. La proposition de règlement commence par définir clairement les investissements dans le domaine de l'aquaculture, de la transformation et de la commercialisation susceptibles d'être financés ainsi que les mesures éligibles pour ensuite limiter ou réserver les aides de ce type aux microentreprises et aux petites entreprises.

3.5.2.1 La seule justification fournie par la Commission concernant cette limitation réside dans le fait que les microentreprises et les petites entreprises représentent 90 % des producteurs dans le secteur de l'aquaculture. Le CESE estime que le principe de subsidiarité devrait être clairement appliqué à cet axe. Lors de l'élaboration du plan stratégique national et de la définition des objectifs spécifiques, le seul critère qu'un État membre devrait prendre en compte pour le financement des projets présentés devrait être la viabilité économique et commerciale dudit projet afin d'améliorer la compétitivité des entreprises. Dans ce sens, le Comité considère que le cofinancement du FEP devrait être réservé aux entreprises rentables et en priorité aux microentreprises et aux petites entreprises disposant d'un modèle d'exploitation rigoureux. Seules ces entreprises permettront de maintenir le tissu économique et social nécessaire pour améliorer les conditions de vie et préserver l'environnement. Par conséquent, le Comité souhaite que, même si le cofinancement est destiné en priorité aux microentreprises et aux petites entreprises, d'autres types d'entreprises rentables n'en soient pas exclues.

3.5.2.2 Compte tenu du fait que l'activité des navires auxiliaires destinés à soutenir l'aquaculture n'augmente pas l'effort de pêche sur l'état des ressources, le Comité considère que la proposition de règlement devrait envisager la possibilité de cofinancement, par le Fonds, des nouvelles constructions de ce type de navires.

3.5.2.3 Parmi les mesures éligibles, le CESE estime que la proposition de règlement devrait envisager la possibilité d'octroyer des aides pour le financement des investissements visant à améliorer l'efficacité biologique et économique des systèmes de production actuels afin de permettre l'utilisation de nouvelles technologies qui, tout en respectant l'environnement, déboucheraient sur une production plus rentable.

3.5.2.4 En ce qui concerne l'aquaculture, la proposition de règlement adopte une approche innovante que le CESE juge particulièrement importante. Il s'agit de l'octroi, sous certaines conditions, de compensations financières pour l'utilisation de méthodes de production aquacoles contribuant à la protection et à l'amélioration de l'environnement et à la préservation de l'espace naturel, afin d'atteindre la réalisation des objectifs communautaires en matière de pêche et d'environnement.

3.5.2.5 Néanmoins, le CESE considère qu'il est pratiquement impossible de répondre aux exigences formulées au point 4 de l'article 31 de la proposition de règlement. En effet, un État membre ne peut prévoir dans son programme opérationnel pour 2006 ni les pertes de revenus subies, ni les coûts additionnels, ni les besoins en matière d'aide financière pour mener à bien les projets durant les sept années suivantes. Par conséquent, le CESE souhaite que soit supprimé le paragraphe 4 de l'article 31.

3.5.2.6 Le CESE estime que la contribution financière du Fonds aux mesures de santé publique et de santé animale est souhaitable, tant en ce qui concerne les indemnités d'arrêt temporaire des activités de récolte des mollusques d'élevage octroyées aux conchyliculteurs en cas de contamination qu'en ce qui concerne le financement de l'éradication de risques pathologiques en aquaculture.

3.5.2.7 De même, le Comité juge appropriées les mesures éligibles dans le domaine de la transformation et de la commercialisation prévues dans la proposition de règlement, à condition qu'elles ne se limitent pas aux microentreprises et aux petites entreprises, comme il l'a signalé précédemment.

3.5.2.8 Le CESE estime que cet axe prioritaire devrait également comprendre de façon explicite les aides au financement des activités de pêche dans les eaux intérieures ou continentales, essentielles dans certains États membres de l'Union européenne.

3.5.3 L'axe prioritaire 3 de la proposition de règlement examine les «mesures d'intérêt collectif». Cet axe prévoit que le Fonds puisse financer des actions collectives à durée limitée pouvant être mises en œuvre avec la contribution active des professionnels eux-mêmes, par des organisations agissant au nom des producteurs ou par d'autres organisations reconnues par l'autorité de gestion, et qui contribuent à la réalisation des objectifs de la politique commune de la pêche. Cependant, si les principes d'intervention indiquent que ces actions peuvent être réalisées par les «professionnels eux-mêmes», ils précisent également que le Fonds peut financer des actions collectives à durée limitée, «allant au-delà de ce qui relève normalement de l'entreprise privée». Par ailleurs, l'annexe II de la proposition de règlement ne prévoit pas la participation financière des bénéficiaires privés dans les investissements non productifs relevant du groupe I, qui comprend tous les investissements cités dans l'axe 3. Le Comité demande donc que le Fonds ait la possibilité de pouvoir financer les actions collectives à durée limitée que sollicitent les entreprises privées.

3.5.3.1 Le Comité considère comme pertinent le soutien du Fonds aux actions collectives visées à l'article 36 de la proposition de règlement. Leur répartition en quatre lignes d'action très générales permet de sélectionner les objectifs importants pour le secteur de la pêche et l'aquaculture.

3.5.3.2 En ce qui concerne les «mesures destinées à la protection et au développement de la faune aquatique» mentionnées à l'article 37, le CESE redoute que celles-ci se réduisent à de simples dispositifs mécaniques tels que l'installation d'éléments fixes ou mobiles destinés à protéger et développer la faune aquatique ou à la réhabilitation des cours d'eau intérieurs, y compris les zones de frai et les chemins de migration des espèces migratrices» dans la mesure où elles ne font aucune référence à la nécessité d'un suivi scientifique et excluent le repeuplement direct. Le CESE demande à la Commission que la participation du FEP à ce type d'actions soit systématiquement assortie d'un suivi scientifique, et l'invite à considérer la nécessité d'aides au repeuplement de certaines espèces migratrices. Par ailleurs, le Comité demande que les entités privées concernées et susceptibles de mettre en œuvre les objectifs prévus soient associées aux organismes autorisés à réaliser ce type d'actions.

3.5.3.3 Le cofinancement des investissements dans les ports de pêche est clairement exposé. Le CESE considère qu'il y a lieu d'ajouter aux cinq lignes d'action déjà prévues une autre qui prévoit la construction et l'entretien d'installations d'accueil des pêcheurs communautaires qui reviennent de la mer et ne sont pas résidents dans le port d'amarrage.

3.5.3.4 Le CESE soutient la démarche adoptée dans le cadre de la «promotion et la recherche de nouveaux débouchés» pour autant que le soutien du FEP soit fondamentalement consacré à des actions à caractère collectif visant, entre autres, à l'exploitation d'espèces excédentaires ou sous-exploitées, à l'amélioration de la qualité de la production, à la promotion de produits obtenus selon des méthodes respectueuses de l'environnement et à la mise en place de campagnes destinées à améliorer l'image du secteur de la pêche.

3.5.3.5 Concernant les «projets pilotes» cités à l'article 40, le CESE considère qu'il convient d'ajouter un paragraphe prévoyant la possibilité de subventionner en tant que tels des projets de pêche expérimentale, dès lors que ceux-ci répondent à un objectif de conservation des ressources et qu'ils prévoient l'adoption de techniques plus sélectives ainsi que le prévoit actuellement l'IFOP.

3.5.3.6 Par ailleurs, le CESE estime que la Commission européenne doit inclure dans cet axe les mesures nécessaires à l'amélioration des avis scientifiques comme elle le propose dans sa communication sur «l'amélioration des avis scientifiques et techniques pour la gestion de la pêche communautaire»⁽⁸⁾. Dans cette perspective, le Comité considère qu'il faut soutenir financièrement les campagnes de recherche en mer, les études socio-économiques sur l'impact des mesures radicales de reconstitution des stocks halieutiques, le conseil scientifique au secteur ainsi que le fonctionnement des conseils consultatifs régionaux, en finançant comme ceux des membres de ces conseils, les travaux des scientifiques invités.

3.5.3.7 Le Comité considère par ailleurs que les aides à la création et au fonctionnement des organisations de producteurs telles que prévues par l'IFOP doivent être maintenues.

3.5.4 La définition du champ d'intervention de l'axe prioritaire 4 «développement durable des zones côtières» indique que le Fonds intervient, en complément des autres instruments communautaires, en faveur du développement durable et de l'amélioration de la qualité de la vie des zones côtières de pêche éligibles. Il est précisé également que ce financement entre dans le cadre d'une stratégie d'ensemble visant à accompagner la mise en œuvre des objectifs de la politique commune de la pêche, en tenant compte notamment de ses conséquences socio-économiques.

3.5.4.1 La majorité des mesures de cet axe prioritaire sont orientées vers une reconversion des zones côtières de pêche dont le développement ne pourra demeurer lié à cette activité. Le CESE considère qu'une analyse scientifique et suffisamment étayée de l'activité de pêche devrait être réalisée avec la collaboration de scientifiques et des professionnels locaux avant la mise en place, dans ces zones, de mesures de développement durable, destinées à valoriser des activités autres que la pêche.

3.5.4.2 La proposition de règlement prévoit que chaque État membre établit dans son programme opérationnel une liste des zones éligibles au soutien du Fonds au titre du développement durable des zones côtières.

3.5.4.3 Cette approche répond au principe de subsidiarité, sans cesse invoqué par la Commission comme un élément fondamental de la bonne application de sa proposition de règlement. Elle enfreint pourtant elle-même ce principe lorsqu'elle contraint les États membres à circonscrire leurs zones éligibles en fonction de certains paramètres parfois très éloignés de la réalité, tel celui stipulant qu'elles ne peuvent compter de municipalités de plus de 100.000 habitants. Aussi, le CESE sollicite-t-il la suppression de cette exigence dans la désignation des zones éligibles.

3.5.4.4 Le Comité considère à cet égard que une fois les mesures éligibles fixées par la Commission, l'application du principe de subsidiarité est fondamental. Le CESE demande à la Commission que le texte de la proposition de règlement accorde le droit aux États membres d'établir la liste de leurs zones côtières éligibles selon leurs propres critères.

3.5.4.5 Enfin, cet axe prioritaire prévoit que les actions en faveur du développement durable des zones côtières de pêche sont mises en œuvre, sur un territoire donné, par les «Groupements d'actions côtières» (GAC), réunissant des partenaires locaux, publics ou privés.

3.5.4.6 Les GAC sont chargés de la gestion des aides, et leur action obéit à des règles de fonctionnement qui garantissent la capacité administrative et financière qui assure dans une transparence totale l'aboutissement des interventions.

⁽⁸⁾ JO C 47 du 27.02.2003.

3.5.4.7 Ces nouveaux groupes n'ayant pas, et c'est logique, d'expérience en gestion de fonds publics, le CESE considère qu'il est souhaitable de prendre préalablement en considération dans la composition des GAC les partenaires sociaux.

3.5.5 Le cinquième et dernier axe prioritaire qui oriente l'action du FEP est celui de l'assistance technique. La finalité de cet axe, qu'il s'agisse d'une initiative ou d'une action directe de la Commission, est de financer les actions de préparation, de suivi, d'assistance technique et administrative, d'évaluation, d'audit et de contrôle du Fonds, ainsi que celles, allant dans le même sens, que peuvent proposer les États membres pour les programmes opérationnels.

3.5.5.1 La proposition de règlement limite le budget relatif à l'assistance technique à 0,8 % de sa dotation annuelle, et celui de l'aide accordée aux États membres à 5 % de chaque programme opérationnel.

3.5.5.2 Le Comité souscrit aux actions éligibles proposées et aux limites de financement fixées.

4. Généralités

4.1 La proposition de règlement présente une série de dispositions générales portant sur: l'efficacité et la «publicité» des interventions, la «participation financière des Fonds», «la gestion, le suivi et le contrôle», la «gestion financière» et le «Comité du Fonds européen pour la pêche».

4.1.1 Le Comité marque son accord sur toutes ses dispositions, dès lors qu'elles garantissent un fonctionnement, une gestion, un suivi et une transparence satisfaisants.

5. Conclusions

5.1 La proposition de règlement instituant un Fonds européen pour la pêche représente un instrument financier destiné à accompagner les mesures de gestion des ressources et à adapter les structures productives du secteur en accord avec la politique commune de la pêche. Le Comité économique et social européen appuie par conséquent, dans ses lignes générales, la proposition présentée par la Commission.

5.2 Le Comité souscrit à la période d'application du règlement, courant du 1^{er} janvier 2007 au 31 décembre 2013, ainsi qu'à la date de réexamen du règlement par le Conseil, fixée au plus tard le 31 janvier 2013.

5.3 Par ailleurs, le Comité considère comme tout à fait pertinents les normes et objectifs généraux d'intervention prévus, mais appelle la Commission à étendre le plus possible le principe de subsidiarité, en laissant aux États membres la capacité de décider sur quelles mesures concrètes doit porter en priorité l'effort financier. De même, le Comité suggère d'inclure parmi les objectifs prévus pour les interventions du Fonds, un nouveau destiné à «préserver une bonne qualité des lieux de travail et à améliorer les conditions de vie, de sécurité et d'hygiène sur le lieu de travail».

5.4 Le CESE considère comme insuffisant le délai de trois mois prévu pour l'élaboration du plan stratégique national compte tenu de la portée de celui-ci, des difficultés que soulève

son élaboration en raison de l'approche de «partenariat» dans laquelle il s'inscrit et de la quantité de régions concernées pour certains pays côtiers.

5.5 En ce qui concerne l'axe prioritaire 1 «mesures d'adaptation de la flotte de pêche communautaire», les mesures adoptées par le Fonds découlent du texte sur la réforme de la PCP approuvé par le Conseil. Le Comité considère cependant que l'Union européenne doit maintenir en permanence une flotte de pêche opérationnelle et compétitive tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de sa zone économique exclusive (ZEE) et que cette responsabilité incombe à la Commission. En conséquence, le CESE demande à la Commission d'envisager les améliorations suivantes pour l'axe 1:

- Les aides aux plans nationaux d'ajustement de l'effort de pêche doivent se poursuivre sur au moins quatre ans.
- Les aides à l'arrêt définitif des activités de pêche ne doivent pas consister uniquement à démolir les navires mais également à les réaffecter à d'autres activités que la pêche, à les exporter vers des pays tiers ou à les transférer à des sociétés mixtes.
- Il convient d'utiliser des critères plus équitables pour calculer le niveau des aides publiques à la démolition.
- Pour des raisons de sécurité, il convient de considérer le remplacement du moteur principal comme un investissement à bord des navires de pêche éligible au financement.
- Les mesures socioprofessionnelles devraient inclure des aides pour la formation continue et le recyclage professionnel des pêcheurs qui demeurent dans la pêche maritime.
- Le maintien d'une flotte de pêche opérationnelle doit se faire par la rénovation et la modernisation des navires dès que l'état des ressources le permet.

5.6 En ce qui concerne l'axe prioritaire 2 «aquaculture, transformation et commercialisation des produits de la pêche et de l'aquaculture», le CESE estime que son application doit être régie par le principe de subsidiarité qui permettra à l'État membre de décider lui-même de la meilleure utilisation pour l'effort financier du Fonds, en donnant la priorité aux investissements relatifs à des projets présentés par les microentreprises et les petites entreprises et en retenant comme unique critère la viabilité financière et commerciale dans le but d'améliorer la compétitivité de celles-ci.

5.7 En ce qui concerne l'axe prioritaire 3 «mesures d'intérêt collectif», le Comité demande que le Fonds puisse financer les actions collectives à durée limitée sollicitées par les entreprises privées ainsi que les investissements nécessaires à l'amélioration des avis scientifiques et techniques pour la gestion de la pêche communautaire.

5.8 L'axe prioritaire 4 «développement durable des zones côtières», prévoit que les zones éligibles ne peuvent pas compter de municipalités de plus de 100 000 habitants. Le CESE estime que le principe de subsidiarité doit s'appliquer, et qu'il convient d'accorder à chaque État membre le droit d'établir, selon ses propres critères, la liste de ses zones côtières éligibles.

5.9 Considérant comme judicieuses les actions éligibles proposées et les limites de financement fixées, le Comité exprime son accord avec l'axe 5 «assistance technique».

5.10 Le CESE estime que le FEP devrait également comprendre de façon explicite les aides au financement des activités de pêche dans les eaux intérieures ou continentales, essentielles dans certains États membres de l'Union européenne. Le Comité recommande de remplacer dans le titre I, chapitre II, article 4, point (e) et dans tout autre article du texte de la proposition de règlement du Conseil l'expression «zones lacustres» par «eaux intérieures».

Bruxelles, le 11 mai 2005.

5.11 En ce qui concerne les systèmes de «gestion, suivi et contrôle» du Fonds, le CESE les considère comme très pertinents et nécessaires à l'efficacité que l'on attend du FEP; en conséquence, il leur apporte son soutien total.

5.12 Eu égard à ce qui précède, le Comité économique et social européen apporte son soutien à la proposition de règlement instituant un Fonds européen pour la pêche présentée par la Commission, pour autant que celle-ci tienne compte des considérations présentées dans le présent avis.

La Présidente

du Comité économique et social européen

Anne-Marie SIGMUND

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Conseil relative au système des ressources propres des Communautés européennes»

[COM(2004) 501 final — 2004/0170 (CNS)]

(2005/C 267/09)

Le 22 octobre 2004, le Conseil a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 15 avril 2005 (rapporteur: M. BURANI).

Lors de sa 417^{ème} session plénière des 11 et 12 mai 2005 (séance du 12 mai 2005), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 118 voix pour, 2 voix contre et 15 abstentions.

1. Introduction

1.1 L'article 9 de la décision du Conseil relative au système des ressources propres des Communautés européennes⁽¹⁾ prévoit que la Commission procédera, avant le 1^{er} janvier 2006, à une **révision complète du système des ressources propres** — prévue pour la période 2007-2013 — en l'assortissant, le cas échéant, de propositions pertinentes. Le Parlement européen, de son côté, a introduit une **demande explicite de révision des critères de contribution**. Dans l'exécution de son mandat, la Commission a soumis, en accord avec le Conseil, la proposition actuellement à l'examen. Le mandat qui a été confié à la Commission apparaît difficile et complexe par sa technicité, mais avant tout délicat à cause de ses aspects politiques touchant aux relations entre les différents États membres et à celles intervenant entre chaque État et ses citoyens.

1.2 Les éléments techniques du document ne sont pas toujours d'une clarté immédiate même pour les lecteurs avertis des principes de l'économie publique. Il convient par ailleurs de reconnaître que la Commission a fait de son mieux afin qu'au

moins les spécialistes soient en mesure de débattre de cette matière et qu'elle soit comprise par les décideurs: cette proposition a en effet été accompagnée d'un rapport⁽²⁾ qui présente la situation actuelle et les avantages et inconvénients des différentes alternatives possibles, ainsi que d'une annexe technique⁽³⁾ qui traite des données économétriques et présente les informations détaillées à caractère comptable, mathématique et économique s'y rapportant.

1.3 Le Comité entend donc concentrer son attention sur les aspects directement liés à l'**équité des contributions** ainsi qu'aux **mécanismes de contribution et de distribution des coûts et des bénéfices** entre les États membres. Il est d'autre part conscient du fait que la terminologie technique difficilement compréhensible peut parfois éclipser l'importance économique ou politique de ses implications. Le concept fondateur de «l'équité» du mécanisme des ressources propres est d'autre

⁽¹⁾ JO L 253 du 7.10.2000, p. 42.

⁽²⁾ COM(2004) 505 final.

⁽³⁾ COM(2004) 505 final vol. II.

part difficile à définir en toute impartialité car il s'appuie sur des éléments objectifs et subjectifs. Tandis que le niveau de prospérité par exemple est mesurable, il est plus difficile d'évaluer les bénéfices indirects découlant de l'appartenance à l'Union. Le résultat final dépendra en tout état de cause des équilibres que l'on parviendra à établir au terme des négociations au sein du Conseil, lesquelles d'ores et déjà ne s'annoncent pas simples.

1.3.1 L'établissement d'un **juste équilibre entre deux principes** constituera la preuve de la validité des solutions: d'un côté, le principe du **«juste retour»**, en vertu duquel chacun attend que sa propre contribution soit établie en fonction de la somme des bénéfices — qui ne peuvent être tous quantifiés — découlant de son adhésion à l'Union; de l'autre, le principe de la **solidarité**, qui implique une dose de flexibilité nécessaire pour accorder un peu plus — ou demander moins — compte tenu des besoins de toute la collectivité. Par ailleurs, il convient de tenir compte du fait que ces principes sont généralement acceptés, mais qu'ils sont interprétés par chacun en fonction de ses propres appréciations. Tout gouvernement a à cœur de **protéger ses intérêts financiers** et sait que **l'opinion publique** de son pays joue souvent un rôle décisif dans ses décisions. La conclusion d'accords satisfaisants pour l'ensemble des parties et pour chacune d'entre elles sera liée à l'acceptation de solutions s'inspirant d'un véritable esprit de «fédéralisme financier».

2. La situation actuelle

2.1 L'existence de **ressources propres** est l'un des traits caractéristiques spécifiques de l'Union européenne et constitue un des éléments de l'affirmation de la personnalité autonome de la Communauté, ce qui implique qu'elle doit disposer de **moyens de financement propres qui ne dépendent pas des États membres**. Dans ce contexte, les ressources propres de la Communauté peuvent être définies comme un revenu qui lui est attribué pour financer son budget et qui lui revient de droit sans que d'autres décisions des autorités publiques nationales soient nécessaires.

2.2 Selon les principes fondateurs énoncés lors du Conseil européen de Berlin des 24 et 25 mars 1999, le système des ressources propres de la Communauté doit être *«équitable, transparent, économiquement efficace et se baser sur des critères qui reflètent au mieux les capacités de chaque État membre en termes de contribution»*. Cette déclaration, plus qu'évidente, n'a pas été observée à diverses reprises et sur différents points.

2.3 La décision du Conseil de constituer des ressources propres remonte au 21 avril 1970, et elle a été successivement complétée et modifiée par la décision du 24 juin 1988 puis, en dernier lieu, par le Conseil de Berlin de 1999. En résumé, les ressources propres sont actuellement de trois types:

- **les ressources propres traditionnelles (RPT)**: elles sont constituées essentiellement des **droits de douane** et des **prélèvements agricoles**,
- **les ressources basées sur la taxe sur la valeur ajoutée (TVA)**: il s'agit d'un prélèvement — initialement fixé à 1 % et modifié par la suite — sur les recettes nationales prove-

nant de la TVA calculées sur une base statistique «théorique» harmonisée; cette base ne peut de toute manière dépasser 50 % du revenu national brut (RNB),

- **les ressources basées sur le RNB**: il s'agit d'un prélèvement effectué proportionnellement au RNB de chaque État membre. Il n'y a pas de limite fixée par pays pour ce prélèvement mais il existe un «plafond» qui limite le total de **toutes** les ressources propres de la Communauté à 1,24 % du RNB de l'ensemble de l'UE.

2.3.1 En 1996, le **total des RPT et des ressources TVA constituait un montant équivalent à plus de 70 % des recettes**; en 2003, ce pourcentage était passé à **38 %** et les calculs effectués par la Commission laissent présager que ce montant se **réduira** encore à **environ 26 %** tant pour 2004 que pour l'année en cours: il s'agit d'une tendance à une **diminution progressive** qui met en relief l'accroissement correspondant de l'importance relative des ressources basées sur le RNB (que l'on appelle **«quatrième ressource»**).

2.4 Le mécanisme de la **«quatrième ressource»** a été modifié par la décision du Conseil du 7 mai 1985: en reconnaissant que le **Royaume-Uni** aurait dû verser une part trop importante par rapport à ses capacités de contribution, il a été décidé que l'on rembourserait à cet État les deux tiers de sa contribution nette. Cette décision a subi **dans le temps** de nombreuses **modifications** et la Commission observe que les changements successifs ont rendu ce mécanisme **d'une complexité croissante et toujours moins transparent**.

2.4.1 La décision de procéder à un «ajustement» avait d'ailleurs été prise précédemment, en l'occurrence par le Conseil de Fontainebleau de 1984, bien qu'en termes généraux qui semblaient impliquer une orientation de **caractère général** d'après laquelle: *«tout État membre supportant une charge budgétaire excessive au regard de sa prospérité relative, sera susceptible de bénéficier le moment venu d'une correction»*. Le Royaume-Uni a été le seul bénéficiaire de cette «correction» à compter de l'année suivante (décision de Fontainebleau) et il l'est demeuré jusqu'à nos jours: le montant annuel qui lui a été reconnu (moyenne de la période 1997-2003) s'élève à environ 4,6 milliards d'euros. Le Comité s'interroge sur le sens de l'expression «le moment venu» qui *semblait* vouloir impliquer une mesure temporaire, devant être validée à chaque fois (ce qui n'a pas été le cas) et se pose également la question de savoir si à l'époque, d'autres États, en dehors du Royaume-Uni, se trouvaient dans les conditions de pouvoir bénéficier d'une correction semblable.

2.4.2 La notion de **«charge budgétaire excessive»** dépendait en partie du fait qu'à l'époque le **Royaume-Uni** se trouvait en dernière place dans le classement ⁽⁴⁾ du revenu national brut (RNB) par habitant, rapporté à la moyenne européenne (100): 90,6 contre 92,6 pour l'Italie, 104 pour la France et 109,6 pour l'Allemagne. Aujourd'hui ce classement s'est inversé (données 2003): le Royaume-Uni est en effet en tête avec un PNB de 111,2 équivalent à celui du Danemark, alors que la France présente un résultat de 104,2, l'Allemagne 98,6 et l'Italie 97,3. Un autre élément que l'on avait gardé à l'esprit était que

(4) Voir tableau 1, p. 3, du document de la Commission (COM(2004) 501 final).

le Royaume-Uni se trouvait dans les conditions de devoir verser une contribution très élevée sur la base de la TVA, alors qu'il bénéficiait dans une mesure relativement réduite des contributions de la politique agricole et de la politique régionale. Il s'ensuivait que le Royaume-Uni apparaissait comme le **premier contributeur net** au budget communautaire: il s'agissait d'une situation déséquilibrée exigeant une correction, à laquelle, en effet, on procéda.

2.4.3 Le remboursement en faveur du Royaume-Uni a été supporté, comme c'est toujours le cas, par les autres États membres, en proportion de leur PNB respectif; le Royaume-Uni, évidemment, est exclu de ce calcul. La règle concernant le rapport au PNB a par ailleurs été soumise à une **importante correction** en 1999, lorsque l'on décida d'attribuer à quatre États parmi les plus importants contributeurs au budget (en termes relatifs) (Allemagne, Pays-Bas, Autriche et Suède) une **réduction de 75 %** sur les montants qu'ils devaient, au titre de la correction. Ce nouveau système de contribution aboutit à ce que la France et l'Italie, ensemble, financent 52 % de la correction dont bénéficie le Royaume-Uni.

2.4.4 Si l'on conservait le système actuel, les développements prévus pour la période 2007/2013 aboutiraient à une situation paradoxale, à savoir, un accroissement en moyenne de 50 % de la correction du Royaume-Uni; par ce fait, cet État deviendrait le **plus petit contributeur net** avec une augmentation substantielle de la charge supportée par les autres États membres, y compris les nouveaux.⁽⁵⁾ De surcroît, l'extension prévue de ce mécanisme à d'autres pays (cf. paragraphe 3.6) rend nécessaire selon le Comité une adaptation des règles. Il devient donc évident que **le mécanisme de correction — s'il devait s'avérer réellement nécessaire (v. paragraphe 3.6.4), devrait de toute façon être réformé**, ainsi d'ailleurs qu'en a manifesté l'intention la Commission, et remplacé par d'autres qui, tout en respectant les critères de Fontainebleau, conduisent à des solutions équitables et transparentes.

3. La proposition de la Commission: commentaires à propos des principaux articles

3.1 **Article 2: les ressources propres.** Le paragraphe 1.a reprend, avec quelques modifications, le schéma existant. Les **entrées du premier type (RPT)** — v. paragraphe 2.3 — sont constituées essentiellement de prélèvements, primes, montants supplémentaires ou compensatoires, droits de douane établis sur les échanges avec les pays tiers et de cotisations et autres droits dans le secteur du sucre. Au titre des **frais de perception**, les États membres retiennent 25 % des montants dus. Une retenue aussi importante nécessite un éclaircissement. Cette déduction, qui était initialement de 10 %, a été portée en 1999 à 25 % et pour la première fois définie comme «frais de perception». Il s'agissait évidemment d'une mesure de correction atypique, qui a bénéficié principalement aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, et qui illustre le manque de transparence des procédures.

3.1.1 Le **revenu provenant des RPT** est proportionnellement **en déclin continu** par rapport au total des entrées communautaires (les données portant sur ce point, tout comme celles qui suivent, sont tirées du rapport de la Commission sur

«Le financement de l'Union européenne»⁽⁶⁾): il est en effet passé de 19 % en 1996 à 11,4 % en 2003. Les calculs et les statistiques nécessaires permettant de déterminer les montants dus comportent une utilisation de ressources et des dépenses toujours significatives, même après la réduction des droits de douane.

3.1.1.1 Le CESE s'interroge sur la *réelle opportunité* de maintenir en vie ce système de contributions ou s'il ne conviendrait pas d'en réduire radicalement l'importance pour le remplacer par un ajustement du taux sur le RNB. Le CESE observe par ailleurs que la Commission a adopté une orientation qui va dans le sens exactement opposé, en partant du principe que les recettes fiscales appartiennent de plein droit à l'Union, et qu'elle n'entend pas modifier cette approche, d'autant plus que celle-ci semble avoir l'appui de la majorité des États membres.

3.2 **Le paragraphe 1.b** prévoit que l'on applique un **taux uniforme aux assiettes TVA harmonisées**, valable pour tous les États membres. L'assiette à prendre en considération est limitée à un **plafond équivalent à 50 % du RNB de chaque État**. Le taux uniforme est fixé au paragraphe 4 à 0,30 %. La **baisse de l'importance relative** de cette entrée pour le budget communautaire est significative: de 51,3 % en 1996, on est passé à environ 14 % (prévision) pour 2004 et 2005.

3.2.1 Le CESE a à maintes reprises émis des critiques concernant le système de la **TVA** qui, d'une manière encore plus marquée que pour les RTP, impose des **frais de perception, de gestion et de contrôle élevés**. D'après l'OLAF, la TVA est d'autre part la «taxe pour laquelle la fraude est la plus diffuse» ce qui entraîne un préjudice pour le budget communautaire (préjudice qui est d'ailleurs compensé par un prélèvement plus important sur le RNB).

3.2.2 Dans ce cas également, le **CESE s'interroge sur la rationalité du maintien de ce prélèvement**, sur lequel au contraire la Commission semble faire porter ses préférences, bien qu'elle envisage d'en faire une véritable ressource fiscale, comme prévu à l'origine. Il devrait être possible d'ajuster le pourcentage prélevé sur le RNB de telle sorte que les ressources propres provenant de la TVA soient remplacées par des ressources provenant du prélèvement sur le RNB. Étant donné le rapport étroit qui existe entre les ressources de la TVA et l'importance du RNB, il ne devrait pas en résulter de modification notable de la répartition des contributions entre les pays. En revanche, cela met fin au calcul des statistiques et à la perception de la part de la TVA dans la contribution aux ressources communautaires. Dans le rapport cité sur le financement de l'Union européenne (v. paragraphe 3.1.1), la Commission a en effet pris en considération l'hypothèse de la suppression de la ressource TVA mais est parvenue à une conclusion négative.

3.2.2.1 Le CESE est conscient de la complexité du problème, mais il estime qu'avant d'arriver à une décision finale, il serait utile d'approfondir l'étude sur la nature et les nombreux inconvénients de cette taxe dont il a fait l'analyse à plusieurs occasions. D'autre part, en plus de ce qui a été écrit dans le paragraphe précédent, on rappelle que la TVA fait l'objet depuis des décennies d'un «régime provisoire».

⁽⁵⁾ Voir tableau 4 du document précédemment mentionné.

⁽⁶⁾ COM(2004) 505 final.

3.3 Le **paragraphe 1.c** constitue l'élément le plus important de la proposition: il prévoit un **prélèvement supporté par le cumul des RNB** de tous les États membres, par l'application d'un taux «qui sera déterminé lors de la procédure budgétaire». Cette procédure constitue une matière spécialisée sur laquelle le Comité ne prend pas position. Il souligne d'autre part que ce prélèvement est en train de devenir proportionnellement de plus en plus important par comparaison avec les autres types de ressources et qu'il présente entre autres l'avantage d'être de loin la ressource présentant la gestion la moins onéreuse, parmi les différentes sources de financement. Dans l'annexe de son rapport, la Commission rappelle que le coût administratif est l'un des critères pris en compte, mais pas le seul, et pas nécessairement le premier: le CESE en prend acte, tout en faisant observer qu'en ce qui concerne les contributions au budget, le respect des principes doit souvent céder le pas aux critères de rentabilité.

3.4 Les trois sources susmentionnées (paragraphe 1.a, b et c) constituent une **combinaison** (complétée par les «autres taxes instituées le cas échéant», prévues au paragraphe 2) qui peut varier considérablement d'une année à l'autre. Depuis longtemps, le Conseil et la Commission s'interrogent sur **l'opportunité du maintien de ce système**. Dans le rapport cité précédemment (7) sur le financement de l'Union, la Commission étudie le moyen de trouver une **structure optimale**, en prenant en considération **trois options**: maintien du système actuel, adoption d'un système de financement fondé uniquement sur le RNB et enfin adoption d'un système basé de manière plus marquée sur les entrées fiscales. Il est probable qu'au cours de l'année prochaine ce sujet sera débattu afin d'aboutir à une décision définitive. Le Comité espère qu'il sera tenu au courant des développements mais il met en garde contre la tendance, qui semble émerger des études réalisées jusqu'à présent, à suivre une approche purement technique et comptable qui délaisse les aspects politiques des choix effectués.

3.4.1 Il a été envisagé de créer, au titre des «autres taxes instituées le cas échéant» évoquées au paragraphe précédent, voire même en remplacement de la ressource TVA, une taxe sur l'énergie polluante, dont les recettes seraient affectées au budget communautaire mais qui seraient spécifiquement consacrées à l'amélioration de l'environnement. Le Comité se déclare opposé à une telle solution, dans la mesure où aucune règle ne permet d'affecter une partie des contributions à un objectif particulier, et indépendamment du fait que la situation politique internationale ne permet pas de prendre des décisions susceptibles d'influer sur les développements futurs.

3.5 Article 3: ressources et engagements. Cet article institue un «plafond» pour les entrées et les dépenses: pour les ressources propres, ce plafond est fixé à 1,24 % du montant total des RNB des États membres, pour les crédits d'engagements, il est fixé à 1,31 %. L'équilibre devrait être assuré par d'autres entrées de type différent. S'agissant des dépenses, les discussions entre les États membres révèlent l'existence de divergences au sujet de la fixation du plafond prévu dans le cadre des perspectives financières. Le résultat dépendra de l'équilibre établi entre la position des partisans d'un rôle plus

fort de la Commission et d'ambitieux programmes de progrès économique et social, exigeant de nouvelles et plus importantes recettes et celle, au contraire, des partisans d'une plus large autonomie des États membres et d'une politique de consolidation. Ces dernières positions impliqueraient le maintien du «statu quo» ou même une (improbable) diminution des ressources actuelles. Il sera nécessaire, en tout état de cause, d'accorder une attention spéciale aux problèmes des nouveaux États membres. Les orientations futures seront en large partie déterminées par l'acceptation de deux concepts qui pourraient être définis de «solidarité globale» et de «développement global»: ce sont des concepts simples à affirmer, mais très difficiles à traduire en termes budgétaires.

3.6 **Article 4.1: le mécanisme de «correction généralisée» (MCG)**. La décision de Fontainebleau concernant le Royaume-Uni est traduite en une *règle générale* qui prévoit que le MCG doit être appliqué à **tout État membre qui présente un déséquilibre budgétaire négatif** supérieur au pourcentage de son RNB: le seuil n'est pas précisé dans le texte de la proposition mais le chiffre de **0,35 % du RNB est indiqué** dans l'exposé des motifs qui accompagne celle-ci. En outre, le **montant global des corrections ne peut dépasser «le volume de remboursement maximal disponible»**. Le calcul des corrections et du montant disponible sera réalisé par le Conseil, conformément à la procédure prévue par l'art.279, par. 2 du Traité CE. La correction est déterminée pour l'État membre concerné, en calculant la *différence entre le total des versements effectués et le total des sommes perçues et en multipliant ce différentiel par le total des sommes réparties*. Si le résultat est positif, on le multiplie par **un taux de remboursement égal à un maximum de 66 % du total des versements effectués, mais, «si nécessaire», il est réduit en proportion afin de respecter le volume de remboursement maximal disponible**. La formule appliquée s'avère en fin de compte difficilement compréhensible et son résultat encore plus difficile à contrôler, ce qui illustre une fois encore, si ce n'est le manque de transparence, en tout cas le besoin de simplification.

3.6.1 Le CESE constate que les questions qu'il s'était posées au paragraphe 2.4.1 et les propositions qu'il avait formulées au paragraphe 2.4.4 ont de fait reçu une réponse à travers l'extension à tous les États d'une mesure qui, bien qu'étant justifiée, concernait un seul État membre et n'avait pas une date d'expiration certaine. Le Comité relève également que le MCG a modifié le concept de «charge excessive» en une approche ayant un **caractère mathématique et comptable**; si cette dernière a d'un côté le mérite de supprimer les appréciations subjectives, d'un autre, elle ne tient pas compte d'aspects que l'on pourrait définir de «**quasi-qualitatifs**»: outre le revenu par tête, la compétitivité, le niveau de protection sociale, l'économie souterraine. Par ailleurs, s'il est un fait que les chiffres seuls ne reflètent pas la situation réelle d'un pays, une règle généralisée qui tienne compte d'éléments d'évaluation étrangers risquerait d'introduire des aspects subjectifs incompatibles avec les exigences de transparence. Il ne reste plus qu'à accepter le MCG tel qu'il est, en ayant conscience du fait que son application n'aboutira pas systématiquement à un résultat optimal.

(7) COM(2004) 505 final.

3.6.2 L'article 4 paragraphe 1 a le mérite de supprimer la contribution directe des États membres pour couvrir le montant de la « correction », en la faisant passer par le budget communautaire; on mettrait donc un terme à un système qui n'avait rien de logique et qui, en tout état de cause, manquait de transparence. L'exposé des motifs de la Commission est riche en calculs dont la compréhension n'est pas toujours aisée, et en considérations dont la lecture contribue à élucider la portée de la proposition de décision. Parmi les données qui aident à apprécier la portée du MCG, on note celle d'après laquelle l'application d'un seuil de — 0,35 % du RNB générera un **volume moyen estimé de corrections brutes équivalent à environ 7 milliards d'euros**. D'après la Commission, l'application du MCG liée à la modification des règles de financement signifie que le niveau de correction *dans le cadre du système actuel* est quelque peu brouillé. Grâce à l'adoption du système et des paramètres qui sont proposés, les calculs de la Commission aboutissent à des résultats quantitatifs, rapportés dans des tableaux comparatifs présentant différentes alternatives et dont l'évaluation sera soumise à la décision des États membres. Le CESE ne dispose pas des éléments nécessaires pour évaluer le fond de cette matière complexe.

3.6.3 Le CESE souhaite par ailleurs attirer l'attention sur deux considérations qui pourraient remettre en question le mécanisme même du MCG. En premier lieu, ce mécanisme s'est révélé **rigide et dépourvu de limites temporelles**. Il faut signaler à ce propos qu'il est dangereux d'instituer des règles en se fondant sur la situation actuelle, qui risque de changer fondamentalement à l'avenir: l'exemple du pacte de stabilité et de croissance en est la preuve patente. En second lieu, il n'est peut-être pas rationnel d'imposer des contributions appelées à être ensuite modifiées par des « corrections », qu'il serait plus juste d'appeler « restitutions », au nom du principe de transparence.

3.6.4 Le CESE rappelle enfin que dans un de ses récents avis ⁽⁸⁾, il avait émis de sérieuses réserves sur l'institutionnalisation du MCG et se demande en tout état de cause s'il ne conviendrait pas de revoir radicalement le concept de « correction », en faisant en sorte que le MCG fasse partie intégrante **des critères de contribution**. La Commission a déjà adopté dans la pratique cette procédure, qu'il serait souhaitable d'institutionnaliser en l'assortissant d'une clause de révision périodique, par exemple tous les sept ans.

3.7 **Article 4.2 (a): la correction du Royaume-Uni.** Ce paragraphe contient une **règle transitoire** d'après laquelle le Royaume-Uni, *en plus de bénéficier des corrections évoquées au paragraphe précédent*, **conserve les droits dits de « Fontainebleau »** jusqu'en 2011 selon un **mécanisme décroissant**: 2 milliards d'euros en 2008, 1,5 en 2009, 1 milliard en 2010 et 0,5 en 2011. Ces paiements seraient *indépendants du MCG* et dans la pratique, **continueraient à être financés selon les règles actuelles** d'après lesquelles le Royaume-Uni ne participe pas au financement et la part de l'Allemagne, des Pays-Bas, de l'Au-

triche et de la Suède est limitée à 25 % de leur part normale (v. paragraphes 2.4.3 et 2.4.4). D'après la Commission, ces nouvelles mesures devraient **réduire l'impact financier du MCG pour le Royaume-Uni** en quatre étapes progressives. Au cours des dernières années (pour la période 1997-2003), le Royaume-Uni a perçu une correction nette de 4,5 milliards d'euros par an en moyenne, alors qu'avec le MCG, il devrait percevoir 2,1 milliards d'euros par an en moyenne. Les mesures transitoires proposées élèvent le montant annuel global moyen (Fontainebleau plus MCG) à 3,1 milliards d'euros.

3.7.1 La mesure préconisée est de toute évidence le résultat d'une combinaison de différents éléments: prise en compte de situations passées, nécessité de transparence et opportunités politiques. Ce n'est certes pas la première fois que sont introduites des dérogations aux règles communes: les traités d'adhésion, anciens et nouveaux, en sont la preuve. Les observateurs externes et qui ne sont pas directement concernés pourraient avoir quelques difficultés à accepter les règles dont il est question, mais la réalité à laquelle il faut se confronter pourrait suggérer aux décideurs de soumettre des *solutions équilibrées mais surtout transparentes et bien argumentées*. Dans ce cas, **en plus du compromis entre « le juste retour » et la solidarité** dont il a été question au paragraphe 1.4, il faudra que les négociateurs fassent preuve d'une **sensibilité politique particulière** qui tienne compte de l'opinion publique de l'Europe et particulièrement de ces pays qui y ont adhéré tout récemment.

3.8 **Article 4.2 (b): introduction progressive du MCG.** La règle qui introduit **le MCG devrait être introduite graduellement**: le taux de remboursement maximal de 66 % dont il est question à l'article 4.1 (cf. paragraphe 3.6) serait appliqué seulement à compter de 2011; à son introduction, en 2008, il serait de 33 % pour passer à 50 % en 2009 et 2010 et enfin atteindrait sa valeur définitive l'année suivante. La Commission est d'avis que cette mesure est nécessaire « afin de **compenser l'augmentation des coûts due aux paiements complémentaires prévus** en faveur du Royaume-Uni et limiter ainsi le coût global du financement au cours de la période transitoire »; un témoignage évident des difficultés contre lesquelles l'Europe se débat et qu'il serait déloyal d'occulter aux citoyens. Le CESE ne peut que réitérer, en les renforçant, les observations formulées au point précédent 3.7.1.

3.9 **Article 5: modalités comptables concernant les corrections.** Chaque État membre prend à sa charge les corrections proportionnellement à son RNB par rapport au RNB total de l'Union. **La correction est accordée** aux États en droit d'y prétendre, **au moyen d'une réduction de leurs versements**, alors que **les charges financières supportées par tous les États membres s'ajoutent à la part de chacun des États**; cette dernière est obtenue en appliquant un taux à la somme des RNB de tous les États. Le CESE ne formule aucun commentaire particulier: une fois accepté le mécanisme, sa mise en oeuvre ne peut être différente.

⁽⁸⁾ Avis du CESE 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 »; JO C 74 du 23.03.2005, p. 32, paragraphe 5.5.1.

3.10 Articles 6, 7 et 8: modalités non comptables concernant les ressources propres. Ces règles également n'appellent aucun commentaire particulier, dans la mesure où elles sont conformes aux principes généraux de comptabilité publique: interdiction d'allouer des recettes à des postes particuliers de dépenses, report de l'excédent sur les années suivantes, modalités de perception des ressources propres.

3.11 Article 9: modification de la structure des ressources propres. Par cet article, s'il est approuvé, la Commission s'engage à présenter **une ressource propre fondée sur une base véritablement fiscale**, qui devrait entrer en vigueur le 1er janvier 2014.

3.11.1 Le rapport sur le financement de l'Union susmentionné ⁽⁹⁾ traite en détail cette question: en résumé, la Commission tend à proposer une réduction substantielle de la contribution provenant du RNB, en la remplaçant par une augmentation correspondante de l'apport **fondé sur la fiscalité**. En résumant à l'extrême — ce qui comporte nécessairement une schématisation — **trois alternatives** sont prises en compte: une taxation basée sur la consommation énergétique, un prélèvement réel et non statistique sur la TVA, un impôt sur les sociétés. Le remplacement partiel de la quatrième ressource par un régime «fiscal» aurait, d'après la Commission, (paragraphe 4.1.1.1 du rapport) le mérite d'accroître la **visibilité de l'Europe auprès des citoyens et d'établir avec eux un lien direct**. Actuellement, en revanche, à cause du poids prépondérant de la quatrième ressource, les États membres, et en particulier les contributeurs nets, ont tendance à juger les politiques et les initiatives communautaires exclusivement en fonction de leurs allocations nationales et portent peu d'attention au contenu des politiques communautaires, en courant le risque de sous-estimer leur «valeur ajoutée».

3.11.2 Le CESE réitère les remarques faites précédemment sur ce rapport, qui exige une attention toute particulière mais que le Comité considère comme transitoire et digne d'être encore approfondi. En laissant de côté la discussion sur les trois hypothèses de taxation évoquées au paragraphe précédent (dont la première semblerait à première vue devoir être écartée ⁽¹⁰⁾), il attire l'attention sur le commentaire fait par la Commission, mentionné au paragraphe précédent et qui illustre clairement les raisons invoquées à l'appui de l'article 9. A son avis, l'introduction d'une **taxation «européenne» du citoyen, fondée sur la conviction que celle-ci le rapprocherait de l'Europe et que cette dernière gagnerait ainsi en «visibilité», risquerait de produire précisément l'effet contraire**. La critique formulée par la Commission sur **l'attitude des États membres**, qui est partagée par le CESE, **pourrait être étendue, par analogie, aux citoyens également**.

⁽⁹⁾ COM(2004) 505 final du 14.7.2004.

⁽¹⁰⁾ Une taxe sur l'énergie est anachronique dans la situation actuelle et pour l'avenir (v. avis du CESE sur la «Politique fiscale de l'Union européenne - Priorités pour les prochaines années», JO C n° 48 du 21.02.2002, paragraphe 3.1.2.1.1). En ce qui concerne la taxe sur l'énergie à des fins de protection de l'environnement, le CESE a plusieurs fois répété que l'introduction de taxes à des fins environnementales ne doit pas avoir pour effet de compromettre la compétitivité des entreprises européennes ni d'entraîner des suppressions d'emplois, notamment dans les branches à forte consommation d'énergie.

3.11.3 Le CESE prend note du fait que l'intention de la Commission n'est pas de proposer une augmentation des impôts mais plutôt d'indiquer clairement aux contribuables quelle partie de l'impôt est destinée au fisc national et quelle partie servira à financer l'Union. Cette précision étant faite, le CESE maintient ses réserves: si d'une part il est vrai que la mention explicite d'une «taxe européenne» pourrait contribuer à une meilleure transparence sans augmentation de la charge globale pour le contribuable, d'autre part force est de reconnaître que l'idéal «européen» se heurte encore à l'hostilité ou tout au moins n'est pas encore pleinement perçu par une partie des citoyens de différents pays; une «taxe européenne» pourrait susciter — bien que de manière indue — de nouveaux arguments à l'encontre de l'Europe.

3.12 Alors que le paragraphe précédent conclut les observations du CESE sur le document de la Commission, une réflexion complémentaire est néanmoins proposée à l'attention des organes décisionnels en guise de contribution à un réexamen ultérieur de cette matière. D'après le CESE, une approche proposant des solutions transparentes et facilement applicables pourrait consister en:

- une contribution brute calculée sur la base du RNB par habitant: le CESE avait déjà attiré l'attention sur ce point dans son avis 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» ⁽¹¹⁾;
- une contribution nette calculée sur la base de la contribution brute corrigée par le MCG, qui ferait ainsi partie intégrante du mécanisme contributif, sans que soient nécessaires des restitutions ou des ajustements a posteriori.

Une approche de ce type, bien qu'elle soit certainement susceptible d'être affinée et corrigée ultérieurement, aurait entre autres l'avantage de refléter de manière constante la situation courante de chaque État, sans que des révisions de la structure contributive soient nécessaires.

4. Commentaires finaux

4.1 Le CESE est conscient du fait que les décisions finales, sur lesquelles pèseront certainement des considérations de nature politique, restent dans les mains des États membres. C'est en sa qualité de représentant de la société civile, c'est-à-dire celle qui en dernier ressort supporte le poids des contributions au budget européen, qu'il présente les observations et les propositions qui précèdent, en espérant qu'elles puissent être prises en considération.

⁽¹¹⁾ JO C 74 du 23.03.2005, p. 32, paragraphe 5.5.

4.2 La société civile, et en définitive le citoyen européen, relèvent que le mécanisme de contribution aux ressources propres de l'Union est non seulement peu connu, mais surtout manque de **transparence**. Et la transparence fait encore plus défaut dans le cas d'un MCG conçu comme un système de restitution de contributions déjà versées, à la charge d'autres États membres et non du budget communautaire. Si l'on veut vraiment «rapprocher le citoyen de l'Europe», il faut que les États membres soient conscients des responsabilités qui sont les leurs concernant cet objectif maintes fois réaffirmé et proclamé: la communication doit être claire et formulée dans un langage

compréhensible. Plutôt qu'à la Commission, c'est aux gouvernements nationaux que cette tâche incombe, c'est-à-dire aux seuls qui soient en mesure de communiquer avec leurs citoyens dont ils connaissent la mentalité et les besoins. La crédibilité de l'Europe dépend en fin de compte de la responsabilité spécifique des différentes autorités nationales.

4.3 Si cette condition est remplie, la proposition de création d'un système contributif fondé sur une fiscalité «européenne» pourrait avoir un fondement rationnel; dans le cas contraire, le mécanisme proposé semble être quelque peu prématuré.

Bruxelles, le 12 mai 2005.

La Présidente
du Comité économique et social européen
Anne-Marie SIGMUND

ANNEXE

L'amendement suivant a été rejeté au cours des débats:

Paragraphe 3.1.1.1

Supprimer ce paragraphe.

Exposé des motifs

Le calcul des recettes douanières et les coûts qui en résultent pour l'administration des douanes continuent d'exister, même si les recettes en question ne contribuent pas aux ressources propres de l'UE. Étant donné que la politique commerciale est une politique pour laquelle la compétence a été transférée à l'UE, il est naturel que tous ses éléments s'inscrivent dans le cadre de la politique de l'UE, y compris la perception des droits de douane et les recettes douanières.

Résultat du vote:

Voix pour: 38

Voix contre: 51

Abstentions: 18
