

Journal officiel

de l'Union européenne

C 65

Édition
de langue française

Communications et informations

49^e année

17 mars 2006

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire	Page
	I <i>Communications</i>	
	
	II <i>Actes préparatoires</i>	
	Comité économique et social européen	
	422^{ème} session plénière des 14 et 15 décembre 2005	
2006/C 65/01	Avis du Comité économique et social européen sur le «Plan d'action dans le domaine des aides d'État – Des aides d'État moins nombreuses et mieux ciblées: une feuille de route pour la réforme des aides d'État 2005-2009» [COM(2005) 107 final — (SEC(2005) 795)]	1
2006/C 65/02	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative au 7 ^{ème} programme-cadre de la Communauté européenne pour des activités de recherche, de développement technologique et de démonstration (2007-2013)» et la «Proposition de décision du Conseil relative au septième programme-cadre de la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom) pour des activités de recherche et de formation en matière nucléaire (2007-2011)» [COM(2005) 119 final/2 — 2005/0043 (COD) — 2005/0044 (CNS)]	9
2006/C 65/03	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant un programme-cadre pour la compétitivité et l'innovation (2007-2013)» [COM(2005) 121 final — 2005/0050 (COD)]	22
2006/C 65/04	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur l'accès des services des États membres chargés de l'immatriculation des véhicules au système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II)» [COM(2005) 237 final — 2005/0104 (COD)]	27
2006/C 65/05	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 69/169/CEE en ce qui concerne la restriction quantitative temporaire sur les importations de bière en Finlande» [COM(2005) 427 final — 2005/0175 (CNS)]	29
2006/C 65/06	Avis du Comité économique et social européen sur «La sûreté des modes de transport»	30

FR

Prix:
26 EUR

(Suite au verso)

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire (suite)	Page
2006/C 65/07	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Conseil portant mesures financières communautaires relatives à la mise en œuvre de la politique commune de la pêche et au droit de la mer» [COM(2005) 117 final — 2005/0045(CNS)]	38
2006/C 65/08	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Perfectionner le mécanisme communautaire de protection civile» [COM(2005) 137 final]	41
2006/C 65/09	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Les sociétés mixtes du secteur de la pêche communautaire — situation actuelle et future»	46
2006/C 65/10	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Conseil établissant la grille communautaire de classement des carcasses de gros bovins» [COM(2005) 402 final — 2005/0171 CNS]	50
2006/C 65/11	Avis du Comité économique et social européen sur «Le rôle des parcs technologiques dans la transformation industrielle des nouveaux États membres de l'UE»	51
2006/C 65/12	Avis du Comité économique et social européen concernant la communication de la Commission sur le thème «Restructuration et emploi — Anticiper et accompagner les restructurations pour développer l'emploi: le rôle de l'Union européenne» [COM(2005) 120 final]	58
2006/C 65/13	Avis du Comité économique et social européen sur la Proposition de décision du Conseil établissant le programme spécifique «Prévention, préparation et gestion des conséquences en matière de terrorisme» pour la période 2007-2013 — Programme général «Sécurité et protection des libertés» [COM(2005) 124 final 2005/0034 (CNS)]	63
2006/C 65/14	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative à l'année européenne de l'égalité des chances pour tous (2007) — Vers une société juste» [COM(2005) 225 final — 2005/0107 (COD)]	70
2006/C 65/15	Avis du Comité économique et social européen sur «Comment intégrer les aspects sociaux dans les négociations des Accords de partenariat économique»	73
2006/C 65/16	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission — Document de consultation sur les aides d'État à l'innovation» [COM(2005) 436 final]	86
2006/C 65/17	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Contribution de la Commission à la période de réflexion et au-delà: Le Plan D comme Démocratie, Dialogue et Débat» [COM(2005) 494 final]	92
2006/C 65/18	Avis du Comité économique et social européen sur «Le cheminement vers la société européenne de la connaissance — La contribution de la société civile organisée à la stratégie de Lisbonne»	94
2006/C 65/19	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Conseil visant à modifier la directive 77/388/CEE en ce qui concerne certaines mesures visant à simplifier la perception de la taxe sur la valeur ajoutée et à lutter contre la fraude et l'évasion fiscales et abrogeant certaines décisions accordant des dérogations» [COM(2005) 89 final — 2005/0019 (CNS)]	103
2006/C 65/20	Avis du Comité économique et social européen sur le thème: «Énergies renouvelables»	105
2006/C 65/21	Avis du Comité économique et social européen sur le Livre vert: «Le crédit hypothécaire dans l'Union européenne» [COM(2005) 327 final]	113
2006/C 65/22	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen — Programme de La Haye: Dix priorités pour les cinq prochaines années — Un partenariat pour le renouveau européen dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice» [COM(2005) 184 final]	120



2006/C 65/23

Avis du Comité économique et social européen sur les propositions susmentionnées:

- «Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 40/94 en ce qui concerne le mandat du président de l'Office de l'harmonisation dans le marché intérieur
- Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 2100/94 en ce qui concerne le mandat du président de l'Office communautaire des variétés végétales
- Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 2007/2004 en ce qui concerne le mandat du directeur exécutif et du directeur exécutif adjoint de l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne
- Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 2062/94 instituant une Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail en ce qui concerne le mandat du directeur
- Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1406/2002 instituant une Agence européenne pour la sécurité maritime en ce qui concerne le mandat du directeur
- Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1592/2002 en ce qui concerne le mandat du directeur exécutif et des directeurs de l'Agence européenne de la sécurité aérienne
- Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 881/2004 instituant une Agence ferroviaire européenne en ce qui concerne le mandat du directeur exécutif
- Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1035/97 portant création d'un Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes en ce qui concerne le mandat du directeur
- Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 1210/90 relatif à la création de l'agence européenne pour l'environnement et du réseau européen d'information et d'observation pour l'environnement en ce qui concerne le mandat du directeur exécutif
- Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 337/75 portant création d'un centre européen pour le développement de la formation professionnelle en ce qui concerne le mandat du directeur
- Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 1365/75 concernant la création d'une Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail en ce qui concerne le mandat du directeur et du directeur adjoint
- Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 1360/90 portant création d'une Fondation européenne pour la formation en ce qui concerne le mandat du directeur
- Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 302/93 portant création d'un Observatoire européen des drogues et des toxicomanies en ce qui concerne le mandat du directeur
- Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 178/2002 en ce qui concerne le mandat du directeur exécutif de l'Autorité européenne de sécurité des aliments
- Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 851/2004 instituant un Centre européen de prévention et de contrôle des maladies en ce qui concerne le mandat du directeur
- Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 726/2004 en ce qui concerne le mandat du directeur exécutif de l'Agence européenne des médicaments» COM((2005) 190 final — 2005/0077(CNS) — 2005/0078(CNS) — 2005/0089(CNS) — 2005/0085(COD) — 2005/0086(COD) — 2005/0087(COD) — 2005/0088(COD) — 2005/0080(CNS) — 2005/0072(COD) — 2005/0073(COD) — 2005/0074(COD) — 2005/0075(COD) — 2005/0076(COD) — 2005/0081(COD) — 2005/0082(COD) — 2005/0083(COD) 131

2006/C 65/24

Avis du Comité économique et social européen sur le «Livres vert sur la politique des services financiers (2005-2010)» [COM(2005) 177 final] 134

2006/C 65/25

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Règles d'hygiène et entreprises artisanales de transformation» 141



II

(Actes préparatoires)

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

422^{ÈME} SESSION PLÉNIÈRE DES 14 ET 15 DÉCEMBRE 2005

Avis du Comité économique et social européen sur le «Plan d'action dans le domaine des aides d'État – Des aides d'État moins nombreuses et mieux ciblées: une feuille de route pour la réforme des aides d'État 2005-2009»

[COM(2005) 107 final — (SEC(2005) 795)]

(2006/C 65/01)

Le 8 juin 2005, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur le document de consultation susmentionné.

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 11 novembre 2005 (rapporteur: M.PEZZINI).

Lors de sa 422^{ème} session plénière des 14 et 15 décembre 2005 (séance du 14 décembre 2005), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 117 voix pour, 2 voix contre et 5 abstentions.

1. Introduction

1.1 Le Comité économique et social européen n'a eu de cesse de rappeler l'importance du contrôle des aides publiques, car c'est un élément fondamental pour:

- une politique équilibrée de la concurrence conçue également comme un instrument de convergence entre les économies des États membres,
- le renforcement de l'innovation et de la compétitivité de l'Union,
- la cohésion et la croissance durable de l'ensemble des régions communautaires.

1.2 La législation relative aux aides d'État trouve ses fondements dans les textes qui sont à l'origine même de la Communauté, c'est-à-dire dans les dispositions des traités CECA et CEE. Mais, à la différence du traité CECA, qui est désormais arrivé à expiration, le traité CE ne prévoit pas, en matière d'aides d'État, une interdiction absolue: en effet, parallèlement à l'énoncé de l'interdiction, des dérogations ⁽¹⁾ et certaines exceptions ⁽²⁾ sont prévues, qui confèrent à la Commission et, à titre exceptionnel, au Conseil également, un large pouvoir discrétionnaire en matière d'autorisation d'aides, par dérogation à la norme générale.

⁽¹⁾ Art. 87, par. 2.

⁽²⁾ Art. 87, par. 3.

1.3 Par ailleurs, les articles 87, 88 et 89, qui régissent cette matière complexe, sont inclus dans la Section II du Titre VI relatif aux règles communes sur la concurrence, la fiscalité et le rapprochement des législations, afin de souligner justement comment la question des aides d'État doit être prise en compte au vu des effets qu'elle peut générer sur la concurrence.

1.3.1 À ce sujet, le Comité a déjà eu l'opportunité de souligner que tout nouveau plan d'action dans le domaine des aides d'État doit s'inscrire dans le cadre tracé par l'article 2 du traité instituant la Communauté européenne afin de garantir, entre autres, un bon fonctionnement du marché unique, l'application de règles non discriminatoires, un développement harmonieux, équilibré et durable des activités économiques, une croissance durable et non inflationniste, un haut degré de compétitivité et de convergence, le relèvement de la qualité de la vie ainsi que la cohésion économique et sociale et la solidarité entre les États membres.

1.4 De fait, on entend par aide d'État, comme l'indique la Commission même «une forme d'intervention étatique utilisée pour promouvoir une activité économique déterminée. L'octroi d'une aide d'État a pour conséquence que certains secteurs ou activités économiques bénéficient d'un traitement plus favorable que d'autres, et fausse donc le jeu de la concurrence en opérant une discrimination entre les sociétés qui bénéficient d'une aide et les autres» ⁽³⁾.

⁽³⁾ COM(2005) 147 final du 20.4.2005, p. 11.

1.4.1 Au titre de l'article 87 paragraphe 1 du traité, la notion d'aide d'État couvre non seulement l'ensemble des aides accordées par les pouvoirs publics au moyen des deniers publics, mais également les interventions visant à réduire les charges qui, en règle générale, grèvent le budget d'une entreprise.

1.5 Le Conseil européen de mars 2005 a rappelé l'objectif de poursuivre sur la voie de la réduction du niveau général des aides d'État, en octroyant néanmoins des dérogations pour les éventuelles défaillances des marchés. Cette position est conforme aux objectifs des sommets de Lisbonne de 2000 et de Stockholm de 2001 et répond à la nécessité de déployer les aides en faveur d'objectifs horizontaux d'intérêt commun, y compris ceux de cohésion.

1.5.1 Par ailleurs, dans sa communication récente sur la révision à mi-parcours de la stratégie de Lisbonne, la Commission a repris à son compte cet objectif, visant à réduire les aides d'État, à les orienter de façon à ce qu'elles remédient aux défaillances du marché, notamment dans des secteurs à fort potentiel de croissance, et à stimuler l'innovation⁽⁴⁾.

1.6 Le Parlement européen s'est lui aussi prononcé récemment sur les aides d'État⁽⁵⁾, en insistant sur leur utilisation responsable et efficace, et vu que:

- elles représentent plus de 50 % du budget annuel de l'Union,
- elles ont des conséquences sur les finances publiques, sur la concurrence et sur la capacité des entreprises privées à investir dans le cadre d'une économie globalisée,
- elles sont financées par le contribuable européen.

1.6.1 Par ailleurs, le PE a adopté le 9 juin 2005 une résolution intitulée «Renforcer la compétitivité européenne: conséquences des mutations industrielles sur la politique et le rôle des PME»⁽⁶⁾ dans laquelle il soutient, entre autres, l'objectif de réduction du volume global des aides aux entreprises, mais rappelle l'utilité de certaines aides pour pallier certaines carences du marché, telles que les aides à la R&D, à la formation et aux activités de conseil aux entreprises.

1.6.2 Prenant acte de l'importance des aides octroyées aux PME dans les États membres, le PE demande à la Commission de maintenir au sein des Fonds structurels l'ensemble des instruments d'aide à la reconversion économique et socio-économique pour les régions victimes de délocalisations industrielles et insiste pour que l'on prenne en compte les exigences des petites et microentreprises⁽⁷⁾ dans ces régions et plus généralement dans l'ensemble des politiques de cohésion.

⁽⁴⁾ La société de la connaissance n'est pas toujours facilement intelligible. Les produits de cette société se distinguent par un contenu élevé d'intelligence. L'aptitude à produire des biens et des services toujours plus innovants et intelligents doit être stimulée et soutenue, y compris par les aides d'État.

⁽⁵⁾ Résolution PE n. P6_TA(2005)0033, du 22.2.2005.

⁽⁶⁾ Résolution PE n. A6-0148/2005, du 12.5.2005.

⁽⁷⁾ Cf. Recommandation 2003/361/CE (JO L 124 du 20.5.2003).

1.6.3 Dans le cadre du projet de réforme des régimes d'aides publiques, le PE propose que soit établie une ligne d'action claire en faveur de l'innovation, qui couvre transversalement tous les secteurs, dans le contexte des objectifs de Lisbonne.

1.7 De son côté, la Cour de justice elle aussi s'est prononcée au fil des années et à de nombreuses occasions sur le thème des aides d'État, créant une véritable législation au cas par cas et en mettant au point une jurisprudence qui se caractérise par des lignes directrices cohérentes et très détaillées, dernièrement par l'arrêt relatif aux services d'intérêt général et l'arrêt Altmark du 24 juillet 2003⁽⁸⁾.

1.8 Dans son «Rapport sur le tableau de bord des aides d'État» d'avril 2005⁽⁹⁾, la Commission trace une vue d'ensemble positive de la réaction des États membres à la stratégie lancée à Lisbonne, en soulignant le léger recul du niveau des aides par rapport au PIB et les réponses encore plus positives sur la réorientation des aides dans le sens suggéré par les Conseils européens: néanmoins, beaucoup reste à faire.

1.8.1 En tant que base de discussion pour une stratégie visant à réduire le niveau général des aides d'État et à les réorienter vers des objectifs horizontaux, la Commission avait mis au point, en 2001, un répertoire des aides d'État et le tableau de bord y afférent, qu'elle a développés ultérieurement au cours de 2002. Le Comité a déjà exprimé son appréciation pour l'engagement de la Commission visant à aboutir à une plus grande transparence dans ce domaine, ce qui semble particulièrement significatif pour les pays ayant adhéré récemment à l'UE.

1.9 Le Comité note avec satisfaction qu'en 2003 l'ensemble des aides publiques a diminué de 3,6 % par rapport à 1999 et de presque 30 % par rapport à 1996; néanmoins, il remarque que le montant de 53 milliards d'euros⁽¹⁰⁾, dont presque 60 % sont destinés à l'industrie manufacturière et aux services, est encore élevé. Il confirme également son inquiétude au sujet de distorsions de concurrence qui pourraient dériver des divergences en matière d'aides publiques entre les différents États membres et, à l'intérieur de chacun d'entre eux, entre les différentes régions.

1.9.1 Le Comité⁽¹¹⁾ a en son temps accueilli favorablement le travail systématique mené par la Commission pour clarifier et préciser les règles, en fixant notamment son attention sur le règlement d'exemption par catégorie ainsi que sur les aides pour l'emploi visant à favoriser la création de postes de travail par les États membres.

⁽⁸⁾ Affaire C-280/00, Altmark Trans et Magdeburg – Nahverkehrsgesellschaft Altmark (2003) CJCE I-7747.

⁽⁹⁾ Cf. note 3.

⁽¹⁰⁾ Au niveau de l'UE.

⁽¹¹⁾ JO C 108, du 30.4.2004.

1.9.2 Le Comité est entièrement d'accord avec la Commission sur le fait que les règles relatives aux aides d'État doivent faire l'objet d'ajustements dans le temps, car elles doivent tenir compte des développements intervenus au niveau politique, économique et juridique. C'est pour cette raison que «les instruments d'évaluation des aides d'État font l'objet de révisions périodiques et, par conséquent, ont souvent une durée limitée»⁽¹²⁾.

1.10 Le Comité se félicite que la Commission ait présenté des propositions visant à esquisser une réforme générale de cette question⁽¹³⁾ fondée sur une approche intégrée qui tienne particulièrement compte des «défaillances du marché».

1.10.1 Il estime que l'adoption d'un nouvel encadrement qui tienne compte du nécessaire équilibre entre la politique des aides d'État et les nécessités de développement, doit être subordonnée à une révision qui vise à une simplification et à une évaluation exhaustive de l'impact des aides.

1.10.2 Cette révision devra se fonder sur des objectifs clairs, de larges consultations et, des informations complètes. Le nouvel encadrement devra assurer, en plus d'un système précis de contrôle, la cohérence des politiques, un ciblage des actions et enfin, une simplification, une transparence et une sécurité juridique accrues.

1.10.3 L'encadrement proposé devrait être conforme:

- aux impératifs d'approche intégrée de la compétitivité, arrêtés par le Conseil européen de novembre 2004, pour la relance de l'agenda de Lisbonne, en termes de développement économique, de croissance de l'emploi et de renforcement des entreprises,
- aux exigences de simplification de la politique communautaire des aides d'État, dont les étapes successives ont produit une complexité de plus en plus importante et des charges administratives de plus en plus lourdes, tant pour les États membres que pour les bénéficiaires,
- à la nécessité de garantir la sécurité juridique et la transparence administrative, avec des règles claires, simples et établies à l'avance, pouvant être appréhendées et utilisées facilement par les entreprises et leurs conseillers,
- au principe de validité économique des aides, visant à remédier aux défaillances du marché, en limitant l'insécurité et garantissant une prévisibilité suffisante aux opérateurs,
- aux mécanismes et aux procédures de relevé et de notification des mesures incompatibles avec le marché intérieur de l'UE à 25; ces mécanismes doivent assurer des possibilités concrètes d'implication active des acteurs concernés, de la magistrature, du monde universitaire, des entreprises et de la société civile.

1.10.4 D'autres exigences imposent que l'on prenne particulièrement en considération:

- les dimensions et la localisation des bénéficiaires de l'aide, ainsi que l'importance de l'aide même (cf. le règlement des aides «de minimis»),
- la compatibilité du nouvel encadrement avec la politique communautaire de l'environnement (nouvelles règles en matière de système d'échange de quotas d'émission),

- la politique de l'innovation (Vade-mecum de novembre 2004 et nouvelle communication de 2005), de la recherche et du développement technologique (nouveau cadre des aides R&D 2006),
- la politique industrielle sectorielle,
- la politique de cohésion (révision des lignes directrices concernant les aides à finalité régionale 2006),
- la politique de l'entreprise (règlement «de minimis» et révision des dispositions relatives au capital-risque),
- la sensibilité des consommateurs et les bénéfices pour les citoyens européens.

1.11 Toutefois, de l'avis du Comité, la question la plus importante, qui doit être abordée par le biais de la définition d'un encadrement commun des aides d'État, est celle de la relance d'une politique moderne, en mesure de recueillir un accord unanime de l'ensemble des États membres, compte tenu du fait que la mondialisation impose des processus de transition et de restructuration à toutes les économies de l'Union.

1.12 Les entreprises, en tant que concurrentes et destinataires finales des régimes d'aide, se trouvent, tout comme le secteur public, dans une position privilégiée pour évaluer l'efficacité des instruments mis en œuvre. Elles peuvent apporter une contribution réelle au suivi de solutions adaptées à une politique européenne moderne des aides d'État et fournir d'utiles suggestions sur l'articulation de nouvelles lignes directrices.

1.12.1 Par ailleurs, les entreprises sont les premières à être exposées tant aux incertitudes juridiques et aux lenteurs des délais d'approbation des régimes d'aides qu'aux graves conséquences liées à la récupération des aides déclarées illégales. Elles comptent par conséquent parmi les acteurs les plus intéressés à ce que soit diffusée une connaissance homogène de la législation communautaire et à ce que soient surmontées les difficultés et les divergences liées à l'interprétation et l'application de celle-ci.

2. Vers un encadrement équilibré de la réforme des aides d'État

2.1 Le Comité est convaincu que les propositions de réforme de la Commission constituent une opportunité précieuse pour incorporer dans une synthèse équilibrée:

- les exigences de développement de tous les États membres en matière d'économie durable, basée sur la connaissance, sur la création d'emplois plus nombreux et de meilleure qualité et sur des niveaux élevés de qualité de vie,
- les contraintes de la mondialisation, prenant compte du respect à part entière des règles de l'OMC,
- des conditions équitables, au sein du grand marché commun de l'Europe élargie, pour les entreprises, les consommateurs, les contribuables et pour la société civile dans son ensemble.

⁽¹²⁾ SEC(2005) 795, du 7.6.2005.

⁽¹³⁾ COM(2004) 293 final, du 20.4.2004.

2.2 Le Comité partage entièrement le principe directeur de la réforme: «des aides moins nombreuses et mieux ciblées» car celui-ci vise à renforcer la compétitivité des entreprises sur les marchés intérieur et international et à créer les conditions permettant aux entreprises les plus performantes d'être récompensées.

2.3 Le Comité souscrit pleinement au principe indiqué par la Commission d'une simplification des règles visant à donner aux opérateurs une sécurité accrue et alléger les charges administratives des États. Le Comité est en effet convaincu que l'incertitude qui entoure ce que représente une aide d'État licite ou illicite risque de remettre en cause la légitimité du contrôle même des aides d'État exercé par la Commission.

2.4 Selon le Comité, le projet de réforme de la législation communautaire des aides devrait permettre pour l'essentiel d'aboutir à:

- une plus grande implication institutionnelle des différents acteurs concernés, en commençant par les entreprises, dans les processus décisionnels et d'application des politiques,
- une adaptation des règles existantes aux nouveaux défis, afin de soutenir les objectifs de la stratégie de Lisbonne et d'en accroître les bénéfices pour les citoyens,
- la création d'instruments spécifiques, afin de stimuler l'expansion de la taille des entreprises, en autorisant des mesures d'encouragement appropriées,
- l'adoption de nouvelles règles relatives aux aides d'État à l'innovation et à la R&D,
- des conditions plus claires pour l'octroi d'aides fiscales, en opérant une révision des encadrements relatifs aux mesures d'aide grâce à la «fiscalité avantageuse», afin de garantir des conditions de concurrence loyale aux régions défavorisées par le biais d'un instrument attrayant, simple et ayant un impact limité sur la concurrence,
- l'introduction de mécanismes d'évaluation ex post et d'un suivi de l'efficacité économique des mesures, qui tiennent compte de leur validité par rapport au fonctionnement du marché intérieur,
- une coopération internationale plus étroite permettant de coordonner la politique communautaire avec celle des pays tiers, surtout ceux dont la législation ne prévoit aucune limite en matière d'aides d'État.

2.5 La politique en matière d'aides d'État fait partie intégrante de la politique de la concurrence et, en cette qualité, est une des politiques communautaires qui exerce le plus d'influence sur le fonctionnement de l'économie. Il convient donc, d'après le Comité, qu'elle soit utilisée de manière plus pragmatique afin d'assurer la qualité du développement et la cohérence avec les objectifs du processus de Lisbonne, pour être en mesure de jouer un rôle de propulseur et, partant, de garantir des dynamiques de développement économique et de l'emploi saines.

2.6 La compétitivité mesure les capacités du marché à créer efficacement des biens et services utiles dans un environnement mondialisé afin d'améliorer le niveau de vie de la société et garantir un niveau élevé d'emploi. Il nous faut néanmoins admettre que nous avons échoué dans nos efforts visant à promouvoir la croissance des entreprises européennes et des ressources humaines vers des niveaux plus élevés de recherche technologique, d'innovation, de formation et d'internationalisation, comme cela avait été envisagé par la stratégie de Lisbonne.

3. La réforme et la stratégie de Lisbonne (Des aides d'État moins nombreuses et mieux ciblées)

3.1 Le Comité soutient un nouvel encadrement communautaire général des aides d'État, qui s'inspire d'une politique en matière d'aides:

- plus ciblée et sélective,
- cohérente et totalement intégrée à la stratégie de Lisbonne, à l'achèvement du marché unique et aux autres politiques communautaires,
- fondée sur la simplification, la transparence et la sécurité juridique des procédures et des règles,
- caractérisée par une implication institutionnelle accrue des entreprises et du monde du travail dans les processus de décision et d'application, ainsi que dans les phases d'évaluation et de suivi de l'efficacité,
- fondée sur des responsabilités partagées, par la mise sur pied de niveaux nationaux de coordination,
- reliée aux politiques des instances internationales et des principaux partenaires européens sur les marchés mondiaux,
- respectueuse des règles du marché intérieur,
- garantissant la compatibilité des aides publiques de l'Union européenne.

3.2 Ainsi, d'après le Comité, la politique communautaire des aides d'État doit apporter une contribution active de manière à rendre l'Europe plus attrayante pour les investissements et pour l'emploi, afin de renforcer la compétitivité des entreprises et la cohésion sociale, stimuler la disposition à la recherche et à l'innovation, et enfin pour promouvoir la création et la diffusion des nouvelles connaissances et la formation des ressources humaines.

3.3 De l'avis du CESE, les dispositions communautaires d'exemption relatives aux aides à la formation et à l'emploi devraient être étendues et simplifiées par le biais d'un règlement général d'exemption par catégorie, en privilégiant les mesures d'aide les plus transparentes et ciblées sur des objectifs précis. Ces mesures devraient être identifiées en coopération étroite avec les entreprises et les partenaires sociaux qui, en tant que destinataires des régimes d'aide, sont les plus effectivement à même d'évaluer l'efficacité des instruments proposés.

3.4 En ce qui concerne le régime des aides à finalité régionale, dans le nouveau cadre programmatique 2007-2013, le Comité soutient la volonté de relancer le développement des régions défavorisées (régions NUTS II «à effet statistique», régions NUTS II «en croissance économique», régions NUTS III «à faible densité de population»), des îles et des zones de montagnes caractérisées par une marginalité territoriale, en dépassant la logique de l'assistance, en réduisant les montants maximums d'aides, en limitant à 10 % le différentiel entre les classes extrêmes des régions en retard de développement et en luttant contre les délocalisations susceptibles d'être provoquées par des différentiels disproportionnés d'aides (ne dépassant pas 20 % pour des régions NUTS III) entre les régions transfrontalières.

3.4.1 Le Comité partage l'approche de la Commission sur la question de l'intensité des aides à finalité régionale pour des entreprises de typologie différente, mais estime qu'il y a lieu d'éviter le risque de freiner l'expansion des petites entreprises en termes de taille en garantissant une majoration unique (de 20 %) tant pour les petites entreprises que pour les entreprises de taille moyenne. Les limites proposées pour soutenir les investissements des grandes entreprises, dans les régions couvertes par les nouvelles dérogations, devraient tenir compte de la nouvelle classification des entreprises prévue par la recommandation de la Commission de 2003 ⁽¹⁴⁾.

3.5 En ce qui concerne les aides de faible montant, le Comité est favorable à un relèvement du plafond prévu par les aides «de minimis» en vue également d'un ciblage plus précis et d'une simplification de l'action communautaire.

3.6 Le Comité est d'avis que la Commission devrait pouvoir concentrer son attention sur l'examen des aides d'État qui ont un impact significatif sur les échanges, sans disperser son énergie dans l'étude d'une multiplicité de cas, ayant une incidence essentiellement locale, en clarifiant le sens et l'interprétation de la notion d'incidence locale.

3.7 Le Comité estime que le contrôle sur les aides d'État doit être proportionné et efficace et qu'il convient d'éviter des procédures complexes de notification pour les cas ayant un impact économique marginal sur la concurrence communautaire.

3.8 Le Comité soutient fermement la proposition sur les aides d'État de faible montant, présentée en son temps par la Commission (février 2004), dans une optique permettant de garantir aux États membres une plus grande flexibilité, des procédures simplifiées, ainsi qu'une marge de manœuvre suffisante pour les mesures d'aide destinées à la réalisation des objectifs prévus par la stratégie de Lisbonne, tout en préservant des possibilités de contrôle adéquates par la Commission

3.9 En matière d'aides sectorielles, à l'instar des indications données par la Commission pour les exemptions par catégorie, il y a lieu d'assurer la cohérence entre les politiques communautaires sectorielles et les régimes d'aide dans les secteurs des transports, de l'énergie, de l'information et de la communication. Dans les domaines de la culture, de l'audiovisuel, du

cinéma et du sport où il existe un grand potentiel d'innovation, de croissance et de nouveaux emplois, la stratégie de Lisbonne a indiqué des objectifs précis.

3.10 En matière d'aides environnementales, l'encadrement communautaire des aides d'État pour la protection de l'environnement restera en vigueur jusqu'en 2007. Dans ce cas également, il est important de poursuivre les objectifs établis par la stratégie de Lisbonne, en favorisant la réalisation du système d'échange d'émissions de CO₂ (ETS système d'échange de quotas d'émission - Plans nationaux d'allocation des quotas) dans le cadre des objectifs du protocole de Kyoto.

3.11 Aides à l'innovation (d'après la définition du Livre vert ⁽¹⁵⁾). D'après le Comité, il faudrait étendre la réglementation existante à des typologies d'aides destinées à des activités d'innovation, et non couvertes par les lignes directrices actuelles, et identifier des critères clairs et généraux de compatibilité, qui laissent aux États des marges d'intervention plus importantes, sans obligation de notification.

3.11.1 Afin d'obtenir une amélioration dans ce domaine, le CESE demande à la Commission de mieux préciser, avec l'aide d'Eurostat, quelles seraient les activités de production et de services pouvant être incluses dans celles que l'on peut définir aujourd'hui d'innovantes. Il serait en effet très utile de pouvoir disposer de lignes directrices dans ce secteur sensible.

3.11.2 Dans cette optique, le Comité se réjouit de la présentation, le 21 septembre 2005, de la communication sur le régime des aides d'État à l'innovation, destinée à fournir un encadrement communautaire à ce secteur déterminant et à identifier d'une part, les situations plus évidentes de défaillance du marché et, de l'autre, les interventions de circonstance, réalisables dans les cas où il est possible d'apporter un remède à ces situations.

3.12 Par ailleurs, il y a lieu également d'identifier clairement des critères prédéfinis en mesure d'indiquer quelles sont les défaillances du marché susceptibles d'entraver l'optimisation des mesures et des instruments innovants dans la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne: il conviendra néanmoins en même temps de laisser aux États membres et à leurs régions des marges de manœuvre suffisantes pour adapter des interventions proportionnées et efficaces, à même de transformer la recherche préparatoire en innovation commerciale et de marché.

3.13 En ce qui concerne les aides destinées à encourager les investissements dans des projets innovants réalisés par des PME, il convient qu'elles visent à promouvoir également l'expansion des entreprises en termes de taille, et qu'elles prévoient notamment:

- le soutien aux réseaux régionaux et transrégionaux d'innovation,
- la promotion de la politique des districts et des parcs technologiques industriels,

⁽¹⁴⁾ JO L 124, du 20.5.2003.

⁽¹⁵⁾ COM(1995) 688.

- le recours aux *business angels* et intermédiaires de services, tels que les «*venture technologists*» (fournisseurs de technologie d'entreprise), les courtiers et les consultants dans le domaine des brevets,
- la création de centres de transfert de technologie et de capital-risque,
- la formation et le recrutement du personnel technique qualifié.

3.14 De l'avis du Comité, le nouveau régime d'encadrement devrait prendre en compte également l'ensemble des facteurs relatifs à l'environnement, qui exercent une influence sur le processus d'innovation, tels que:

- la culture d'entreprise orientée vers l'innovation,
- le système de relations et d'interdépendances avec d'autres entreprises, organismes et collectivités publiques, qui sont fondamentales pour la création et la diffusion de la connaissance et de l'innovation,
- la cadre législatif et réglementaire de référence, notamment en matière de propriété intellectuelle,
- l'accès au marché des capitaux, notamment en ce qui concerne le capital-risque et les start-ups (réexamen de la communication sur le capital-investissement),
- les services d'éducation et de formation et les rapports entre le monde universitaire, scientifique et l'entreprise,
- les structures de support (telles que les incubateurs, les réseaux de districts, les parcs industriels et technologiques) et d'intermédiation pour l'innovation.

3.14.1 D'une manière plus générale, il estime que dans le processus de révision des orientations relatives aux aides horizontales en matière de recherche, d'innovation, d'environnement et de capital humain, il serait utile:

- d'accroître l'intensité prévue actuellement pour les mesures horizontales,
- de conserver les primes territoriales pour les actions réalisées dans des zones en retard de développement,
- de prévoir pour les zones non éligibles, ou perdant leur éligibilité au titre de l'art. 83 point c, une «prime de cohésion» pour des interventions cofinancées par les Fonds structurels.

3.15 En ce qui concerne le régime d'aides dans le secteur des services d'intérêt économique général, il faut souligner que ces services constituent un élément essentiel de la cohésion sociale et territoriale: il est par conséquent nécessaire que, sur la base des critères fixés par l'arrêt Altmark⁽¹⁶⁾ et la décision y

afférente de la Commission du 13 juillet 2005, la référence à la notion d'«entreprise moyenne, bien gérée» fasse l'objet d'une clarification, et que la sécurité juridique soit garantie pour les compensations accordées au titre d'une mission de service public, qui constituent des aides d'État compatibles avec le traité.

3.16 D'après le Comité, la législation future devrait prendre en compte le fait que c'est aux institutions ayant une légitimité démocratique en la matière, aux niveaux national, régional et local que revient la responsabilité de définir les services d'intérêt économique général⁽¹⁷⁾.

4. Simplification et transparence des procédures

4.1 Le Comité estime que des progrès importants peuvent être réalisés en vue d'une simplification et d'une transparence plus poussées, en renforçant l'action entreprise par la Commission pour rendre la politique communautaire des aides plus ciblée sur les éléments susceptibles de provoquer des distorsions significatives de la concurrence.

4.2 Il y a lieu également de remédier à la longueur des délais de traitement des dossiers, en améliorant et en allégeant les pratiques administratives, et en sollicitant la responsabilité des États membres afin de garantir transparence et efficacité.

4.3 Selon le Comité, l'élaboration de codes de bonne conduite, impliquant à part entière tous les acteurs intéressés, et notamment les entreprises, dans la mesure où elles sont les destinataires des mesures d'aides, est très souhaitable également.

5. La réforme et l'Europe à 25

5.1 La situation nouvelle résultant de l'élargissement exige des adaptations à la politique des aides d'État, afin de permettre à l'ensemble des régions européennes d'être susceptibles d'attirer, les unes autant que les autres, de nouvelles implantations et de nouveaux investissements et pour garantir une concurrence loyale entre les régions limitrophes.

5.2 Les dix nouveaux États membres de l'Union affectent actuellement aux entreprises, au titre des aides d'État, des montants nettement plus importants – exprimés en pourcentage de leur PIB – que ceux versés dans l'Europe des Quinze, bien que ce rapport marque une tendance de rééquilibrage progressif. Au cours de la période 2000-2003, les aides d'État dans les nouveaux États membres ont représenté en moyenne 1,42 % du PIB, à comparer à une moyenne de 0,4 % dans l'UE-15.

⁽¹⁶⁾ Affaire C-280/00, Altmark Trans et Magdeburg – Nahverkehrsgesellschaft Altmark (2003) CJCE I-7747.

⁽¹⁷⁾ L'exemption des compensations au titre de service public, d'après l'art. 86 paragraphe 2, devrait être suffisamment significative pour permettre une flexibilité suffisante, une dynamique appropriée et des charges administratives minimales.

5.3 La stratégie de Lisbonne a prévu l'utilisation des aides pour atteindre des objectifs horizontaux. En 2002, elles représentaient 73 % des aides dans l'UE-15, contre 22 % dans les nouveaux États membres ⁽¹⁸⁾.

5.4 Par ailleurs, il convient de reconnaître que les nouveaux États membres ont très bien su s'adapter à l'économie de marché, bien que l'Europe élargie doive encore réaliser des progrès importants pour réduire le niveau général des aides et pour favoriser la compétitivité, le développement durable et cohérent, ainsi que la nouvelle économie européenne de la connaissance.

6. Implication des acteurs intéressés: entreprises et société civile

6.1 Le Comité estime qu'il est nécessaire d'améliorer la gouvernance des pratiques et des procédures dans le domaine des aides d'État, en impliquant davantage les acteurs directement intéressés. Parmi ceux-ci figurent au premier rang les entreprises et la société civile qui sont exposées au premier lieu tant aux incertitudes juridiques et aux lenteurs des délais d'approbation communautaire des régimes d'aides, qu'aux graves conséquences liées à la récupération des aides déclarées non recevables ou illégales.

6.2 Les entreprises, en tant que destinataires des régimes d'aide et aussi en tant qu'acteurs de la concurrence, se trouvent dans une position privilégiée pour:

- évaluer, grâce à leur bagage de connaissances et d'expériences directes, l'efficacité des instruments mis en oeuvre, effectuer le suivi des solutions adoptées et définir les «meilleures pratiques» possibles,
- favoriser une meilleure diffusion de la législation communautaire, sous une forme claire, transparente et directement accessible aux utilisateurs, tant pour ceux qui octroient les aides que pour ceux qui en bénéficient,
- contribuer à surmonter les difficultés et les incertitudes liées à l'interprétation et à l'application, qui risquent de mettre en question la légitimité du contrôle sur les aides d'État,
- mettre en place des modalités d'autoapplication de la réglementation en favorisant le respect et la pleine application des législations européennes.

⁽¹⁸⁾ À l'échelon européen, environ 73 % des aides totales (aides aux secteurs de l'agriculture, de la pêche et des transports non comprises) ont été accordées en 2002 en faveur d'objectifs horizontaux, notamment la recherche et le développement, les petites et moyennes entreprises, l'environnement et le développement économique régional. Les 27 % restants ont consisté en des aides visant des secteurs spécifiques (principalement le secteur manufacturier, l'industrie houillère et les services financiers), notamment des aides au sauvetage et à la restructuration. La part des aides en faveur d'objectifs horizontaux a augmenté de 7 points de pourcentage entre la période 1998-2000 et la période 2000-2002: cette hausse résulte en grande partie d'augmentations sensibles des aides en faveur de l'environnement (+7 points) et de la recherche et du développement (+ 4 points). Cette tendance positive a été enregistrée, à des degrés variables, dans la majorité des États membres. En effet, dans plusieurs États membres - Belgique, Danemark, Grèce, Italie, Pays-Bas, Autriche et Finlande - la quasi-totalité des aides accordées en 2002 a été allouée à des objectifs horizontaux. (COM(2004) 256 final).

6.3 Par conséquent, le Comité estime nécessaires:

- une implication institutionnelle accrue des entreprises dans les processus décisionnels et de mise en œuvre des politiques,
- l'introduction de mécanismes d'évaluation ex post et d'un suivi de l'efficacité économique des mesures,
- un accès complet, sur Internet, aux décisions de la Commission non seulement dans la langue de l'État membre intéressé, mais également dans une des langues de travail de la Commission,
- une information sur une base régulière aux entreprises, sur les processus de notification en cours, afin de leur permettre de vérifier que les règlements de facilitation approuvés au niveau national ou local sont conformes aux règles substantielles et aux procédures de l'UE relatives aux aides, et d'interagir avec les pouvoirs publics, aux différents niveaux, pour une meilleure application de la politique communautaire en matière d'aides,
- un contrôle proactif de l'application réglementaire, en impliquant les milieux de l'entreprise et les représentants de la société civile dans l'analyse économique des défaillances du marché et des insuffisances de performance d'un secteur ou d'une industrie,
- la mise en œuvre de mécanismes systématiques et partagés, fondés sur des critères définis et transparents, d'identification des défaillances du marché – *market failure watch* – et des mesures d'aide qui n'ont pas d'impact significatif sur la concurrence au sein du marché intérieur et qui sont conformes à la stratégie de Lisbonne.

7. Pour une politique des aides d'État conçue comme un instrument de croissance, élaboré dans le cadre d'une perception commune du développement économique intégré et cohérent à 25-27 États membres, générateur de nouveaux emplois et de nouvelles entreprises

7.1 Le Comité est d'avis qu'il convient d'illustrer de manière claire la valeur ajoutée que les aides d'État représentent pour l'avenir de l'Union européenne, dans le cadre des objectifs d'un développement compétitif, durable et cohérent des États membres souscrits à Lisbonne et rappelés à plusieurs reprises – depuis l'an 2000 jusqu'à nos jours – à l'occasion de plusieurs Sommets européens.

7.1.1 Les secteurs clés identifiés par cette stratégie requièrent des efforts financiers significatifs et ciblés, qui doivent pouvoir être pleinement mis en œuvre dans les politiques budgétaires et structurelles des États membres: cet ensemble doit s'inscrire dans un contexte cohérent et compatible des politiques, défini au préalable, auquel l'ensemble des composantes, y compris la politique communautaire de la concurrence, devra se rapporter et se conformer.

7.2 L'achèvement d'un marché unique européen, en mesure de rivaliser à armes égales avec les autres partenaires du marché mondial requiert, d'après le Comité, une modernisation poussée tant des comportements que des conceptions des politiques européennes en matière d'économie, et notamment des aides d'État; cela s'impose également pour rendre possible la création des grandes infrastructures et des grands investissements matériels nécessaires au fonctionnement d'un marché efficace, technologiquement avancé et compétitif.

7.3 Il convient, d'après le Comité, d'encourager les États membres et les régions, par le biais d'une définition des critères de compatibilité générale, à mettre en œuvre des politiques de soutien poursuivant l'objectif d'une économie compétitive et qui respecte les règles de la libre concurrence.

7.4 Lorsque le marché échoue à rendre compétitives les entreprises européennes et révèle son incapacité à renforcer leurs capacités d'innovation technologique, de formation et d'internationalisation, la politique européenne des aides d'État doit faciliter et non entraver les politiques et les interventions qui visent à stimuler la croissance des entreprises et à accroître leur capacité à attirer en Europe de nouveaux investissements, de nouveaux savoir-faire et de nouveaux capitaux.

8. Recommandations finales

8.1 Le Comité fait part de son soutien à la modernisation de la politique européenne des aides d'État, fondée sur une nouvelle approche proactive et sur un nouvel encadrement communautaire général. A cet égard, il recommande notamment:

- une politique en mesure d'apporter des réponses adéquates, et de remédier aux défaillances du marché ou de mettre fin à celles-ci,
- une politique qui apporte une contribution de taille à l'achèvement du marché intérieur, sans entraîner de distorsions de la concurrence,
- une politique plus cohérente et intégrée, qui encourage la réalisation des différents volets de la stratégie de Lisbonne, afin de rendre plus compétitifs et perfectionnés au niveau mondial, le niveau de développement des entreprises ainsi que la qualité du travail et de la vie des citoyens,

- le renforcement du tissu industriel et des services, obtenu grâce au développement de l'entreprise et en adaptant le monde de l'industrie et du travail aux nouveaux objectifs de la politique industrielle et aux nouvelles exigences que la globalisation impose,
- un soutien appuyé à l'innovation, dans tous ses aspects, au niveau des produits comme des procédés ⁽¹⁹⁾,
- une approche proactive, afin d'accroître l'attrait de l'Europe pour les investissements et sa capacité à créer de l'emploi, de renforcer la dimension compétitive des entreprises, de stimuler la disposition à la recherche et à l'innovation, et enfin de promouvoir la création et la diffusion des nouvelles connaissances et la formation des ressources humaines,
- une attention accrue à l'égard des facteurs qui faussent réellement la concurrence sur le marché intérieur et international, sans se disperser dans des démarches bureaucratiques inutiles et coûteuses pour des phénomènes limités, circonscrits et n'ayant aucun effet significatif de distorsion,
- une approche fondée sur la simplification, la transparence et des procédures et des règles certaines, et parallèlement une action basée sur des critères bien établis, non discrétionnaires et également compatibles avec l'agenda de Lisbonne, en termes de développement harmonieux, cohérent et compétitif au niveau mondial,
- une implication institutionnelle accrue des entreprises dans les processus de décision et d'application dans les phases d'évaluation et de suivi de l'efficacité ainsi que lors de la mise en application,
- un lien plus étroit entre les réglementations européennes et celles des instances internationales de l'OMC et des principaux partenaires de l'Europe sur les marchés mondiaux,
- la définition d'une vision commune, par le biais de la réalisation d'un exercice de prévision participative, auquel l'ensemble des acteurs et des instances politiques, économiques et sociaux puissent participer, afin de vérifier de manière préventive les compatibilités effectives de développement et d'intervention.

Bruxelles, le 14 décembre 2005.

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

⁽¹⁹⁾ Comme indiqué dans le Livre vert sur l'innovation (1995).

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative au 7^{ème} programme-cadre de la Communauté européenne pour des activités de recherche, de développement technologique et de démonstration (2007-2013)» et la «Proposition de décision du Conseil relative au septième programme-cadre de la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom) pour des activités de recherche et de formation en matière nucléaire (2007-2011)»

[COM(2005) 119 final/2 — 2005/0043 (COD) — 2005/0044 (CNS)]

(2006/C 65/02)

Le 25 avril 2005, le Conseil a décidé, conformément à l'article 95 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 11 novembre 2005 (rapporteur: M. WOLF, corapporteur: M. PEZZINI).

Lors de sa 422^e session plénière des 14 et 15 décembre 2005 (séance du 14 décembre), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 123 voix pour et 4 abstentions.

Contenu:

1. Synthèse et recommandations
2. Introduction
3. Contenu de la proposition de la Commission
4. Observations générales
5. Observations particulières
6. Programme Euratom

1. Synthèse et recommandations

1.1 Les objectifs de Lisbonne ⁽¹⁾ ont pour objet la position de l'Europe dans la concurrence mondiale, laquelle se caractérise par une course mondiale aux investissements dans la recherche et le développement, ce tant de la part des pays et ensembles régionaux industrialisés traditionnels (tels que les États-Unis, l'Union européenne et le Japon) que des nouvelles puissances économiques montantes (comme la Chine, l'Inde, le Brésil, la Corée), qui bénéficient d'une main-d'œuvre nettement moins chère.

1.2 Des activités de recherche et de développement efficaces, bénéficiant de subventions suffisantes et se distinguant par leur excellence, sont en effet la condition sine qua non de l'innovation, de la compétitivité et du bien-être, et partant aussi du développement culturel et des prestations sociales. Les investissements dans la recherche et le développement ont pour effet d'accroître – avec un net effet multiplicateur – la puissance économique. C'est également dans cette optique qu'a été arrêté en 2002 à Barcelone ⁽²⁾ l'objectif des 3 % qui, au regard de la course mondiale aux investissements, constitue néanmoins un objectif «mouvant».

1.3 Les activités de recherche et de développement financées par la Communauté européenne apportent une forte valeur ajoutée européenne. Elles ouvrent des perspectives dépassant largement les capacités de certains États membres et ont déjà

⁽¹⁾ Cela vaut également pour les objectifs fixés dans le cadre de la relance de la stratégie de Lisbonne (Conseil européen du 23 mars 2005).

⁽²⁾ L'ensemble des dépenses de recherche et de développement de l'UE doivent augmenter jusqu'à atteindre 3 % du PIB en 2010, les deux tiers de ces efforts étant fournis par le secteur privé. Cf. également JO C 95 du 23.4.2003.

donné lieu à des développements européens de portée mondiale. Elles exercent un effet de levier et d'intégration déterminant et stimulant sur les nécessaires et plus conséquents programmes nationaux de recherche des États membres, ce qui permet également une concentration des ressources. Elles mettent en relation les élites européennes de la recherche, l'industrie européenne et les décideurs européens. Elles sont un moteur de l'intégration, de la cohésion et de l'identité européennes. Elles sont le facteur essentiel de l'espace européen de la recherche.

1.4 La proposition de la Commission d'augmenter ses engagements actuels et de consacrer désormais près de 8 % de l'ensemble du budget communautaire à ces objectifs constitue une avancée positive et absolument nécessaire dans la bonne direction. C'est là la contribution minimale requise - qui devra encore être augmentée à plus long terme - dans les efforts déployés pour ne pas compromettre, mais au contraire pour maintenir et renforcer la position de l'Europe, berceau de la science et de la technique modernes. Sans une telle contribution, les objectifs de Lisbonne ne pourront être réalisés, même à plus long terme.

1.5 Les performances scientifiques et techniques ne déterminent pas seulement la compétitivité économique, mais aussi le prestige et l'influence culturels et politiques, ainsi que l'attrait qui en résulte pour les investisseurs, les scientifiques et les ingénieurs («fuite des cerveaux»). L'UE doit rester un partenaire essentiel et recherché pour la coopération et ne doit pas perdre de son importance politique sur la scène mondiale.

1.6 Le Comité en appelle en conséquence au Parlement européen, au Conseil européen et notamment aux chefs d'État et de gouvernement des États membres pour mettre pleinement à disposition les investissements dans le domaine de la recherche et du développement proposés par la Commission et de toute urgence nécessaires et pour ne pas faire de ces investissements le jouet ou la victime des négociations sur le futur budget général de l'UE. Cette décision sera un test déterminant de la capacité de la politique européenne à s'engager sur la bonne voie pour l'avenir.

1.7 Le Comité invite en outre les chefs d'État et de gouvernement des États membres et l'industrie européenne – y compris à travers les programmes nationaux de recherche et les actions de recherche menée par l'industrie – à faire en sorte que l'objectif des 3 % soit atteint dans les meilleurs délais.

1.8 Le Comité approuve les principes de base des deux programmes-cadres (PC7 et PC7 Euratom) présentés par la Commission, non seulement pour ce qui est de leur contenu thématique et de leur articulation mais aussi et avant tout en ce qui concerne l'équilibre entre les différents objectifs et éléments des programmes.

1.9 Le Comité se félicite de l'inclusion dans le programme des volets «Énergie», «Sécurité» et «Espace». Garantir un approvisionnement énergétique communautaire suffisant, durable et à un prix modéré est l'un des problèmes essentiels et prioritaires qui se pose et qui fait interférer les aspects parfois contradictoires de la durabilité, du respect de l'environnement et de la compétitivité. La résolution de ce problème passe par un investissement suffisant dans la recherche et le développement. Enfin, toute l'importance de la question de la sécurité a été mise en lumière dernièrement par des attaques terroristes qui ne méritent que le mépris.

1.10 Bon nombre des problèmes à résoudre constituent des tâches horizontales faisant intervenir plusieurs sous-programme à la fois – y compris les sciences humaines et les sciences économiques. Dans de tels cas de figure, le Comité recommande d'assurer systématiquement une coordination d'ensemble ainsi que les liens nécessaires. La ventilation budgétaire actuelle entre les différents volets pourrait en être encore influencée, tout comme la part du budget allouée aux études de sciences économiques, qui pourrait s'avérer insuffisante.

1.11 Le Comité accueille favorablement le projet de la Commission de simplifier les procédures administratives, de réduire les charges administratives correspondantes et ainsi d'améliorer l'efficacité des programmes européens de recherche. Les actuelles procédures de demande et d'autorisation sont trop lourdes et trop coûteuses et sont source de difficultés pour les utilisateurs issus du monde de la science et de l'industrie. La participation au programme européen de recherche, avec les risques qu'implique le dépôt d'un dossier de candidature, doit valoir la peine pour les acteurs concernés. Cela concerne aussi et surtout les acteurs de petite taille comme les PME ou les petites cellules de recherche issues d'universités et de centres de recherche.

1.12 Il est à cet égard essentiel d'assurer une continuité suffisante des procédures de demande et d'aide ainsi que des structures de coopération et des formes d'organisation (instruments). De nouveaux instruments tels que les initiatives technologiques conjointes devraient être introduits avec la plus grande circonspection et pour commencer seulement lors d'une phase d'essai.

1.13 Étant donné le rôle déterminant joué par les petites et moyennes entreprises dans le processus de Lisbonne, le Comité est favorable au projet de la Commission d'associer plus largement encore les PME au processus de recherche, de développement et d'innovation. Aussi recommande-t-il que le budget prévu à cet effet soit encore augmenté si les ressources prévues pour le programme-cadre pour la compétitivité et l'innovation (2007-2013), non examiné ici, qui est appelé à jouer un précieux rôle de soutien et de médiation, s'avéraient insuffisantes.

1.14 Les perspectives de succès de PME spécialement créées pour développer et commercialiser de nouveaux produits de haute technologie reposent notamment sur la mise à disposition d'un capital d'amorçage et d'un capital-risque suffisants pour leur permettre de surmonter avec succès leurs 5 à 10 premières années de fonctionnement.

1.15 Le Comité approuve la fonction assignée au Centre commun de recherche (CCR), son large éventail de tâches importantes, notamment l'analyse des tendances futures dans les domaines des sciences et de la technologie, de l'économie et de la société, ainsi que son importance en termes de conseils politiques.

1.16 Pour des observations et recommandations plus amples et approfondies, le Comité renvoie aux chapitres 2, 4 et 5 du présent avis, qui sont plus détaillés.

2. Introduction

2.1 **L'avenir économique, social et culturel de l'Europe.** Le développement futur de l'Europe et sa position dans les rapports de force internationaux sont déterminés par la concurrence qui s'exerce sur le marché mondial dans le contexte des changements qui touchent le tissu industriel et économique, le marché du travail et la situation dans le secteur des matières premières. La croissance, la réussite et la puissance économique – garants de la pérennité des prestations sociales et du développement culturel – dépendent essentiellement des connaissances disponibles ainsi que des investissements dans le domaine de la recherche et du développement technologique. Les investissements dans la recherche et le développement ont pour effet d'accroître – avec un net effet multiplicateur – la puissance économique.

2.2 **Le contexte mondial de la concurrence.** L'Europe est en concurrence d'une part avec les pays industrialisés aujourd'hui considérés comme traditionnels que sont les États-Unis, le Japon ou la Russie, les investissements des **États-Unis** ^(?) dans tous les secteurs liés à la recherche et au développement dépassant largement ceux de l'Union européenne et accentuant continuellement leur avance. L'Europe est d'autre part en concurrence avec les puissances économiques montantes que sont la **Chine**, l'**Inde**, le **Brésil**, la Corée, etc.

^(?) Une contribution substantielle émane des dépenses en recherche et développement du budget à la défense des États-Unis, qui sont considérables et ne servent pas exclusivement la recherche militaire.

2.3 Course mondiale à la recherche. Ces derniers pays ne disposent toutefois pas seulement - par rapport à l'UE - d'une **main-d'œuvre** considérablement **moins chère**, mais ils se distinguent également aujourd'hui par des progrès scientifiques et techniques fulgurants ainsi que par des investissements massifs dans la formation, la recherche et le développement. Aussi est-il de plus en plus difficile pour l'UE de préserver ses salaires, considérablement plus élevés, et ses dispositions sociales et environnementales beaucoup plus strictes, par de nouvelles avancées scientifiques et technologiques ainsi que des produits et des procédés plus performants. L'Europe doit donc faire tout son possible pour ne pas échouer dans cette **course mondiale** aux investissements dans la recherche et le développement, qui est décisive pour son avenir.

2.4 Image de marque et pouvoir d'attraction général – Coopération internationale. Les performances scientifiques et techniques déterminent non seulement la compétitivité économique et l'attrait qui en résulte pour les investisseurs, les scientifiques et les ingénieurs («fuite des cerveaux»), mais aussi le prestige et l'influence culturels et politiques. L'UE doit rester un partenaire essentiel et recherché pour la coopération et ne doit pas perdre de son importance politique sur la scène mondiale.

2.5 La stratégie de Lisbonne. Ce constat a conduit le Conseil européen de Lisbonne (mars 2000) à vouloir faire de l'Union l'espace économique fondé sur la connaissance le plus compétitif et le plus dynamique au monde⁽⁴⁾. Depuis lors, la réalisation de la stratégie de Lisbonne, qui inclut la création d'un espace européen de la recherche puissant, est expressément devenue une pièce maîtresse de la politique européenne. Le Conseil européen de **Barcelone** (printemps 2002) a en outre défini quantitativement les objectifs de l'aide à la recherche: l'ensemble des dépenses de l'UE doivent augmenter jusqu'à atteindre 3 % du PIB en 2010, les deux tiers de ces efforts étant fournis par le secteur privé (**objectif des 3 %**). Le Comité tient néanmoins à souligner que compte tenu de la course mondiale aux investissements, cet objectif est **«mouvant»**. Ceux qui tarderont à l'atteindre seront de plus en plus distancés.

2.6 Nécessité d'un solide programme communautaire de recherche. Les activités de recherche et de développement financées par la Communauté européenne viennent non seulement compléter les programmes de recherche des États membres, mais apportent en outre une forte valeur ajoutée européenne. Elles ouvrent des perspectives dépassant largement les capacités de certains États membres et ont déjà donné lieu à des développements européens de portée mondiale⁽⁵⁾. Elles exercent un effet de levier et d'intégration déterminant et stimulant sur les nécessaires et plus conséquents programmes nationaux de recherche des États membres. Elles s'accordent avec le caractère international de la science, de la recherche et de la production et avec le marché international du travail correspondant.

2.7 Catalyseur de l'intégration et de la cohésion européennes. De surcroît, les activités communautaires de recherche et de développement mettent en relation les élites européennes de la recherche, l'industrie européenne et les décideurs européens. Elles sont un moteur fondamental de l'intégration, de la cohésion et de l'identité européennes.

⁽⁴⁾ Cet objectif a été expressément confirmé et détaillé en mars 2005 (Bruxelles) par le Conseil européen dans le cadre de ses décisions concernant la relance de la stratégie de Lisbonne.

⁽⁵⁾ Exemples de coopération européenne réussie: ARIANE, AIRBUS, CERN, ESO, GALILEO, JET/ITER.

2.8 Les propositions de la Commission. Les propositions de la Commission concernent les mesures de fond et les mesures financières requises de toute urgence de la part de la Communauté pour promouvoir la recherche et le développement et partant les objectifs de la stratégie de Lisbonne. En dépit de l'augmentation proposée, ces mesures ne représentent toujours qu'un pourcentage relativement réduit, à savoir près de 8 % désormais du budget général de l'UE proposé pour la période 2007-2013.

2.9 Les propositions de la Commission doivent en outre être considérées en liaison avec la proposition – non traitée dans le présent avis – établissant un **programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité (2007-2013)**. Ce programme pourrait notamment faire office de **relais** entre le programme-cadre à l'examen et les processus d'innovation nécessaires à de nombreuses **PME**.

2.10 Le test de la fixation des priorités. La question de savoir si le Parlement, le Conseil et – s'agissant des perspectives financières – les États membres notamment donneront leur aval et la priorité requise aux mesures proposées constituera un test décisif du sérieux, de l'efficacité et de la crédibilité de la politique européenne (voir également les paragraphes 4.2 à 4.6).

3. Contenu des propositions de la Commission

3.1 Le septième programme-cadre de la Communauté européenne pour des activités de recherche, de développement technologique et de démonstration (2007-2013) – désigné ci-après **PC7** – se distingue de ses prédécesseurs par les points suivants:

- Il s'applique d'emblée à l'Europe des 25.
- Sa durée de validité a été prolongée de deux années supplémentaires.
- Il prévoit une nette augmentation du budget global ainsi que du budget annuel.
- Les programmes et sous-programmes proposés sont articulés de manière claire et compréhensible.
- Les thèmes de la recherche dans le secteur de l'énergie, de la recherche en matière de sécurité et de l'espace ont été explicitement inclus en qualité de nouveaux sous-programmes.

3.2 En ce qui concerne en revanche le septième programme-cadre de la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom) pour des activités de recherche et de formation en matière nucléaire (2007-2011), ci-après désigné **PC7 Euratom**, sa période d'application reste inchangée, mais il s'applique bien entendu lui aussi à l'Europe des 25.

3.3 Le programme-cadre **PC7** s'articulera en quatre programmes spécifiques, correspondant aux quatre objectifs majeurs de la politique de recherche européenne:

— Coopération

Ce volet, qui représente environ 61 % du budget, constitue l'essentiel du **PC7**. Il a pour objet de soutenir la coopération transfrontalière pour certaines activités de recherche, y compris la coopération entre l'UE et des pays tiers.

— **Idées**

Il s'agit de soutenir, sous la conduite d'un Conseil européen de la recherche autonome, des activités de «recherche aux limites de la connaissance» menées en concurrence à l'échelon européen et pouvant porter sur tous les domaines scientifiques (y compris les sciences humaines) et technologiques.

— **Personnel**

Les activités de soutien en faveur de la formation et de l'évolution de la carrière des chercheurs, dénommées «actions Marie Curie», seront développées et étendues notamment au renforcement des liens avec les systèmes nationaux.

— **Capacités**

Certains aspects ayant trait aux capacités de l'Europe en matière de recherche et d'innovation bénéficieront d'un soutien: développement et rénovation des infrastructures de recherche; recherche au profit des PME; groupements régionaux axés sur la recherche; libération du potentiel de recherche dans les régions «convergence» de l'UE; questions liées au thème «la science dans la société»; activités «horizontales» de coopération internationale.

— **Centre commun de recherche**

Un programme spécifique doit en outre être proposé concernant les activités non nucléaires du Centre commun de recherche.

3.4 Le montant global proposé pour la participation financière de la Communauté au **PC7** s'élève à **72 726 millions d'euros**. Ce montant est réparti entre les actions visées à l'article 2, paragraphes 2 à 6, de la manière suivante (en pour-cents):

Coopération	61,1%
Idées	16,3%
Personnel	9,8%
Capacités	10,3%
Actions non nucléaires menées par le Centre commun de recherche	2,5%

3.5 Le **programme relatif à la coopération**, doté d'un budget prévisionnel de **44 432 millions d'euros**, sera structuré en sous-programmes thématiques prioritaires. Cela assurera une certaine homogénéité entre les sous-programmes et permettra des approches multithématiques. Le programme recouvre les neuf activités de recherche ci-après, qui doivent être menées en coopération transnationale au sein de l'UE. La ventilation budgétaire proposée (en pour-cents) est également indiquée:

— Santé	18,7%
— Alimentation, agriculture et biotechnologie	5,5%
— Technologies de l'information et de la communication	28,5%
— Nanosciences, nanotechnologies, matériaux et nouvelles technologies de production	10,9%

— Énergie	6,6%
— Environnement (changements climatiques inclus)	5,7%
— Transports (y compris aéronautique)	13,3%
— Sciences socio-économiques et humaines	1,8%
— Sécurité, espace	8,9%

3.6 Le **PC7 Euratom** comprend deux programmes spécifiques.

3.6.1 Le premier de ces programmes traite des domaines suivants:

- **Recherche sur l'énergie de fusion:** développer la technologie permettant d'offrir une source d'énergie sûre, durable, respectueuse de l'environnement et économiquement viable, et
- **Fission nucléaire et radioprotection:** promouvoir l'utilisation et l'exploitation sûres de la fission nucléaire et des applications industrielles et médicales des rayons ionisants.

3.6.2 Le second programme couvrira les activités du Centre commun de recherche dans le domaine de l'énergie nucléaire.

3.6.3 Le montant global alloué pour la mise en œuvre du **PC7 Euratom** durant la période 2007-2011 s'élève à **3 092 millions d'euros**. Ce montant sera réparti comme suit (en pour-cents):

(a) Recherche sur l'énergie de fusion	69,8%
(b) Fission nucléaire et radioprotection	12,8%
(c) Activités nucléaires du Centre commun de recherche	17,4%

3.7 Le document de la Commission comporte en outre une présentation et une explication détaillées des **principes et instruments d'aide** proposés, lesquels avaient déjà été annoncés dans une précédente communication de la Commission ⁽⁶⁾, sur laquelle le Comité s'était prononcé de manière circonstanciée ⁽⁷⁾.

4. Observations générales

4.1 La proposition de la Commission à l'examen se présente sous la forme d'un volumineux document proposant un ambitieux programme de recherche et de développement, très fouillé, multiple, en lien avec quantité d'autres actions. C'est pourquoi il n'est pas possible dans le cadre du présent avis de présenter de manière explicite tous les volets et toutes les

⁽⁶⁾ La science et la technologie, clés de l'avenir de l'Europe - Orientations pour la politique de soutien à la recherche de l'Union (COM(2004) 353 final).

⁽⁷⁾ JO C 157 du 28.06.2005.

procédures du programme proposé ni de les commenter. Les **observations détaillées se limitent** donc aux aspects auxquels le Comité accorde une attention particulière. Il renvoie à ses précédentes recommandations⁽⁸⁾ concernant des thèmes spécifiques importants, qui conservent toute leur validité pour le 7^e programme-cadre. On trouvera des commentaires plus approfondis dans les futurs avis du Comité sur les communications de la Commission sur les «Programmes spécifiques»⁽⁹⁾ et les «Règles d'accès»⁽¹⁰⁾.

4.2 Le Comité considère que les deux **budgets** proposés constituent l'engagement minimal requis – contribution qui devra encore être augmentée à plus long terme – pour ne pas compromettre mais au contraire pour maintenir et renforcer la position de l'Europe, berceau de la science et de la technique modernes. Il y voit une **première avancée positive** et absolument nécessaire dans la tentative de se rapprocher, tout au moins en ce qui concerne la Communauté, de l'objectif politique des 3 %⁽¹¹⁾ défini par les chefs d'État et de gouvernement européens lors du Sommet de **Barcelone**.

4.3 **Sans dotation financière adéquate, les programmes PC7 et PC7 Euratom ne pourront remplir leur mission en vue de la réalisation de la stratégie de Lisbonne.** L'Europe risque même de se laisser encore distancer par rapport à ses concurrents internationaux. La recherche et le développement sont le point de départ et le moteur du processus d'innovation débouchant sur la mise au point de produits et de techniques compétitifs. Ils peuvent enclencher un effet «boule de neige» qui ne manquera pas d'avoir des répercussions sur la dynamique économique et sur l'emploi.

4.4 La proposition de la Commission adresse en outre un signal clair aux États membres pour qu'ils suivent eux aussi cet exemple et fassent tout leur possible pour que l'objectif des 3 % puisse au plus vite être atteint dans le cadre des budgets nationaux de la recherche.

4.5 Dès lors, le Comité voit dans le **montant global** des deux budgets à adopter un test déterminant pour la politique européenne, sa crédibilité et sa capacité d'action. C'est en effet ces budgets qui montreront si la politique européenne fixe effectivement les **priorités nécessaires** et les orientations adéquates pour éviter un décrochage de l'UE dans la course mondiale et lui permettre de tenir les promesses des objectifs de Lisbonne.

4.6 **Appel.** Le Comité en appelle en conséquence au Parlement européen, au Conseil européen et notamment aux chefs d'État et de gouvernement des États membres pour **mettre à disposition les investissements dans la recherche et le développement proposés par la Commission et de toute urgence nécessaires et pour ne pas faire de ces investisse-**

ments le jouet ou la victime des négociations sur le futur budget général de l'UE. Faute de quoi non seulement les préjudices seraient grands, mais cela empêcherait en outre la réalisation des objectifs de Lisbonne et compromettrait l'image et la crédibilité de la politique européenne.

4.7 Le Comité invite en outre les chefs d'État et de gouvernement des États membres et l'industrie européenne – y compris à travers les **programmes nationaux de recherche**, d'une portée plus large, et les **actions de recherche menée par l'industrie** – à faire tout leur possible pour que **l'objectif des 3 %** soit atteint dans les meilleurs délais.

4.8 Le Comité approuve les **principes de base** des deux programmes-cadres (PC7 et PC7 Euratom) présentés par la Commission, non seulement pour ce qui est de leur contenu thématique et de leur articulation mais aussi et avant tout en ce qui concerne l'équilibre entre les différents objectifs et éléments des programmes.

4.9 Le Comité se félicite que la proposition de la Commission ait repris un grand nombre de ses recommandations ou leur ait donné une importance particulière. Cela concerne notamment, s'agissant des thèmes de recherche du programme spécifique «Coopération», ses avis sur les **nanotechnologies**⁽¹²⁾, les **biotechnologies**⁽¹³⁾, la **recherche dans le domaine de la santé**⁽¹⁴⁾, les **technologies de l'information**⁽¹⁵⁾, la **recherche dans le secteur de l'énergie**⁽¹⁶⁾ (y compris l'énergie de fusion⁽¹⁷⁾), **l'espace**⁽¹⁸⁾ et la **recherche en matière de sécurité**⁽¹⁹⁾. Il convient de rappeler ici que le Comité accorde une grande importance à tous ces thèmes et qu'il plaide donc avec vigueur pour qu'ils soient traités. Les lacunes encore constatées par le Comité et les autres aspects particuliers seront évoqués ultérieurement.

4.10 En ce qui concerne **l'espace et la recherche en matière de sécurité**, le Comité avait recommandé, arguments à l'appui, que les activités dans ce domaine et les aides dont elles bénéficient ne relèvent pas du PC7. Mais il reconnaît que leur inclusion au sein du PC7 présente aussi des avantages (tels qu'une simplification de l'administration ainsi qu'une meilleure cohérence et synergie avec d'autres volets du programme). C'est pourquoi il préconise à présent d'essayer dans un premier temps d'inscrire ces volets au sein du PC7 et de tirer le cas échéant les conséquences des expériences réalisées, éventuellement au moment de l'évaluation à mi-parcours ou dans le cadre du PC8.

4.10.1 À l'intérieur du volet «Espace», le thème intitulé «Applications basées sur les technologies spatiales au service de la société européenne» est lié de par son caractère typiquement transversal (voir chapitre 5) aux thèmes de la sécurité, de l'environnement et des technologies de l'information.

⁽⁸⁾ Cf. les notes de bas de page 14 à 21.

⁽⁹⁾ COM(2005) 440 à 445 final.

⁽¹⁰⁾ Attendu prochainement.

⁽¹¹⁾ JO C 95 du 23.04.2003.

⁽¹²⁾ JO C 157 du 28.06.2005.

⁽¹³⁾ JO C 234 du 30.09.2003; JO C 61 du 14.03.2003; JO C 94 du 18.04.2002.

⁽¹⁴⁾ JO C 74 du 23.03.2005; JO C 133 du 06.06.2003.

⁽¹⁵⁾ JO C 302 du 07.12.2004.

⁽¹⁶⁾ JO C 241 du 07.10.2002.

⁽¹⁷⁾ JO C 302 du 07.12.2004.

⁽¹⁸⁾ JO C 220 du 16.09.2003; JO C 112 du 30.04.2004.

⁽¹⁹⁾ JO C 157 du 28.6.2005.

4.10.2 S'agissant de la recherche dans le domaine des sciences humaines et socioéconomiques, les thèmes relatifs à la **recherche en matière de sécurité** – qui sont malheureusement particulièrement d'actualité aujourd'hui – portant plus spécifiquement sur la «Protection contre le terrorisme et la criminalité», la «Sécurité des infrastructures et des services d'utilité publique», la «Sécurité des frontières» et la «Sécurité et société», sont des thèmes transversaux et devraient être complétés par des thèmes consacrés à la «Recherche sur la paix et les conflits» et à la «Recherche culturelle», afin d'en apprendre plus sur les dessous des conflits et les possibilités de les éviter ou de les prévenir. La **lutte contre le terrorisme** et le contrôle (voir également paragraphe 6.4.3) des **armes de destruction massive** devraient faire l'objet d'une attention particulière.

4.11 Par ailleurs, en ce qui concerne le **programme spécifique «Idées»**, le Comité se félicite que ses recommandations⁽²⁰⁾ aient également été retenues. Celles-ci concernaient surtout la gestion autonome de ce programme par un Conseil européen de la recherche, composé d'éminents scientifiques internationalement reconnus; le Comité plaide une fois de plus pour que l'on y associe également des scientifiques de haut niveau issus de la recherche industrielle. Le Comité n'en est que plus enclin à recommander au Parlement et au Conseil de donner leur aval à cette nouvelle forme de soutien à la recherche, qui devrait être conçue à l'image du «Medical Research Council» (UK) ou de la «Deutsche Forschungsgemeinschaft» (D).

4.11.1 Ce programme, axé sur la promotion de l'excellence **dans tous les domaines scientifiques et technologiques**, entraînera une valeur ajoutée européenne et contribuera à la compétitivité de l'UE sur la scène mondiale. Le Comité souligne en particulier que⁽²¹⁾ *seule une recherche fondamentale menée en toute liberté et indépendance, une recherche sans entraves - mais pas pour autant sans limites - est à même de fournir la matière première essentielle du bien-être futur, à savoir de nouvelles connaissances.* L'importance de la recherche fondamentale et des mesures de soutien en sa faveur est également reconnue par l'industrie⁽²²⁾.

4.11.2 Cette approche répond également à la recommandation réitérée du Comité de donner, au sein du **triangle de l'innovation – recherche fondamentale, recherche appliquée et développement** (développement de produits et de procédés) – la place qui leur revient à ces trois piliers indispensables et de créer ainsi les conditions optimales d'un succès total. D'un autre point de vue, une telle approche s'impose également dans l'optique de la multidisciplinarité proposée par la Commission. Le Comité insiste en outre une fois encore sur le fait que la **délimitation des notions** de recherche fondamentale, de recherche appliquée et de développement a toujours été **fluctuante et arbitraire** et qu'il ne saurait donc être question de la souligner artificiellement par des mesures administratives.

⁽²⁰⁾ JO C 110 du 30.04.2004.

⁽²¹⁾ Citation extraite du discours prononcé par M. Gerhard Schröder, alors Chancelier fédéral, lors de l'ouverture de l'année Einstein 2005. Il a également déclaré à cette occasion: «*Mais la recherche fondamentale a également besoin de la certitude de pouvoir exister sans les contraintes d'une exploitabilité immédiate et sans l'obligation de devoir constamment faire la preuve de son utilité.*»

⁽²²⁾ Cf. The Economic Returns to Basic Research and the Benefits of University-Industry Relationships. A literature review and update of findings. Report for the UK Office of Science and Technology*by SPRU - Science and Technology Policy Research. Alister Scott, Grové Steyn, Aldo Geuna*, Stefano Brusoni, Ed Steinmueller, 2002.

4.12 Le Comité approuve également le renforcement des mesures dans le cadre du volet **Personnel** et des «**actions Marie Curie**» incluses dans ce volet. Ce programme s'est déjà révélé être un outil extrêmement performant et précieux permettant de former et de soutenir les «**scientifiques européens**», ce qui permettra aussi d'améliorer **l'attrait de l'espace européen de la recherche** aux yeux des chercheurs du monde entier. Le Comité rappelle que les chercheurs ne sont pas seulement les concepteurs de nouvelles connaissances, mais aussi les premiers vecteurs du transfert de ces connaissances entre les pays et les continents ainsi qu'entre les organismes de recherche et l'industrie, et partant aussi entre la recherche et ses applications.

4.12.1 Il convient également de mentionner au sein de ce programme les activités **Formation tout au long de la vie et organisation de la carrière** ainsi que **Passerelles et partenariats entre les entreprises et les universités**. Tandis que le premier de ces objectifs vise l'acquisition de compétences par les jeunes chercheurs et plus particulièrement l'évolution ultérieure de leur carrière – y compris le développement professionnel continu de chercheurs expérimentés, la deuxième activité (voir également le paragraphe suivant) poursuit l'important objectif consistant à mettre en place et à promouvoir à long terme des programmes de coopération entre les centres universitaires et les entreprises, **notamment les PME**, ou en d'autres termes à soutenir le triangle de l'innovation évoqué précédemment. C'est pourquoi il convient d'encourager en priorité la **mobilité entre les secteurs public et privé**. Cela doit inclure la mobilité vers l'agriculture ou les institutions politiques par exemple et l'établissement des partenariats correspondants.

4.12.2 Aussi le Comité mentionne-t-il par ailleurs le **rôle de premier plan** joué par les **universités** en tant qu'**institutions de recherche et de formation**. Afin de pouvoir remplir leur mission, elles doivent toutefois disposer d'une dotation en matériel et en appareils, d'un budget pour le personnel et d'une organisation structurelle à la hauteur de cet objectif (voir également paragraphe 4.15.4). Il existe un déficit grave en la matière, particulièrement en comparaison avec les plus grandes universités, aux États-Unis notamment. Le Comité se félicite dès lors que la Commission ait préparé une communication distincte sur cette question importante, au sujet de laquelle le Comité rendra un avis. À ce stade, il y a uniquement lieu d'évoquer la nécessité essentielle de prévoir des instruments d'aide adaptés à la taille habituelle des projets menés par les cellules de recherche universitaires.

4.13 Le Comité salue par ailleurs les efforts déployés par la Commission pour créer une **image** cohérente de la **profession de «chercheur européen»**, développer à cette fin une évolution de carrière sûre et adapter en conséquence les règles du marché intérieur. Le Comité a déjà fait remarquer précédemment⁽²³⁾ que le capital humain est la ressource la plus tangible et la plus précieuse pour la recherche et le développement, et qu'il soutenait en conséquence les efforts de la Commission en vue de disposer de ressources humaines plus abondantes et de les préserver. Il partage l'avis de la Commission, qui estime que des améliorations s'imposent en ce qui concerne non seulement les contrats des chercheurs, mais également l'adaptation et la transférabilité des différents éléments de la sécurité sociale et du système des pensions, importantes pour toute mobilité.

⁽²³⁾ Cf. également à ce sujet le JO C 110 du 30.04.2004.

4.13.1 Si l'on ne parvient pas à offrir aux jeunes scientifiques doués une **carrière attrayante et planifiable** (système américain de pré-titularisation conditionnelle ou «**tenure-track**»), ceux-ci exerceront leur activité en dehors de l'Europe ou se consacreront à d'autres tâches. La mobilité des scientifiques est nécessaire et souhaitable non seulement à l'intérieur de l'Union européenne, mais aussi entre l'UE et de nombreux autres États, pour autant toutefois que cela ne conduise pas à une perte nette («fuite des cerveaux») en ce qui concerne les éléments les plus doués. Le cas des ménages menant une double carrière constitue un aspect particulier de cette question, considérée sous l'angle de l'importante cohésion familiale.

4.13.2 Le Comité renvoie à cet égard à la recommandation de la Commission du 11 mars 2005 sur la **Charte européenne du chercheur** ⁽²⁴⁾ et un code de conduite pour le recrutement des chercheurs, qui doit permettre d'atteindre les objectifs visés ci-dessus. Il est extrêmement favorable à l'objectif exprimé dans ce contexte et à bon nombre des dispositions spécifiques adoptées à cet effet. C'est pourquoi il déplore que soit proposée sur certains points une réglementation trop étendue, ce qui compromet l'acceptation par la communauté scientifique de ce dispositif, dont l'objectif mérite en principe d'être approuvé. Il juge même que certaines des formulations et recommandations choisies prêtent à confusion, ou du moins manquent de clarté ou sont ambiguës ⁽²⁵⁾. Cela risque notamment de freiner la simplification des procédures (voir paragraphe suivant) ou d'amener à prendre des décisions inadéquates. Le Comité recommande en conséquence de revoir à l'occasion cette importante réglementation.

4.14 Le Comité prend également acte avec satisfaction de l'intention déclarée de la Commission d'alléger et ainsi de faciliter notablement pour les candidats, au nom de la «**simplification**», un grand nombre des dispositions et des règles applicables aux procédures de demande et de décision. En effet, les lourdes charges actuelles – en termes de travail et de coûts – inhérentes aux procédures de demande et d'autorisation constituent l'un des principaux obstacles pour les utilisateurs issus du monde de la science et de l'industrie. Ce dernier cas concerne en particulier les PME et leur énorme potentiel d'innovation, ainsi que les petites cellules de recherche dans les universités. Des procédures d'utilisation plus simple pour les chercheurs amélioreraient sensiblement l'efficacité du soutien à la recherche européenne et contribueraient en outre à améliorer l'image de «Bruxelles» – malheureusement entachée par les connotations prédominantes de «bureaucratie» et de «réglementation excessive» – auprès des citoyens européens. Le Comité

⁽²⁴⁾ Journal officiel de l'Union européenne L 75/67 du 22.03.2005.

⁽²⁵⁾ C'est le cas par exemple de la méconnaissance (a) du fait que la mission première de la recherche est d'apporter de nouvelles connaissances, tandis que la question de savoir ce qui est utile à l'humanité ou ce qui est important pour la société ne constitue pas un critère pertinent pour les cas individuels (voir JO C 221 du 07.08.2001, Chapitres 4 et 6 (par exemple paragraphe 6.7.1) et note de bas de page 14) ou (b) de l'importance de la duplication des travaux de recherche non seulement pour la consolidation des nouvelles connaissances mais aussi pour leur diffusion, approfondissement et développement. (Cf. notamment JO C 221 du 07.08.2001, paragraphes 4.7.5 et 4.7.6). Une recherche de qualité ne se laisse pas enfermer dans des règles strictes mais a besoin d'une marge de manœuvre.

Si l'on veut que la recherche défriche de nouveaux territoires et obtienne des résultats satisfaisants, le plus efficace est de nommer les chercheurs les plus talentueux et expérimentés à des postes de direction, d'attirer et de soutenir les meilleurs scientifiques d'offrir un équipement suffisant et fiable en outils de recherche et en ressources (masse critique). Cf. également JO C 204 du 18.07.2000 et JO C 110 du 30.04.2004. Il n'est pas possible de quantifier ni d'objectiver les qualifications d'un chercheur. C'est nécessairement à ses collègues expérimentés qu'il revient de les apprécier.

renvoie à sa précédente recommandation en la matière et rappelle qu'il a soutenu le rapport Marimon ⁽²⁶⁾. **La participation au programme européen de recherche, avec les frais et les risques qu'implique le dépôt d'un dossier de candidature, doit valoir la peine pour les acteurs concernés.**

4.14.1 Le Comité est conscient du fait que cette approche a une incidence sur les **exigences contradictoires** de la nécessaire **transparence**, les règles de la **Cour des comptes européenne** et la **marge d'appréciation** technique de l'ensemble des décideurs. Cela peut et doit conduire à une plus grande responsabilité individuelle des acteurs impliqués (ce qui suppose également que l'on revoie la question du risque inhérent à leur responsabilité personnelle) au niveau de la Commission ou des agences mandatées par celle-ci. Ces acteurs doivent ainsi également répondre à des exigences très élevées concernant leur expertise spécifique. Le Comité réitère donc sa recommandation de faire appel à cet effet aux experts compétents disposant d'une longue expérience en la matière. Il renvoie aux recommandations qu'il a précédemment formulées à cet égard ⁽²⁷⁾.

4.14.2 Afin d'inciter à l'innovation et à l'excellence, il est également essentiel d'être disposé comme il se doit à **accepter l'incertitude** et le **risque** de non-réussite. Les avancées dans de nouveaux domaines scientifico-techniques et la recherche de l'inconnu ne peuvent être prévues et présentées de manière à pouvoir garantir une réussite; en revanche, si tout est donné d'avance, il est impossible d'atteindre de nouvelles connaissances. L'«échec» ne doit dès lors pas être considéré en tant que tel, mais comme une information utile inscrite dans un processus d'essais et d'erreurs. **Opportunités et risques sont deux faces de la même médaille.**

4.14.3 La création d'agences externes n'est recommandée que dans la mesure où elle peut garantir une nette amélioration des procédures administratives et s'avérer clairement avantageuse en termes de coûts. **Il est impératif que les éventuels coûts administratifs** supplémentaires ou externes **n'empiètent pas sur le budget mis à la disposition de la recherche proprement dite.**

4.15 Le Comité se déclare particulièrement satisfait des actions relevant du programme spécifique **Capacités**, qui regroupe les aspects suivants: infrastructures de recherche, recherche au profit des PME, régions axées sur la recherche, potentiel de recherche, «la science dans la société», et activités de coopération internationale.

4.15.1 L'objectif important consistant à associer davantage les **petites et moyennes entreprises (PME)** au processus de recherche et d'innovation et à créer les conditions et les instruments appropriés à cette fin mérite d'être souligné.

⁽²⁶⁾ Rapport d'un groupe d'experts présidé par M. Marimon, 21 juin 2004, Sixième programme-cadre.

⁽²⁷⁾ JO C 204 du 18.07.2000 (CES 595/2000, paragraphe 9.8.4).

4.15.2 L'octroi d'une aide financière par le biais du **programme Innovation** peut devenir un autre instrument utile de **soutien aux PME** ⁽²⁸⁾. Mais pour ce faire, il faut que là aussi les procédures ne dépassent pas un certain seuil qui soit acceptable et adapté aux PME. En fonction de la réussite du programme Innovation, le Comité estime qu'il convient d'envisager une augmentation supplémentaire de la part des aides réservées aux PME, qui s'élève actuellement à 15 %, notamment en raison des besoins des nouveaux États membres. Le Comité renvoie à cet égard à ses déclarations antérieures selon lesquelles les perspectives de succès de telles PME spécialement créées pour développer et commercialiser de nouveaux produits de haute technologie reposent notamment sur la mise à disposition d'un capital d'amorçage et d'un **capital-risque** suffisants pour leur permettre de surmonter avec succès leurs 5 à 10 premières années de fonctionnement. La recherche en économie et la politique économique peuvent apporter d'importantes contributions en ce sens.

4.15.3 Les objectifs visant à optimiser et développer les **infrastructures de recherche**, développer des **groupements régionaux** axés sur la recherche et libérer et promouvoir le potentiel de recherche dans les **régions de «convergence» et les régions périphériques de l'UE** sont tout aussi importants. Le développement des infrastructures de recherche et la création de nouvelles infrastructures de recherche favoriseront et stimuleront la formation de groupements régionaux axés sur la recherche. Mais là encore, c'est la mise à disposition d'une dotation suffisante en **capital-risque** qui sera déterminante pour la réussite de ces actions.

4.15.4 Le Comité insiste avant tout sur l'importance de mesures d'infrastructure suffisantes afin d'assurer le renforcement de la position des universités (voir à ce sujet le point 4.12.2). Il souligne à ce propos que se sont déjà constitués avec succès en différents endroits de l'UE des groupements d'entreprises de haute technologie qui se sont mis en place autour de certaines universités et/ou centres de recherche et qui génèrent également croissance et innovation dans la zone économique environnante (pôles de croissance économique) (cf. également à ce sujet le paragraphe 4.16.2).

4.15.5 Parmi les autres mesures d'infrastructure très significatives, l'importance de **centres de calcul européens hautement performants** sera évoquée plus loin (voir point 5.5).

4.15.6 Le Comité recommande par ailleurs d'extraire le thème «**La science dans la société**» du programme Capacités ⁽²⁹⁾ pour l'affecter au **sous-programme** prioritaire «**Sciences socio-économiques et humaines**» couvert par le programme Coopération – sous réserve d'une participation de ce thème au programme Idées. Cela permettrait de mieux mettre à profit les synergies potentielles au sein de ces thèmes et d'établir les nécessaires passerelles entre ces différentes actions. Cela ferait aussi plus clairement apparaître que le budget de ces thèmes voisins représente au total 3 % des programmes thématiques et prioritaires.

⁽²⁸⁾ COM(2005) 121 final – 2005/0050 (COD).

⁽²⁹⁾ Cette recommandation vaut seulement pour les études d'ordre principalement sociologique sur le thème «la science dans la société». En revanche, le budget affecté aux actions (expositions, musées, congrès) visant à diffuser les connaissances scientifiques («*Communicating Science*»), c'est-à-dire les résultats des travaux scientifiques et leur fonctionnement, devrait continuer de relever du programme Capacités.

4.15.7 Une coopération internationale de qualité et fructueuse dans le domaine de la recherche et de la formation constitue un élément essentiel du partenariat global et correspond à l'essence de la recherche et du développement scientifiques. Les actions de **coopération internationale** ⁽³⁰⁾ inscrites dans le sous-programme Capacités servent l'intérêt majeur de coopération (cf. également le paragraphe 4.13.1) avec les pays candidats, les pays voisins de l'UE, les pays en développement et émergents. Le Comité salue le fait que la coopération tout aussi importante avec les **États-Unis** et le **Japon**, pays particulièrement avancés dans le domaine scientifique et technique, soit rendue possible dans le cadre des programmes «Coopération» et «Personnel» et soit même, dans certains cas, institutionnalisée par des accords bilatéraux spécifiques. Le Comité reconnaît que cette coopération doit dépasser le cadre de besoins liés à un domaine précis; il recommande toutefois de souligner et de rendre plus visibles ces faits importants vis-à-vis de l'extérieur.

4.16 **Continuité et instruments de l'aide à la recherche (régimes de financement)**. Dans son avis antérieur, le Comité a déjà exprimé sur ces deux aspects des recommandations qu'il réitère avec force ici. En ce qui concerne le besoin urgent d'une **continuité** plus marquée, il signale une fois encore que le maintien d'instruments ayant fait leurs preuves peut y contribuer largement et que les proposant devraient bénéficier de flexibilité dans le choix des instruments. La procédure d'évaluation ne doit toutefois pas dans ces conditions sanctionner le choix d'un instrument (non encouragé par la Commission) et ne doit pas non plus établir une hiérarchie des instruments. La **prolongation de la période de validité du PC7** contribuera également selon le Comité à assurer une plus grande continuité, à la condition toutefois que soit prévu un budget approprié.

4.16.1 Certains des **instruments** portent une **nouvelle appellation** ou sont **totale­ment nouveaux**. Le Comité souhaite répéter ici sa recommandation générale, à savoir d'une part la nécessité, au nom de la nécessaire continuité, de se montrer très prudent en introduisant de nouveaux instruments mais aussi en les renommant et d'autre part de faire savoir, lors de la mise à l'essai indispensable de nouveaux instruments, qu'il peut s'agir d'abord d'une phase test.

4.16.2 À côté des **plates-formes technologiques** déjà précédemment mentionnées, les **initiatives technologiques conjointes** représentent l'un de ces nouveaux instruments devant servir à l'instauration de partenariats public-privé à long terme. Bien que le Comité regrette que la Commission ne présente pas plus clairement ces initiatives, notamment en indiquant ce qui les différencie des plates-formes technologiques, l'industrie et les PME notamment fondent en elles de grands espoirs. Elles pourraient permettre en outre la constitution de réseaux coopératifs entre les grandes entreprises et les PME, mais aussi avec les universités et les centres de recherche, et favoriser d'une manière générale une augmentation des investissements de R&D dans le secteur privé (cf. aussi paragraphe 4.15.4). C'est pourquoi il convient d'identifier plus clairement le cadre général et le fonctionnement de ces initiatives technologiques conjointes, mais aussi d'examiner au terme d'un délai approprié si les attentes liées à cet instrument ont été satisfaites.

⁽³⁰⁾ Cf. également COM RDT info, numéro spécial INCO, juillet 2005.

4.16.3 La Commission devrait veiller à ne pas répéter à l'occasion de la mise en œuvre de nouveaux instruments les erreurs commises lors de l'introduction des «réseaux d'excellence» (dans le cadre du PC6). Une politique d'information mal pensée avait alors été source de **confusion** et d'interprétations divergentes de la part de tous les intéressés, même au sein de la Commission. Le Comité présume qu'il aura l'occasion de revenir en détail sur cette question dans un avis ultérieur. Il **approuve** la proposition de la Commission d'inclure également les **articles 169 et 171** du traité UE dans les régimes de financement.

5. Observations particulières

5.1 Les observations particulières s'appliquent principalement aux différents **volets thématiques du programme Coopération**, qui constituent la pièce maîtresse du programme-cadre. Le Comité répète à cet égard qu'il approuve globalement les propositions de la Commission et qu'il en recommande la mise en œuvre.

5.2 Le Comité souhaite se pencher pour commencer sur l'importante question des **thèmes horizontaux pluridisciplinaires**, qui de par leur nature requièrent une coordination ou direction générale et qui en tant que tels recouvrent souvent aussi le **volet thématique Sciences socio-économiques et humaines** (voir également le paragraphe 5.8). Aussi faudrait-il veiller à ce que, en dépit de l'architecture très fine des différents volets, indispensable pour des raisons administratives, le **lien général** unissant bon nombre des problèmes posés soit reconnu, traité et utilisé. Le Comité recommande en conséquence d'assurer dans tous les cas une coordination générale ainsi que les nécessaires passerelles entre les thèmes.

5.2.1 La question de la **recherche dans le domaine de la sécurité et de la lutte contre le terrorisme**, qui fait partie des thèmes horizontaux, a déjà été évoquée au chapitre 4.

5.2.2 L'exemple du **développement démographique** ⁽³¹⁾ mérite également d'être mentionné dans ce contexte. La recherche dans ce domaine inclut aussi bien le recensement de faits, de facteurs et de tendances démographiques que la question de la faiblesse préoccupante du taux de natalité dans de nombreux États membres, sans oublier les conséquences du relèvement constant de l'espérance de vie moyenne. Ce dernier aspect pose la question de la nécessité de développer des recherches et des techniques de soin ⁽³²⁾ dans le domaine de la gériatrie et de la médecine. Les implications socio-économiques de toute cette problématique complexe en constituent un aspect essentiel.

5.2.3 Le thème de la **santé** (voir également paragraphe 5.9) est en définitive aussi un thème transversal, puisqu'il est influencé par le mode de vie (conditions de travail), les facteurs environnementaux, l'alimentation, les vaccinations, les addictions, etc.

5.3 Mais certains des volets présentent de par leur nature un caractère éminemment **transversal**. Leurs résultats profitent en effet directement non seulement aux performances de l'industrie européenne mais aussi aux autres volets en raison des

convergences thématiques (voir encore à ce sujet le paragraphe 5.2).

5.4 C'est en particulier le cas des volets **Technologies de l'information et de la communication (TIC), Biotechnologie, Nanosciences, nanotechnologies, matériaux et nouvelles technologies de production**. Mais le volet **Énergie** est lui aussi étroitement lié au volet **Environnement** ainsi qu'au volet **Transports**. C'est pourquoi il n'est possible dans le meilleur des cas d'évaluer l'équilibre entre les différents volets que d'un point de vue qualitatif. Les observations ci-après doivent donc être envisagées à la lumière de cette restriction.

5.5 Les technologies de l'information et de la communication **TIC** sont en fait des technologies clés pour tous les secteurs de l'industrie, de l'économie, des services, des sciences et des techniques, sécurité et défense comprises. Elles constituent un élément déterminant de la concurrence mondiale. L'Europe accuse également un net retard par rapport notamment au Japon et aux États-Unis dans le domaine des ordinateurs hautement performants, essentiels pour un grand nombre de questions importantes, depuis la recherche sur le climat, la sécurité, les matériaux jusqu'à la synthèse par exemple de nouveaux principes actifs dans le domaine médical. Cela concerne aussi bien la création de centres de calcul européens hautement performants – qui relève plutôt du programme «Capacités» ou «Infrastructures» – que le développement autonome à l'échelon européen du matériel informatique et des logiciels correspondants.

5.5.1 Mais ce qui frappe ici, c'est qu'une fois encore – comme dans le cas du PC6 – la plus grande part du budget est affectée au volet TIC. Compte tenu de l'importance – y compris économique – d'autres thèmes comme l'énergie notamment ou la santé par exemple, la question se pose de savoir s'il ne conviendrait pas, dans l'intérêt de la cohérence entre les sous-programmes, de laisser la porte ouverte à certains **glissements de priorités**. La réponse à cette question dépend notamment du niveau de la contribution que le programme TIC apporte aux autres programmes, tels que la recherche en matière de sécurité ou la recherche spatiale.

5.5.2 Cet exemple amène le Comité à recommander en règle générale de faire preuve dans la gestion du PC7 d'une **flexibilité suffisante en ce qui concerne la ventilation budgétaire** entre les différents volets ou de tirer parti de la cohérence prônée, par exemple pour lancer des appels d'offres communs à différents volets. L'observation faite à propos du volet TIC s'applique de manière analogue aux volets Transports et Navigation spatiale (par exemple aéronautique).

5.5.3 Le Comité exprime à nouveau sa satisfaction face à la mise en route du **projet GALILEO**, qui illustre de manière exemplaire l'application du principe de subsidiarité. Cette technologie et surtout son utilisation présentent également aux yeux du Comité les caractéristiques d'un projet horizontal multidisciplinaire, qui plus est doté d'un fort potentiel d'innovation technique.

⁽³¹⁾ CESE 818/2005 fin.

⁽³²⁾ JO C 74 du 23.03.2005.

5.6 Le Comité affirme sa satisfaction de voir l'important volet **Énergie** s'inscrire dans le cadre du PC7, comme du reste il l'avait recommandé à plusieurs reprises. Mais même compte tenu du fait que le PC7 Euratom est lui aussi fortement centré sur la recherche dans le secteur de l'énergie, le Comité estime qu'il conviendrait d'accorder à cette question cruciale – et de la plus haute actualité – une place plus grande encore. L'énergie est le «carburant de base» d'une économie compétitive. Non seulement la **dépendance à l'égard des importations** d'énergie est source de très grandes **préoccupations** au sein de l'UE aujourd'hui, mais une pénurie de ressources au niveau mondial est à prévoir à moyen terme. La clé du problème de l'énergie réside dans la recherche et le développement.

5.6.1 Le Comité marque sa satisfaction face à la nette importance accordée au développement des **énergies renouvelables**. Celles-ci jouent un rôle déterminant dans la problématique globale de l'énergie et de l'environnement (réchauffement climatique). Le Comité renvoie à cet égard à ses nombreux avis ⁽³³⁾ qui embrassent la totalité des besoins de recherche en matière d'énergies renouvelables: de la géothermie aux technologies d'accumulation, en passant par la biomasse, l'énergie solaire et l'énergie éolienne. Grâce à l'aide dont elles vont bénéficier au titre du PC7, les énergies renouvelables recevront un fort appui supplémentaire, en complément des diverses mesures de soutien à l'introduction sur le marché (telles que les lois sur l'alimentation en électricité produite à partir des énergies renouvelables), qui visent quant à elles à favoriser le développement de produits commercialisables. Le Comité préconise la réalisation d'études dans ce domaine afin d'examiner de manière plus approfondie le bilan énergétique des systèmes utilisant des énergies renouvelables, des doutes ayant par exemple été exprimés dernièrement quant au bilan énergétique positif de certains biocarburants ⁽³⁴⁾.

5.6.2 Le Comité tient cependant à souligner aussi que l'utilisation des énergies fossiles «classiques» que sont le **charbon**, le **pétrole** et le **gaz naturel** ⁽³⁵⁾ n'en reste pas moins, et ce pour quelques décennies encore, l'épine dorsale de l'approvisionnement énergétique en Europe et dans le monde. C'est pourquoi toutes les mesures de recherche et de développement contribuant à **améliorer l'efficacité** de la production, du transport et de l'exploitation de ces sources d'énergie – et concourant ainsi directement ou indirectement à la réduction des émissions de gaz à effet de serre – sont extrêmement importantes d'un point de vue économique et environnemental. Même si ces aspects sont traités dans la partie du volet Énergie consacrée à la réduction des émissions de CO₂ (y compris le **captage et le stockage de CO₂**) et à l'amélioration de l'efficacité, il faudrait néanmoins avoir l'assurance qu'ils bénéficieront bien des crédits nécessaires. Ces questions présentent par ailleurs un lien de synergie avec les volets **Matériaux** et **Transports**. Le Comité approuve en outre le programme de recherche, apparenté à ces questions, sur le charbon et l'acier ⁽³⁶⁾.

⁽³³⁾ Cf. par ex. JO C 241 du 7.10.2002; JO C 221 du 8.9.2005 et JO C 286 du 17.11.2005.

⁽³⁴⁾ David Pimentel and Ted. W. Patzek, Natural Resources Research, Vol. 14, N° 1, 2005.

⁽³⁵⁾ JO C 120 du 20.5.2005.

⁽³⁶⁾ JO C 294 du 25.11.2005.

5.6.3 Le Comité recommande en conséquence, parallèlement aux mesures de recherche et de développement dans le domaine des énergies renouvelables, d'accorder aux technologies énergétiques utilisant des énergies fossiles une place conforme à leur importance. C'est d'autant plus nécessaire que dans les deux décennies à venir, la majeure partie des centrales actuelles utilisant la combustion d'énergies fossiles devra être remplacée et qu'il faudra construire de nouvelles centrales supplémentaires (plusieurs centaines au sein de l'UE!). Il est essentiel d'un point de vue économique et environnemental d'utiliser pour ce faire les **techniques les plus modernes**. Enfin et surtout se pose, en raison des prix élevés du pétrole, la question de savoir à partir de quand les techniques de production de carburant à partir de charbon pourront offrir une alternative économiquement compétitive.

5.6.4 Pour de plus amples détails, le Comité renvoie à ses avis antérieurs et actuels ⁽³⁷⁾ sur la recherche dans le domaine de l'énergie et sur la question énergétique.

5.7 Enfin, l'amélioration des techniques énergétiques est l'une des principales mesures de lutte contre le changement climatique et les autres influences environnementales indésirables ⁽³⁸⁾.

5.7.1 Aussi conviendrait-il d'exploiter le lien thématique qui unit ces deux volets afin d'en optimiser l'efficacité. Tandis que les travaux de recherche effectués dans le cadre du volet Environnement (changements climatiques inclus) doivent essentiellement servir à délivrer un **diagnostic**, le volet Énergie est surtout axé sur les **remèdes**.

5.7.2 Mais même au sein du volet Environnement, il conviendrait de mettre en évidence et d'exploiter les importantes passerelles et synergies existant entre d'une part analyse et diagnostic (par exemple «géologie des fonds marins») et d'autre part les remèdes possibles (par exemple «protection des fonds marins»).

5.8 Le volet **Sciences socio-économiques et humaines**, complété par le thème «**La science dans la société**», qui devrait relever de ce volet comme préconisé au point 4.15.5, devrait être conçu comme un thème horizontal. Le Comité renvoie également à sa recommandation antérieure concernant l'établissement de liens plus étroits entre les sciences naturelles et humaines (y compris les sciences sociales), leurs acteurs mais aussi les méthodes et critères appliqués ⁽³⁹⁾. Les sciences sociales et humaines devraient également s'impliquer dans les questions fondamentales de la recherche en matière de sécurité.

5.8.1 Le Comité salue notamment à cet égard l'accent placé sur la réalisation d'**études économiques**, en vue de mettre au point, face à la concurrence mondiale et à d'autres effets de la globalisation, les procédures les plus appropriées pour le marché intérieur et la stratégie de Lisbonne. Il insiste sur la nécessité d'entreprendre sans attendre des études et des consultations politiques (voir à ce sujet le programme du Centre

⁽³⁷⁾ JO C 241 du 07.10.2002, JO C 33 du 6.6.2003, JO C 108 du 30.4.2004, JO C 110 du 30.4.2004, JO C 302 du 7.12.2004, JO C 286 du 17.11.2005, JO C 120 du 20.5.2005.

⁽³⁸⁾ Cf. également à ce sujet: Société allemande de Physique, sept. 2005: «Klimaschutz und Energieversorgung in Deutschland 1990-2020» (Lutte contre le changement climatique et approvisionnement énergétique en Allemagne 1990-2020).

⁽³⁹⁾ Il s'agit là d'un sujet très complexe, partiellement abordé dans l'avis publié au JO C 221 du 07.08.2001, paragraphe 3.9 et chapitre 6.

commun de recherche, point 5.10.1) sur les causes du chômage, les forces et les faiblesses de différents systèmes économiques, ainsi que les causes, les effets et les variations éventuelles de l'évolution démographique. Enfin et surtout, il souligne la nécessité d'analyses approfondies sur la corrélation existant entre recherche, innovation et prospérité.

5.8.2 Cet aspect concerne non seulement les **sciences juridiques** mais aussi en fin de compte les fondements scientifiques de tous les domaines politiques de l'UE tels que la politique sociale, la politique juridique, la politique économique (politique monétaire et financière, politique fiscale, politique de l'innovation, etc.) et la politique de sécurité. Mais il concerne surtout les questions politiques, économiques et juridiques soulevées par le développement intérieur de l'UE, y compris en ce qui concerne le marché intérieur, la cohésion, l'intégration et la gouvernance.

5.8.3 Le Comité pose en outre la question aujourd'hui particulièrement à l'ordre du jour de **l'identité politique et culturelle de l'Union européenne et de la conception qu'elle a de ses frontières**. Il conviendrait à cet égard de mettre en lumière les éléments communs à la base d'une culture européenne dans le domaine de l'art, de la science, de l'architecture, de la technique et de la mode, mais aussi de l'histoire des idées, du droit, des valeurs et de la conduite des affaires publiques. Le concept d'État moderne a vu le jour en Europe, et a pour la première fois été mis en pratique aux États-Unis. Cela suppose aussi la réalisation d'études approfondies sur le concept de culture, ses facettes, ses imprécisions, les échelles de valeurs et les malentendus qu'il véhicule.

5.8.4 En raison de la multiplicité de questions spécifiques d'importance, le **budget** alloué au sous-programme Sciences socio-économiques et humaines pourrait, en dépit de l'intégration prévue du budget «La science dans la société», s'avérer **insuffisant**. Afin de procéder à une évaluation définitive en la matière, il est nécessaire de prendre en compte toutes les tâches de sciences humaines prévues dans les autres sous-programmes, comme par exemple l'énergie.

5.8.5 Enfin et surtout, le Comité attire l'attention sur toutes les **questions éthiques** se situant à la croisée entre connaissance, recherche et application, entre risques et opportunités. Les liens et les contradictions existant entre les positions idéologiques/dogmatiques, l'ouverture à la prise de risques et le progrès constituent un enjeu important, ce également dans l'optique de la stratégie de Lisbonne.

5.8.6 Cet aspect présente encore une fois des implications avec le thème **Science et société**. Le Comité a déjà élaboré un avis circonstancié ⁽⁴⁰⁾ à ce sujet. Par référence notamment à cet avis, il approuve l'ensemble des thèmes proposés par la Commission. Il y discerne la volonté de rapprocher la recherche et la connaissance scientifique du citoyen, d'améliorer à cet égard la compréhension mutuelle et en particulier d'inciter les jeunes à s'orienter vers une carrière scientifique. Il y a lieu d'ins-

taurer ici un forum plaçant citoyens et consommateurs en contact avec la science et la recherche et leur permettant d'exprimer leur opinion.

5.8.6.1 Dans ce contexte, il attache une importance particulière aux mesures ouvrant la voie à des contacts directs ou même à une participation: existence de bons musées des techniques, laboratoires spéciaux, journées d'initiation sur le terrain, etc. Mais il importe surtout de redonner une place suffisante dans les programmes du secondaire à un **enseignement pratique et de qualité dans le domaine des sciences naturelles**. Cela permettra notamment de susciter l'intérêt et la compréhension pour les sciences naturelles et la technique. Sans connaissances suffisantes, il ne peut y avoir de capacité de jugement.

5.8.6.2 Des connaissances en sciences naturelles sont également indispensables pour exercer la réflexion et se forger une **idée claire du monde**.

5.8.6.3 Il importe tout autant dans le cadre de ce programme d'associer plus fortement aux discussions et aux procédures de décision les chercheurs eux-mêmes et de tenir compte davantage de leurs positions.

5.9 Le thème très vaste de la **Santé**, déjà amplement traité par le Comité, constitue un volet particulièrement important. Il recouvre l'ensemble des activités de recherche et de développement concernant le diagnostic, les thérapies, le soulagement et la prévention des maladies.

5.9.1 La priorité devrait aller au traitement ou à la prévention des maladies se caractérisant par une **mortalité** et une **morbidity** (chez les enfants, les adultes et les personnes âgées) particulièrement élevées ou qui, en cas d'épidémies incontrôlables, entraîneraient un taux de mortalité très élevé.

5.9.2 L'augmentation constante de l'espérance de vie moyenne est imputable tant aux avancées de la médecine qu'à l'offre alimentaire, toujours plus saine et de meilleure qualité. Il est vrai que cela s'accompagne d'une multiplication des **maladies liées au style de vie** (comme l'obésité ⁽⁴¹⁾ ou le tabagisme) et des **maladies** et des infirmités **professionnelles** et **liées à l'âge**. L'importance de cette question a déjà été évoquée plusieurs fois précédemment ⁽⁴²⁾, elle soulève des problèmes non seulement médicaux et humains, mais aussi – s'agissant de l'aptitude au travail ou des dépenses de soins – des questions économiques; et elle concerne également toute la question de l'organisation et du financement du système de santé et de l'application du progrès médical. Cela vaut également pour les travaux de recherche visant à atténuer les **handicaps**, c'est-à-dire à améliorer la qualité de vie des personnes handicapées et à faciliter leur intégration éventuelle dans la vie active.

5.9.3 Toutefois, les problématiques du handicap et de la santé ne sont pas totalement identiques; c'est pourquoi les handicaps devraient être pris en compte dans tous les volets du programme concernés.

⁽⁴⁰⁾ JO C 221 du 07.08.2001.

⁽⁴¹⁾ JO C 24 du 31.1.2006.

⁽⁴²⁾ Cf. notes de bas de page se rapportant au paragraphe 5.2.2.

5.9.4 Le Comité souligne également la **dimension internationale** du thème de la santé: d'une part la coopération avec les États engagés activement et avec profit dans la recherche, d'autre part les aspects de l'aide au développement dans le domaine de la santé. Aussi la collaboration avec l'OMS (Organisation mondiale de la santé) revêt-elle une importance particulière.

5.9.5 La diffusion au niveau mondial de nouveaux agents pathogènes est aussi un problème international, où la coopération avec l'OMS est également capitale.

5.9.6 La coopération internationale permet par ailleurs de mener des études cliniques approfondies de la population non seulement en général mais aussi en fonction de l'âge: enfants, adultes, personnes âgées.

5.9.7 Les importantes activités de recherche et de développement exercées par le secteur privé (industrie pharmaceutique et fabricants d'équipements) dans le domaine de la santé constituent un excellent exemple de l'application de l'article 169 sur les **partenariats entre le privé et la recherche subventionnée par des fonds publics** (y compris par les États membres).

5.10 **Le Centre commun de recherche CCR** (actions non nucléaires)

5.10.1 Les activités du CCR s'exercent dans des domaines de nature à apporter un **soutien scientifique et technique aux politiques de l'UE**, dans des domaines comme le développement durable, les changements climatiques, les denrées alimentaires, l'énergie, les transports, les produits chimiques, les méthodes de substitution à l'expérimentation animale, la politique de la recherche, les technologies de l'information, les méthodes et matériaux de référence, la biotechnologie, y compris ses risques, ses dangers et ses incidences socio-économiques, mais aussi les techniques de modélisation et d'analyse économétriques. Une autre mission du CCR consiste à élaborer des **données de référence** scientifiques et technologiques pour différents secteurs de la surveillance de l'environnement et du suivi des denrées alimentaires. Il apporte ainsi une contribution précieuse à l'élaboration des normes juridiques communautaires.

5.10.2 Le Comité estime que l'UE devrait également s'impliquer dans la coordination, fondée sur le principe de la division du travail, des organismes nationaux de métrologie et de standardisation et s'associer à leurs programmes. Il y aurait lieu d'envisager, dans l'intérêt du marché intérieur et plus généralement de l'intégration européenne, la création d'un **«Bureau européen des normes»**, en coopération avec les organismes nationaux compétents, les industries concernées et le CCR. La multiplicité d'organismes actuels offrirait la possibilité d'expérimenter des méthodes parallèles, d'opérer des comparaisons et de lancer des initiatives en s'appuyant sur des équipements et une coordination particulièrement fiables.

5.10.3 Le Comité note avec satisfaction que les activités du CCR sont intégrées dans celles de la **communauté scientifique internationale**. Une telle intégration lui apparaît aussi très importante en ce qui concerne les sciences socio-économiques et humaines évoquées au paragraphe 5.8.

6. Le septième programme-cadre Euratom (PC7 Euratom)

6.1 **La fusion nucléaire contrôlée.** Le Comité réitère ce qu'il a affirmé dans son récent avis ⁽⁴³⁾ sur «La fusion nucléaire», à savoir que l'utilisation pacifique de l'énergie de fusion possède le potentiel nécessaire pour contribuer très largement à résoudre durablement la question de l'approvisionnement énergétique dans une perspective de durabilité, de respect de l'environnement et de compétitivité. Comme l'énergie de fission, l'énergie de fusion n'émet pas de gaz à effet de serre, tout en présentant d'autres atouts importants.

6.1.1 Il félicite la Commission et les autres acteurs concernés pour le succès de leurs négociations, également soutenues par le Comité, grâce auxquelles il a été décidé d'installer en Europe l'important projet international ITER. **ITER** ⁽⁴⁴⁾ constitue une avancée décisive vers le futur réacteur de démonstration DEMO. Cette décision implique également l'obligation d'un financement contractuel d'ITER et la mise en œuvre des programmes préparatoires et de suivi nécessaires à cette fin, ainsi que des programmes préparatoires de **DEMO**.

6.1.2 Le Comité en appelle à cet égard aux États membres pour qu'ils s'impliquent largement dans le programme européen sur la fusion et qu'ils soutiennent en conséquence leurs laboratoires respectifs associés à ce programme. Le Comité est conscient du fait que le programme Fusion est désormais entré dans une phase dont la réalisation nécessite également un budget conséquent et accru par rapport aux budgets passés. Mais il considère que cela est nécessaire et justifié au vu du potentiel de cette source d'énergie et de la gravité du problème énergétique.

6.1.3 Pour de plus amples détails, on se référera au récent avis ⁽⁴⁵⁾ du Comité sur ce thème. Il y expose les travaux **préparatoires au développement de DEMO** (élaboration des matériaux, de l'enveloppe, conception du système, etc.) ainsi que les études réalisées pour améliorer les **systèmes de confinement**.

⁽⁴³⁾ JO C 302 du 07.12.2004.

⁽⁴⁴⁾ ITER produira 500 MW d'énergie de fusion. Il constitue le lien entre les expérimentations actuelles de la physique des plasmas, telles que JET, et la centrale de démonstration DEMO, destinée à la production d'électricité. C'est un projet international associant la Chine, l'UE, la Suisse, le Japon, la Corée, la Russie et les États-Unis. Ce projet sera développé à Cadarache (France).

⁽⁴⁵⁾ Voir note 44.

6.2 **Fission nucléaire et radioprotection.** Les centrales nucléaires sont pour le moment la principale source dont on dispose pour couvrir les besoins en électricité de base sans émissions de carbone. Mais une partie de la population est préoccupée par les risques liés au fonctionnement et au stockage sûr des combustibles nucléaires irradiés. Le Comité renvoie à ses avis sur l'énergie nucléaire ⁽⁴⁶⁾ (fission nucléaire) et sur le «paquet nucléaire» ⁽⁴⁷⁾. Il déclarait déjà dans ce dernier avis qu'il appuyait «le projet de la Commission de continuer à l'avenir d'encourager résolument et de coordonner au niveau communautaire la recherche dans le domaine de la sûreté des installations nucléaires et de la gestion des déchets radioactifs.» Les mesures proposées par la Commission vont dans le sens souhaité et leur contenu est approuvé.

6.2.1 **Filières de réacteurs.** Cela concerne les recherches visant d'une part à soutenir le maintien de la sûreté d'exploitation des filières de réacteurs existantes (y compris des installations du cycle du combustible) et d'autre part à évaluer le potentiel et la sûreté des futures filières de réacteurs.

6.2.1.1 Le Comité attache une importance particulière à ce dernier point, qui devrait permettre le **développement de filières de réacteurs innovantes**. L'histoire de la technique montre que les plus grandes réussites sont obtenues grâce au développement innovant et à la succession de générations de filières et de concepts. Compte tenu de l'importance de l'énergie nucléaire pour la politique énergétique, il convient d'exploiter et d'utiliser les potentiels encore existants: gains de sécurité, réduction des déchets radioactifs (à très longue durée de vie), utilisation parcimonieuse des ressources et exploitation de nouvelles ressources.

6.2.2 **Radioprotection.** Le but recherché est d'approfondir la base scientifique de la protection de la population contre les rayonnements ionisants liés à l'utilisation de la radioactivité ou d'autres sources de rayonnement en médecine, dans la recherche et dans l'industrie (y compris la production d'énergie nucléaire). **L'effet d'une exposition à de très faibles doses**, difficile à déterminer statistiquement et qui continue de ce fait à susciter des avis controversés, constitue à cet égard un sujet d'étude particulièrement sensible.

Bruxelles, le 14 décembre 2005.

6.2.3 Les développements axés sur le contrôle technique et la surveillance de toutes les **mesures de non-prolifération** des armes nucléaires ou des techniques pouvant être utilisées pour leur fabrication revêtent également une grande importance.

6.3 Le développement de la centrale à fusion ainsi que la sécurité de fonctionnement et l'amélioration des réacteurs à fission nucléaire nécessitent de toute urgence la **formation d'une nouvelle génération** de chercheurs en nombre suffisant et hautement qualifiés, appelés à **s'entraîner** sur des installations d'expérimentation appropriées. Afin d'y parvenir, il est impératif de conférer à nouveau plus d'importance au nucléaire en Europe et d'augmenter ainsi l'intérêt des jeunes scientifiques. La **recherche et la formation** doivent là aussi s'effectuer en **synergie**, suivant des méthodes éprouvées.

6.3.1 Pour de plus de précisions, on se référera aux récents avis ⁽⁴⁸⁾ du Comité en la matière.

6.4 Centre commun de recherche – Programme Euratom

6.4.1 Le Comité se félicite que le Centre commun de recherche (CCR) soutienne une **prise de décision au niveau politique** dans le domaine nucléaire, y compris en ce qui concerne la mise en œuvre et le contrôle des stratégies existantes et la réaction aux nouveaux défis.

6.4.2 Le Comité juge également logique que le programme «nucléaire» du CCR se concentre sur les **questions centrales de la gestion des déchets, de la sécurité et du suivi**, car ces thèmes suscitent des préoccupations chez les citoyens et nécessitent des solutions sûres. Le Comité part du principe que ces activités seront interconnectées et coordonnées avec celles des États membres.

6.4.3 Il importe aussi aux yeux du Comité de développer des procédures permettant de mieux veiller encore à la **non-prolifération** des armes nucléaires ou des techniques de fabrication d'armes nucléaires (voir également paragraphe 4.10.2).

La Présidente

du Comité économique et social européen

Anne-Marie SIGMUND

⁽⁴⁶⁾ JO C 110 du 30.04.2004.

⁽⁴⁷⁾ JO C 133 du 06.06.2003.

⁽⁴⁸⁾ Cf. notes de bas de page précédentes.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant un programme-cadre pour la compétitivité et l'innovation (2007-2013)»

[COM(2005) 121 final — 2005/0050 (COD)]

(2006/C 65/03)

Le 25 avril 2005, le Conseil a décidé, conformément aux articles 56, 157 paragraphe 3 et 175 paragraphe premier, 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 octobre 2005 (rapporteur: M. WELSCHKE; corapporteuse: M^{me} FUSCO).

Lors de sa 422^e session plénière des 14 et 15 décembre 2005 (séance du 14 décembre 2005), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 125 voix pour, 2 voix contre et 1 abstention.

1. Observations préliminaires

1.1 De nombreux indicateurs de croissance, d'emploi et d'innovation montrent que ces dernières années, l'Union européenne a accusé un recul par rapport à la concurrence mondiale et que ce mouvement se poursuit. Le défi économique et social majeur qui se pose ainsi à l'UE consiste à lutter contre le chômage, créer de nouveaux emplois et stimuler durablement la croissance économique nécessaire à cette fin.

1.2 Pour satisfaire à ces impératifs, les entreprises sont appelées à jouer un rôle déterminant. En Europe, 98 % des entreprises sont des petites et moyennes entreprises (PME). Elles assurent 55 % des emplois du secteur privé et disposent d'un potentiel d'innovation considérable, pour les procédés de fabrication, les produits, ainsi que les services.

1.3 De nombreuses entreprises tirent profit du marché intérieur européen. Il arrive toutefois souvent qu'elles ne puissent exploiter pleinement ce potentiel en raison d'obstacles persistants, de capacités humaines et financières limitées ou encore d'un manque d'informations. Mettre en œuvre la stratégie de Lisbonne de manière systématique, parachever le marché intérieur, accentuer l'ouverture des marchés, améliorer la réglementation et lancer des programmes de soutien générant une valeur ajoutée européenne constituent autant de moyens pour remédier à ces lacunes.

1.4 Des administrations dotées de structures modernes et des services publics travaillant efficacement peuvent également contribuer de manière notable à stimuler la compétitivité et l'innovation en Europe. En instaurant à tous les niveaux des partenariats transnationaux entre administrations, il est possible d'améliorer la coopération administrative qui se fait de plus en plus nécessaire, de faciliter l'échange d'expérience et de diffuser les exemples de bonnes pratiques.

2. Contenu essentiel de la proposition de la Commission

2.1 Le «programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité» (ci-après désigné comme le «programme-cadre») devrait contribuer, dans les années 2007 à 2013, à mettre en œuvre la

stratégie de Lisbonne recentrée ainsi que la stratégie communautaire pour le développement durable.

2.2 Le programme-cadre prolonge plusieurs programmes communautaires d'aide existant dans divers domaines et les fédère sur une base juridique cohérente. La Commission propose un montant de référence financière de 4.212,6 millions d'euros.

2.3 Le programme-cadre s'adresse à tous les États membres de l'UE, aux pays en voie d'adhésion, à ceux de l'Espace économique européen (EEE), ainsi qu'à ceux des Balkans occidentaux. D'autres pays tiers peuvent y participer pour autant qu'un accord bilatéral prévoit cette éventualité.

2.4 L'objectif du programme-cadre est de promouvoir la compétitivité des entreprises, en particulier celle des PME, d'encourager les innovations et de les rendre commercialisables, d'accélérer le développement de la société de l'information, et d'accroître l'efficacité énergétique et l'utilisation de sources d'énergie nouvelles et renouvelables.

2.5 Au départ des articles 156, 157, paragraphe 3, et 175, paragraphe 1 du traité instituant la Communauté européenne, il est proposé de créer une base juridique globale et cohérente pour certains programmes communautaires spécifiques d'appui et certaines parties pertinentes d'autres actions de l'Union qui sont axés sur des domaines essentiels pour renforcer la productivité, l'innovation et la croissance durable en Europe. Le programme répond par ailleurs à des préoccupations environnementales de nature complémentaire. Il se compose de trois sous-programmes spécifiques.

2.6 Le «programme pour l'innovation et l'esprit d'entreprise» devrait encadrer les mesures en faveur de l'esprit d'entreprise, de l'innovation et de la compétitivité. Il s'adresse aux entreprises de tous les secteurs de l'économie, qu'ils soient très avancés, technologiquement parlant, ou traditionnels. L'objectif consistera à améliorer l'accès au crédit des PME en phase de démarrage et de croissance. Parmi les autres priorités figurent également la coopération entre entreprises, l'aide à l'innovation, ainsi que la promotion des écotecnologies. La dotation financière prévue s'élève à 2.631 millions d'euros.

2.7 Le «**programme d'appui stratégique en matière de TIC**» aura pour but d'encourager l'adoption des technologies de l'information et de la communication (TIC) dans les entreprises, les administrations et les services du secteur public. Les mesures proposées concrétisent et consolident la nouvelle initiative communautaire «i2010» qui fournira dans les années à venir un cadre visant à développer un espace européen unique de l'information et à renforcer le marché intérieur pour les produits et services d'information. 801,6 millions d'euros seront alloués au programme.

2.8 L'objectif du **programme «énergie intelligente — Europe**» sera de soutenir le développement durable dans le domaine de l'énergie, d'accroître la sécurité d'approvisionnement et l'efficacité en matière énergétique, de réduire la dépendance vis-à-vis des énergies importées et d'augmenter la part d'énergie renouvelable dans la consommation intérieure brute, en la portant à 12 %. L'accent portera sur des projets de promotion et de diffusion des technologies énergétiques durables, une amélioration des structures administratives, une densification des réseaux ainsi qu'une sensibilisation du public à une utilisation durable de l'énergie. L'Agence exécutive pour l'énergie intelligente, qui a été fondée par la Commission, devra poursuivre ses activités. La dotation financière proposée est de 780 millions d'euros.

2.9 La mise en œuvre du programme-cadre s'effectuera sur la base de programmes de travail annuels, dont la Commission assurera l'application. Des comités de gestion veilleront au suivi des mesures au niveau des États membres et à la cohérence des activités nationales.

3. Observations générales

3.1 La proposition de programme-cadre est vaste et couvre un grand nombre de politiques et de programmes. Les présentes observations se limitent aux aspects qui revêtent aux yeux du Comité une importance particulière ou pour lesquels le Comité voudrait voir pris en considération des points de vues supplémentaires.

3.2 Le Comité salue l'instauration du programme-cadre, qu'il voit comme un pas important vers la création de synergies pour promouvoir la compétitivité et les capacités d'innovation des entreprises, ainsi que le développement durable. Les mesures et instruments proposés peuvent apporter une contribution appréciable, s'agissant de renforcer la cohésion sociale, d'encourager le développement durable de l'économie, et de réaliser les objectifs de la stratégie de Lisbonne en matière de croissance et d'emploi. De manière logique, la Commission mentionne également, dans la proposition de plan d'action visant à relancer la stratégie de Lisbonne au niveau communautaire (COM(2005) 330), le programme-cadre, qui constitue un élément substantiel de la politique communautaire.

3.3 Le rapport Kok, publié en 2004, a souligné les principales conditions déterminantes pour la **compétitivité** de l'économie européenne. Il recommandait à juste titre de poursuivre le développement de la société de la connaissance,

d'achever le marché intérieur, d'améliorer le climat économique, de moderniser le marché du travail (notamment par les stratégies pour un «apprentissage tout au long de la vie» et un «vieillessement actif»), et de soutenir la durabilité environnementale. Le Comité estime qu'il appartient en particulier aux États membres de tout entreprendre afin d'accroître la compétitivité des entreprises en créant des conditions-cadres favorables. Les programmes d'aide de l'UE constituent à ses yeux un complément appréciable et efficace aux actions des États membres. Il convient de citer parmi les programmes de grande importance, outre le programme-cadre, le programme-cadre pour la recherche, la stratégie de l'«apprentissage tout au long de la vie» et les Fonds structurels.

3.4 Les entreprises ne renforcent pas seulement leur **capacité d'innovation** en tirant profit des progrès technologiques. L'innovation est également le fruit d'un ancrage solide de l'esprit d'entreprise dans la société et dans la culture de chaque pays, de connaissances approfondies en management, d'une gestion d'entreprise responsable et d'activités transnationales. Il convient d'éviter, lors de la définition des objectifs du programme-cadre, de préciser le concept d'innovation de manière trop étroite et de se priver ainsi d'occasions d'accroître la croissance, l'emploi et la cohésion sociale. Les entreprises jouent un rôle central dans le processus d'innovation, et il convient que les partenaires sociaux soient associés comme il se doit à la mise en œuvre de celui-ci.

3.5 L'innovation naît dans l'esprit humain. Un niveau élevé d'éducation et de formation est absolument indispensable afin d'augmenter durablement la capacité d'innovation dans l'Union européenne. Les employeurs, les salariés, les gouvernements, les écoles et universités, ainsi que tous les autres organes concernés sont appelés à contribuer à titre égal à accroître davantage le potentiel d'innovation de nos sociétés. Des projets transfrontaliers permettront de compléter les efforts nationaux de développement de la société de la connaissance. Le Comité salue l'aide ciblée apportée par l'UE à l'enseignement et à la formation, notamment dans le cadre des programmes communautaires «Socrates» (éducation), «Tempus» (études universitaires) et «Leonardo da Vinci» (formation professionnelle). Le programme d'action intégré dans le domaine de l'éducation et de la formation tout au long de la vie pour la période 2007-2013 pourra également contribuer de manière notable au renforcement de la capacité d'innovation des entreprises et au succès du programme-cadre.

3.6 Le Comité se réjouit que la Commission ait l'intention de renforcer les capacités d'innovation et la compétitivité des entreprises en légiférant mieux et en examinant systématiquement le corpus juridique existant pour y traquer, parmi les obligations imposées, celles qui sont disproportionnées. En ce qui concerne les nouvelles réglementations, il est particulièrement important que leur incidence soit évaluée efficacement. Il convient que pour cette évaluation d'impact, la Commission coopère étroitement avec le Conseil Compétitivité et avec le Parlement européen.

3.7 Le Comité partage l'avis de la Commission quand elle estime que les mesures horizontales et les dispositions de coordination émanant de l'UE peuvent produire une forte valeur ajoutée. Il sera particulièrement important de fournir aux entreprises les informations les plus proches possibles du terrain et de leur donner la possibilité d'accéder aisément aux mesures et instruments prévus par le programme-cadre.

3.8 Le Comité soutient l'objectif de la Commission de ne pas réserver les aides du programme-cadre aux seuls secteurs de l'économie qui sont hautement développés sur le plan technologique mais de les dispenser aussi à des branches d'activité traditionnelles, lesquelles sont précisément susceptibles de contribuer encore plus à créer des emplois et à renforcer la cohésion sociale, à condition d'être mis en situation d'accroître leur compétitivité et leurs capacités d'innovation. Dans les services et la logistique, le potentiel d'innovation est également considérable.

3.9 Le Comité invite la Commission à ne pas définir les groupes cibles de manière trop restrictive, afin de générer une valeur ajoutée maximale et aussi large que possible, tant en termes régionaux que sectoriels. Des entreprises coopératives, des entreprises d'interconnexion et des sociétés de mutualisation ainsi que des start-ups innovantes et des microentreprises peuvent également contribuer à accroître la compétitivité et la capacité d'innovation de l'UE. Ainsi pourra-t-on tirer profit, par le biais de coopératives, des avantages liés à la taille, lesquels auront un effet positif sur l'accès au marché (notamment la participation à des appels d'offre de grande envergure), sur la position occupée sur le marché, sur le développement du potentiel que représentent les cadres, sur la formation et sur la capacité de recherche. L'accès aux projets du programme-cadre devrait être déterminé en fonction de la mise au point, par les groupes cibles, de concepts viables contribuant à la compétitivité et à l'innovation et justifiant un appui. Les fondations, associations et chambres de commerce et d'industrie exercent un rôle majeur dans la diffusion du programme-cadre.

3.10 Les contraintes budgétaires en vigueur dans les États membres et au niveau européen ont imposé des limites à la dotation financière du programme-cadre. Le Comité s'attend à ce que, dans le cadre des nouvelles perspectives financières qui doivent encore être fixées, le programme soit doté de moyens suffisants. Dans le même temps, il convient de veiller à ce que les moyens financiers soient répartis au profit des groupes cibles de manière aussi ciblée et efficace que possible et dans une optique visant les résultats autant que faire se peut. Il faudrait que la Commission examine dans quelle mesure des ressources actuellement allouées à la gestion du programme pourraient être consacrées à des projets.

3.11 Le Comité apprécie que la Commission se propose d'exploiter l'expérience tirée des programmes déjà existants, de corriger d'éventuelles faiblesses et de recourir, pour la mise en œuvre du programme-cadre, à des pratiques qui se sont avérées efficaces. Le succès du programme-cadre tiendra notamment à l'instauration d'un étalonnage et d'un suivi compréhensible pour toutes les parties. Les connaissances contribuant à l'opti-

malisation du programme-cadre devront être prises en compte anticipativement dans la programmation annuelle des travaux. Il incombe à la Commission et aux instances en charge de la mise en œuvre des programmes d'examiner d'un œil critique, sur la base du bilan à mi-parcours, si les programmes doivent être adaptés. Il convient de prendre en considération, lors de cet examen, l'expérience des entreprises et des autres groupes cibles, sans toutefois nuire, à aucun moment, aux assurances en termes de programmation données à tous les participants au projet.

3.12 Le Comité souhaite vivement que les États membres tiennent compte de l'idée d'«additionnalité». Il les invite expressément à maintenir les aides nationales à leur niveau prévu quel que soit le montant des subventions européennes. Le Comité estime que les États membres doivent respecter l'objectif convenu, à savoir de consacrer trois pour-cent du produit intérieur brut à la recherche et au développement. La mise en œuvre du programme-cadre ne peut en aucun cas amener les États membres à relâcher les efforts déployés afin d'atteindre cet objectif.

3.13 La Commission souligne à juste titre qu'il est nécessaire d'articuler étroitement les instruments et mesures du programme-cadre avec d'autres programmes et initiatives de l'UE, notamment avec le septième programme-cadre de recherche, avec la stratégie d'«apprentissage tout au long de la vie» et avec les programmes de la politique structurelle. Il incombe dès lors à la Commission de veiller à ce que les objectifs fixés par toutes les directions générales participantes concordent. Il est capital d'assurer la transparence dans les activités et décisions de toutes les instances impliquées. Les synergies horizontales ainsi que les synergies verticales entre l'UE et les États membres ainsi qu'entre économie, science et administration ne pourront être pleinement réalisées que lorsque les priorités thématiques et organisationnelles de ces programmes auront été bien coordonnées.

4. Observations spécifiques

4.1 Lors de la mise en œuvre du programme-cadre, les groupes cibles doivent bénéficier d'un accès aisé aux programmes prévus. Cela n'a pas toujours été complètement garanti par le passé. Il convient que l'attribution des moyens s'effectue selon des modalités efficaces, proches des réalités du terrain, et n'impliquant que le strict minimum de démarches bureaucratiques, notamment en matière de rapports et de documentation à fournir.

4.2 La Commission devrait gérer le programme-cadre de manière efficace et conviviale en adoptant une approche cohérente. Tous les acteurs participant à la mise en œuvre du programme-cadre sont dépendants de la sécurité de programmation et de la transparence. Il serait utile que les programmes soient gérés par une agence externe chargée de la conduite administrative des programmes si cela permet de simplifier considérablement les procédures de gestion et de réduire les coûts.

4.3 Il convient que la mise en œuvre du programme-cadre soit suivie plus étroitement encore par l'observatoire des PME européennes de la Commission. Cela permettra d'intensifier les échanges de connaissances et d'expérience entre États membres, entre entreprises ainsi qu'entre économie, science et administration. Il faudra veiller à ce que les rapports de l'observatoire correspondent à la réalité du terrain et restent proches des groupes cibles. Il serait utile de définir le domaine d'attributions de l'observatoire de façon à clarifier la contribution de tous les groupes cibles (dans le sens du point 3.9).

4.4 «Programme pour l'innovation et l'esprit d'entreprise»

4.4.1 Bien que le fait soit connu depuis des années, l'accès au capital-risque reste très limité pour les PME et pour les microentreprises innovatrices. Il convient d'agir sans délai à ce sujet. Les instruments de financement prévus dans ce programme revêtent une importance capitale pour la réussite de la politique européenne relative aux entreprises. Le Comité suppose que ces instruments auront de grandes conséquences mobilisatrices et généreront un effet de levier notable.

4.4.2 Le Comité préconise que les fonds soient alloués à des intermédiaires financiers appropriés, afin de réduire les dépenses liées au financement (notamment les frais de personnel et d'administration) ainsi que les risques du financement. Le «mécanisme en faveur des PME innovantes et à forte croissance» (MIC), le «mécanisme de garantie PME» et le «dispositif de renforcement des capacités» contribueront à faciliter aux entreprises le financement d'emprunts ainsi que l'accès au capital-risque. Si les PME et les microentreprises dont l'activité est fondée sur l'innovation disposent de crédits, en particulier en phase de démarrage et de croissance, leur potentiel de croissance et de création d'emplois se verra accru. Il convient que des petits et microcrédits soient également disponibles pour des projets appropriés.

4.4.3 Le Comité préconise la mise en place et le développement d'activités transnationales en tant que partie intégrante de la politique européenne et en tant qu'importante stratégie des PME visant à accroître la compétitivité et l'innovation. Il convient que l'ensemble des mesures et instruments prévus dans le cadre du programme-cadre prennent cet objectif en compte. Il appartient à la Commission d'accompagner activement les entreprises dans cette voie à l'aide de lieux d'échange pour la coopération, d'informations proches de la réalité du terrain et d'autres mesures appropriées.

4.4.4 Vu la complexité du dispositif des aides européennes et du cadre juridique, il s'impose d'informer et de conseiller les entreprises et les autres groupes cibles de manière spécifique. Cette action s'effectuera au mieux par le biais d'un réseau de vecteurs d'informations, qui s'étende à toute l'Europe et collabore efficacement. Ainsi la valeur ajoutée des programmes et projets européens pourra-t-elle être encore mieux transmise aux citoyens et aux entreprises, dans l'esprit de la nouvelle stratégie de communication de l'UE.

4.4.5 Le Comité attache beaucoup de prix à ce que l'appel de propositions prévu visant à sélectionner les membres des réseaux assurant des services d'aide aux entreprises et à l'innovation soit mené selon des règles transparentes et reste ouvert à toutes les organisations actives au niveau régional ou sectoriel, lesquelles peuvent répondre directement, en raison de leur structure ou de leurs prestations, aux besoins des entreprises. Il serait judicieux que la Commission examine séparément les structures existantes, comme les Euro Info Centres, les Centres Relais Innovation (CRI) et les Centres d'entreprise et d'innovation (CEI).

4.5 «Programme d'appui stratégique en matière de TIC»

4.5.1 Le Comité se félicite de la création de ce programme visant à soutenir la politique en matière de TIC. Ce secteur constitue un moteur de l'accroissement de la productivité qui est nécessaire dans toutes les branches de l'économie. Au vu des mesures proposées; il est permis d'escompter que la valeur ajoutée européenne sera notable.

4.5.2 La promotion de la société européenne de l'information contribuera à soutenir le développement durable de l'économie, à renforcer l'intégration sociétale et sociale de l'Europe et à améliorer la qualité de vie des citoyens. Il faudra particulièrement veiller, lors de la mise en œuvre de ce programme, à ce qu'il soit accessible à toutes les entreprises, y compris celles relevant de secteurs économiques traditionnels.

4.5.3 Des projets ciblés, des actions groupées ainsi que l'établissement et le développement de réseaux et de grappes (clusters) transfrontaliers peuvent stimuler le transfert de technologie et l'utilisation de solutions TIC innovatrices et proches du marché. Le Comité se félicite qu'il soit prévu d'élaborer des spécifications techniques communes et des plans d'actions afin de faciliter l'attribution des marchés publics dans ce domaine.

4.5.4 Il convient de coordonner étroitement, tant en termes structurels que programmatiques, le programme d'appui stratégique en matière de TIC avec l'initiative «i2010 — Une société de l'information pour la croissance et l'emploi» (COM(2005) 229). Le Comité élabore un avis séparé consacré à l'initiative i2010.

4.6 «Programme Énergie intelligente — Europe»

4.6.1 Le Comité approuve l'orientation du programme annoncé. L'efficacité énergétique, la promotion des énergies renouvelables et la diversification des approvisionnements en la matière sont essentielles pour le développement économique durable et la protection de l'environnement en Europe. Le programme devrait contribuer à libérer dans son ensemble le potentiel d'innovation du secteur énergétique, dont l'exploration doit également s'effectuer dans le domaine de l'ingénierie des systèmes et de la transformation énergétique.

4.6.2 La réalisation des objectifs du programme dépendra avant tout de la conformité des technologies aux tendances du marché et de la compétitivité des produits. Le Comité se réjouit dès lors de l'appui devant être apporté aux projets facilitant la transformation d'innovations en produits commercialisables. Ces activités ne peuvent toutefois être utiles qu'aux débuts du processus d'innovation. Ce n'est généralement que par la concurrence que peuvent être développés les meilleurs technologies ainsi que des produits et des services compétitifs.

4.6.3 Le Comité salue l'intention de la Commission de promouvoir une approche préservant les ressources énergétiques et de diffuser des informations à ce sujet. Il convient que ces activités ne visent pas seulement des cercles de spécialistes, mais aussi le grand public. La campagne en cours de «sensibilisation en faveur de l'énergie durable» y apporte une contribution précieuse. Elle devrait permettre de répandre les bonnes pratiques et de sensibiliser davantage les citoyens à l'efficacité énergétique et à la protection de l'environnement. Le Comité part du principe que la campagne et le «programme Énergie intelligente — Europe» se complètent judicieusement.

5. Recommandations finales

5.1 Le Comité invite vivement la Commission à exposer les objectifs et la structure du programme-cadre de manière encore plus claire. L'article 6 du programme-cadre énumère les mesures d'exécution de manière exemplaire. Les différents programmes et instruments pourraient être présentés de cette même façon systématique. Cela permettrait de rapprocher davantage le programme-cadre des groupes cibles. Les organisations de la société civile devraient être associées à ce mouvement.

Bruxelles, le 14 décembre 2005.

5.2 Le Comité s'attend à ce que le regroupement de plusieurs programmes et actions génère une valeur ajoutée. Afin d'y parvenir, il faudra cependant veiller à assurer une coordination optimale, la cohérence entre les différentes actions et l'articulation avec les autres programmes communautaires concernés. C'est en particulier à la Commission et aux autorités de gestion qu'il incombera d'agir dans ce sens.

5.3 Le Comité salue l'orientation du programme-cadre en fonction des grands objectifs économiques, sociaux, environnementaux et énergétiques de l'UE. Il sera déterminant, lors de sa mise en œuvre, de rendre les programmes de travail annuels proches de la réalité du terrain et de les axer clairement sur les groupes cibles, notamment sur les entreprises innovatrices. Pour ce faire, il est indispensable d'associer de manière appropriée et dès les premières phases les groupes cibles à la mise en œuvre.

5.4 Dans un souci d'amélioration de la mise en œuvre et de continuité des politiques, le Comité invite la Commission à clarifier les liens existants entre le programme-cadre et les autres initiatives actuelles et futures en la matière. Cela concerne notamment la «Charte européenne des petites entreprises» de 2000, le plan d'action «L'esprit d'entreprise en Europe» de 2003 et la communication sur la nouvelle politique en faveur des PME pour les années à venir. Cela serait très utile pour les représentants des entreprises et les décideurs politiques aux échelons national, régional et local.

5.5 Le Comité suivra avec attention la mise en œuvre du programme-cadre. Il se réserve le droit, à la lumière des expériences existantes ou à l'occasion du bilan à mi-parcours, de présenter de nouvelles recommandations.

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

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur l'accès des services des États membres chargés de l'immatriculation des véhicules au système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II)»

[COM(2005) 237 final — 2005/0104 (COD)]

(2006/C 65/04)

Le 16 septembre 2005 le Conseil a décidé, conformément à l'article 95 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

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

Lors de sa 422^{ème} session plénière des 14 et 15 décembre 2005 (séance du 14 décembre 2005), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 123 voix pour et 2 abstentions.

1. Introduction

1.1 La Convention de Schengen, qui prévoit de manière générale la libre circulation des personnes et des biens, a été signée en 1990; elle est entrée en vigueur en 1995. La Convention de Schengen identifie les autorités qui ont accès à son système d'information (SIS), ainsi que les fins auxquelles cet accès peut être autorisé. Ce premier texte de la Convention ne permettait pas aux autorités responsables des systèmes d'immatriculation de véhicules d'accéder à cet instrument.

1.2 Le 21 août 2003, la Commission a présenté une proposition de règlement portant modification de la Convention d'application de l'accord de Schengen en ce qui concerne l'accès des services des États membres chargés de la délivrance des certificats d'immatriculation des véhicules au système d'information Schengen (SIS).⁽¹⁾ L'objectif est d'ouvrir l'accès aux données figurant dans le SIS sur les véhicules à moteur et les remorques volés ainsi que sur les documents officiels vierges et les documents d'identité délivrés (passeports, cartes d'identité, permis de conduire) qui ont été volés, afin de pouvoir vérifier si les véhicules présentés en vue d'une seconde immatriculation n'ont pas été volés, détournés ou égarés et si les personnes souhaitant obtenir un certificat d'immatriculation n'utilisent pas à cette fin des documents d'identité ou d'immatriculation volés.

1.3 Le Comité économique et social européen a rendu son avis sur cette proposition le 25 février 2004⁽²⁾. Le Comité souscrit à la position de la Commission sur l'extension de l'accès aux données du SIS aux autorités nationales chargées de la délivrance et du contrôle des certificats d'immatriculation des véhicules. Le Comité se félicite également que la proposition, tenant compte de l'existence de services privés chargés de l'immatriculation des véhicules dans un certain nombre d'États membres, prévoit que ces services puissent, de manière indirecte et en passant par l'une des autorités publiques ayant accès au SIS, obtenir les informations nécessaires à la bonne fin de leurs activités, à condition que soit garantie la protection des données.

1.4 Par la suite, et depuis l'élargissement, le développement d'une seconde génération de SIS (le SIS II) est apparu indispensable afin de permettre aux nouveaux États membres de se connecter au système et d'étendre l'espace Schengen au territoire de ces États membres.

1.5 Le SIS II requiert un cadre juridique approprié et implique divers domaines politiques; la Commission européenne devait donc présenter trois propositions. La première

concerne la libre circulation des personnes, la seconde traite de la coopération policière et judiciaire en matière pénale et la troisième complète les deux précédentes tout en offrant aux autorités responsables des systèmes d'immatriculation de véhicules l'accès au SIS II.

1.6 L'actuelle consultation du Comité porte sur cette troisième proposition qui constitue une suite nécessaire au règlement précédent évoqué ci-dessus⁽³⁾, adopté par le Conseil le 6 juillet 2005.

2. Observations générales

2.1 La nouvelle proposition de la Commission a pour objectif d'assurer la cohérence avec les nouveaux instruments juridiques sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II). La Commission indique que l'objectif premier de la proposition actuelle est identique à celui défini en août 2003, à savoir renforcer la coopération entre les États membres en procédant à l'échange efficace d'informations afin de lutter contre la fraude et le commerce illicite de véhicules volés. La Commission signale également que l'objectif est de faire en sorte que les services chargés de délivrer les certificats d'immatriculation des véhicules aient accès, dans le nouveau cadre juridique qui sera applicable au SIS II, aux mêmes données du SIS que celles auxquelles ils ont accès depuis l'entrée en vigueur de la proposition de règlement de 2003, en juin 2005.

2.2 Cette question demeure importante, car actuellement, quelque 1,3 million de véhicules sont volés tous les ans dans l'Union européenne, et environ 500 000 véhicules disparaissent définitivement⁽⁴⁾. La criminalité visant les véhicules est également liée à d'autres formes de criminalité telles que le trafic, la contrebande et le terrorisme (voitures piégées).

2.3 Le Comité réitère son accord avec la Commission: l'accès au SIS II devrait être élargi aux autorités nationales chargées de la délivrance et du contrôle des documents mentionnés précédemment (voir paragraphe 1.2). En outre, les services privés chargés de l'immatriculation des véhicules devraient accéder aux informations de manière indirecte en passant par l'une des autorités publiques ayant accès au SIS, à condition que soit garantie la protection des données. Il est particulièrement important de garantir l'existence de mécanismes qui limitent l'accès à d'autres informations du système devant être réservées aux autorités prévues à l'article 101 de la Convention de Schengen.

⁽¹⁾ COM(2003)510 final – 2003/0198 (COD).

⁽²⁾ JO C 110 du 30.04.2004.

⁽³⁾ Voir note 1.

⁽⁴⁾ Source: statistiques fournies par Europol, La Haye, 27 juin 2005.

2.4 Il devrait toujours être tenu compte des observations générales et des autres observations formulées par le Comité dans son avis du 25 février 2004. Certaines observations peuvent être reprises. Ainsi, par exemple, le Comité estime que la proposition permettra de renforcer la sécurité et d'accélérer les procédures judiciaires. Elle incitera également les États membres à élargir la libre circulation des véhicules au sein de l'Union. Il est néanmoins essentiel que la proposition soit compatible avec les réglementations nationales. Il est également important d'ouvrir l'accès aux États membres qui n'ont pas signé la convention de Schengen et de renforcer la coopération avec Interpol et Europol, afin de combattre le trafic de véhicules volés ou détournés en dehors des pays qui ont accès au SIS II. Le Comité souligne également l'importance de la collecte, du traitement et de la publication des données statistiques relatives à ce type de criminalité, afin d'élaborer une approche permettant de l'affronter.

3. Observations spécifiques

3.1 La proposition de la Commission va dans le même sens que la décision du Conseil du 22 décembre 2004 concernant la répression de la criminalité visant les véhicules et ayant des incidences transfrontalières (2004/919/CE)⁽⁹⁾. La décision indique que «la coopération entre les autorités répressives et celles qui sont chargées de l'immatriculation des véhicules revêt une importance particulière à cet égard, tout comme l'information des parties concernées». L'article 7 de la décision prévoit que les autorités répressives font savoir aux autorités nationales chargées de l'immatriculation des véhicules si un véhicule dont l'immatriculation est demandée fait l'objet d'un signalement de vol. À cette fin, l'accès aux bases de données se fait dans le respect des dispositions du droit communautaire. Le Comité se félicite que les éléments de réflexion proposés par la décision du Conseil soient désormais inclus dans la proposition de la Commission.

3.2 La proposition de la Commission ne concerne que l'accès des autorités chargées de l'immatriculation à certaines informations du SIS II; le Comité souhaite néanmoins souligner la nécessité d'une plus grande coopération afin de combattre la criminalité visant les véhicules. Conformément à l'article 4 de la décision du Conseil, «les États membres prennent les mesures nécessaires pour organiser, conformément à leur droit national et en fonction des besoins, des consultations régulières entre les autorités nationales compétentes et peuvent y associer des représentants du secteur privé (responsables de registres privés de véhicules disparus, assureurs et représentants du secteur de l'automobile) afin de coordonner les informations et les activités dans ce domaine». Le Comité estime que la Commission doit tenir compte de telles idées dans le cadre de ses futurs travaux relatifs à la lutte contre la criminalité visant les véhicules.

3.3 En guise d'exemple de ce type d'idées, le Comité souhaite évoquer un précédent projet d'Interpol intitulé *Stop Register Stolen Cars — Mettre fin à l'immatriculation de voitures volées-* (*StoreSto Car*, renommé par la suite *Vehicle Identification*,

Research and Analysis — Identification, recherche et analyse des véhicules — VIRA 17). Ce projet était destiné à regrouper, dans une unique base de données, l'ensemble des informations portant sur les voitures, l'information étant fournie par le numéro d'identification du véhicule (NIV) lorsque le véhicule a fait l'objet d'une déclaration de vol, d'une immatriculation, d'une exportation ou d'une importation, ou lorsqu'il est fabriqué ou détruit. Une telle banque de données constitue la base de la coopération entre les autorités répressives, les autorités chargées de l'immatriculation, les autorités douanières, les constructeurs automobiles et le secteur des assurances.

3.4 En ce qui concerne la présente proposition, le Comité souhaite également souligner que les opportunités permettant d'examiner physiquement un véhicule afin d'établir son identité et de savoir s'il a fait l'objet d'une déclaration de vol sont généralement rares. Dans de nombreux pays, l'immatriculation d'un véhicule est assortie d'une inspection. Ainsi, lorsqu'un véhicule est en cours d'immatriculation, il devient possible de vérifier s'il n'a pas été volé. Il est donc essentiel que les autorités d'immatriculation disposent de moyens pour identifier les véhicules volés, détournés ou égarés.

3.5 Comme indiqué au paragraphe 3.2 ci-dessus, une plus grande coopération doit être instaurée afin de combattre la criminalité visant les véhicules. L'importation ou l'exportation d'un véhicule offre également la possibilité d'examiner physiquement ce véhicule. Le Comité préconise que les autorités douanières consultent les mêmes informations du SIS II que les autorités d'immatriculation, que ce soit lors de l'importation ou de l'exportation d'un véhicule.

3.6 Lorsque l'on cherche à savoir si un véhicule a fait l'objet d'une déclaration de vol, il faut également être en mesure d'établir l'identité du véhicule en question. Souvent, le numéro d'identification du véhicule (NIV) permet d'identifier celui-ci. Il n'est pas rare que l'identité d'un véhicule volé ait été falsifiée ou clonée. Le Comité souligne qu'à l'avenir, il sera essentiel de multiplier les moyens d'identification d'un véhicule. Des propositions telles que l'identification électronique des véhicules (IEV) ou un meilleur marquage des pièces détachées doivent être soigneusement examinées et évaluées.

3.7 Enfin, le Comité estime que des progrès plus significatifs devraient être accomplis dans un avenir très proche, afin d'étendre le champ d'application de ce règlement. De fait, la présente proposition de la Commission, dont l'objectif est de permettre de vérifier si un véhicule n'a pas été volé, détourné ou perdu, devrait être assortie de la possibilité de rapatrier les véhicules. Cette possibilité varie considérablement d'un État membre à l'autre et dépend des dispositions nationales en vigueur portant sur la bonne foi. Dans certains pays, il est possible de se voir reconnaître la propriété d'un véhicule volé lorsque ce véhicule a été acquis de bonne foi; dans d'autres pays c'est impossible. À l'avenir, il sera également nécessaire d'étudier et d'évaluer les possibilités de rapatrier les véhicules qui se sont avérés être des véhicules volés.

Bruxelles, le 14 décembre 2005.

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

⁽⁹⁾ JO L 389 du 30.12.2004.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 69/169/CEE en ce qui concerne la restriction quantitative temporaire sur les importations de bière en Finlande»

[COM(2005) 427 final — 2005/0175 (CNS)]

(2006/C 65/05)

Le 30 septembre 2005, le Conseil, a décidé, conformément à l'article 93 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 11 novembre 2005 (rapporteur: M. BYRNE).

Lors de sa 422^{ème} session plénière des 14 et 15 décembre 2005 (séance du 14 décembre 2005), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 115 voix pour, 3 voix contre et 14 abstentions.

1. Synthèse

1.1 La Finlande a demandé que la restriction actuelle sur les importations de bière effectuées par des voyageurs provenant de pays tiers soit prolongée au-delà du 1^{er} janvier 2006. Cette demande a pour but de s'attaquer aux problèmes qui se posent sur le plan fiscal, économique, social, sanitaire et de l'ordre public.

1.2 La modification autoriserait la Finlande à prolonger la restriction jusqu'au 31 décembre 2006. La quantité maximale autorisée sera néanmoins relevée et la limite quantitative passera ainsi de six litres par personne à seize litres; il s'agit du seuil qui est actuellement appliqué par la Finlande.

1.3 Le CESE est favorable à la modification proposée.

2. Contexte

2.1 En 2000, la Finlande a bénéficié, jusqu'au 31 décembre 2005, d'une dérogation l'autorisant à limiter à un maximum de six litres par personne les importations de bière effectuées par des voyageurs en provenance de pays autres que les États membres. La Finlande possède notamment une frontière

commune avec la Russie où l'alcool est nettement moins cher; de ce fait, l'application des seuils monétaires habituels aurait permis à chaque voyageur d'importer environ 200 livres de bière.

2.2 En raison de la forte différence entre les prix, l'absence de limitation des importations nuirait fortement aux détaillants finlandais, aux recettes fiscales perçues par le gouvernement et engendrerait de graves problèmes sociaux et sanitaires.

2.2 Dès 2004, la Finlande a néanmoins introduit des réductions fiscales significatives et a préféré autoriser une quantité maximale de seize litres par personne au lieu de six. La Finlande s'est donc efforcée d'évoluer vers une solution à long terme.

3. Observations générales

3.1 Le Comité prend acte des mesures qu'a déjà prises la Finlande afin de régler le problème et juge dès lors qu'il convient de prolonger la dérogation jusqu'au 31 décembre 2006.

Bruxelles, le 14 décembre 2005.

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

Avis du Comité économique et social européen sur «La sûreté des modes de transport»

(2006/C 65/06)

Par courrier en date du 2 juin 2005, la Commission a invité le Comité économique et social européen, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, à élaborer un avis sur le thème «La sûreté des modes de transport»

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 24 novembre 2005 (rapporteur: M. Simons).

Lors de sa 422^{ème} session plénière des 14 et 15 décembre 2005 (séance du 14 décembre 2005), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 124 voix pour et 4 abstentions.

1. Introduction

1.1 Après les attentats terroristes du 11 septembre 2001 à New York, de novembre 2003 à Istanbul, du 11 mars 2004 à Madrid, du 7 juillet 2005 à Londres et tous les autres perpétrés ailleurs, l'attention portée à la question de la sûreté s'est considérablement accrue. Chacun s'efforce de prendre des mesures susceptibles de protéger le mieux possible les personnes, les moyens de transport et les biens, tant à titre préventif que sur le plan opérationnel. Au niveau politique, la sûreté est devenue un sujet brûlant.

1.2 Par «sûreté», il faut entendre en l'occurrence les mesures visant à prévenir les attentats terroristes et la criminalité, en particulier les vols.

1.3 Le Comité n'est pas non plus resté inactif. Il a adopté divers avis sur la question, parmi lesquels l'avis exploratoire du 24 octobre 2002 ⁽¹⁾, dont M^{me} BREDIMA-SAVOPOULOU était rapporteuse, revêt une grande importance puisqu'il examine de manière approfondie la sûreté dans la navigation et l'aviation civile.

1.4 Le 23 décembre 2003, la Commission européenne a publié un document de consultation relatif à la sécurité du transport de fret, dans lequel elle invite les parties intéressées à lui faire connaître leurs vues sur le thème de la sûreté. Dans sa communication au Conseil et au Parlement européen ⁽²⁾, la Commission a également proposé l'établissement d'un programme-cadre dans le domaine de la sûreté, et le 12 août 2005 est paru au Journal officiel de l'UE ⁽³⁾ un programme de travail en matière de sûreté contre le terrorisme. Plusieurs éléments contenus dans ces publications ont été utiles pour l'élaboration de cet avis exploratoire.

1.5 Le présent avis exploratoire vise essentiellement à clarifier le rôle et la responsabilité des diverses parties prenantes, tant au plan national qu'international, actives dans le domaine de la sûreté:

— des personnes (voyageurs et personnel des chaînes de transport);

— des moyens de transport à emprunter, des biens et des infrastructures à utiliser, dans le but ultime d'améliorer la sûreté des personnes, des biens, des moyens de transport et des infrastructures.

1.6 Cet avis porte exclusivement sur la sûreté des modes de transport et non sur leur sécurité. L'absence, dans plusieurs pays de l'Union européenne, de distinction linguistique entre ces deux notions est source de complication.

1.7 En ce qui concerne la sécurisation des infrastructures utilisées pour le transport terrestre, il convient de distinguer les corridors des réseaux transeuropéens (RTE), y compris les points de passage, des infrastructures nationales. Pour ce qui est des modes de transport terrestre, il n'est pas toujours évident de savoir où commence et où finit la subsidiarité.

S'agissant des mesures de sûreté dans les modes de transport terrestre, il faut être conscient que dans la chaîne logistique, une interdépendance très forte existe entre tous les modes de transport, terrestre ou autres, et que cet état de fait exige que les diverses parties s'accordent très étroitement sur les mesures à prendre. Il est d'ailleurs indispensable d'adopter une approche intermodale en la matière afin d'éviter également des distorsions de concurrence entre les divers modes de transport. À cet égard, il faut garder à l'esprit que les coûts liés à la sûreté peuvent fluctuer considérablement d'un mode à l'autre.

Il conviendra également d'insister sur des aspects qui découlent directement de l'augmentation des mesures de sûreté. On pourrait notamment examiner les questions suivantes:

— Quel est l'impact des mesures de sûreté sur les travailleurs?

— Les programmes de formation aux techniques de gestion doivent-ils comprendre un volet consacré à la «gestion de crise»?

⁽¹⁾ JO C 61 du 14 mars 2003, p. 174.

⁽²⁾ COM(2005) 124 final du 6 avril 2005.

⁽³⁾ JO C 198 du 12 août 2005, p. 1.

- Qui sera amené à supporter les coûts des mesures de sûreté?
- Quel est le rôle des compagnies d'assurances?

Vu l'ampleur du sujet, il serait opportun de procéder de façon ordonnée et de préciser la structure du présent avis exploratoire. Le chapitre 2 — Observations générales — sera consacré aux questions plus générales ayant trait au thème de la sûreté. On y traitera notamment du partage des responsabilités et des compétences de l'Union européenne, des autorités nationales, des modes de transport, des voyageurs, du personnel et des dirigeants d'entreprises. Ensuite, on y développera les aspects législatifs. Le chapitre 3 — Observations spécifiques — débute par un aperçu des initiatives prises à différents niveaux afin d'améliorer la sûreté. On y abordera ensuite plus en détail la question de la sûreté des modes de transport proprement dits. Le chapitre 4 portera sur les coûts liés à la sûreté et examinera qui est censé les supporter. Le rôle des compagnies d'assurances y sera également exposé. Enfin, le chapitre 5 présentera un résumé des précédents chapitres ainsi que les conclusions finales.

2. Observations générales

2.1 La sûreté: considérations générales

2.1.1 La sécurisation des personnes et des biens dans tous les modes de transport constitue désormais une préoccupation prioritaire pour les responsables et décideurs politiques et les entreprises. Par sécurisation, il convient d'entendre la mise en place de mesures de sûreté contre le terrorisme et la criminalité. Néanmoins, on ne peut manquer d'avoir l'impression qu'on est encore loin de pouvoir parler d'une approche coordonnée. Celle-ci est pourtant d'une urgente nécessité, dans la mesure où la force globale d'une chaîne dépend de la résistance de son maillon le plus faible.

2.1.2 Force est aussi de constater qu'en raison de sa complexité, la sûreté des modes de transport n'est pas une question que l'on peut définir facilement et clairement. Lorsqu'il s'agit de la sûreté des modes de transport, la question de la subsidiarité se pose dans toute son ampleur. Cela concerne tant la délimitation des compétences entre l'Union et les autorités nationales pour ce qui est des mesures à prendre que le financement de ces mesures. Mais cela concerne tout autant les responsabilités et compétences des modes de transport: celles des voyageurs, des travailleurs et des dirigeants.

2.2 La sûreté dans les secteurs de la navigation maritime et aérienne

2.2.1 Depuis le 11 septembre 2001, des progrès ont été réalisés en matière de sûreté dans la navigation maritime et aérienne. Le Conseil européen a pris des mesures, notamment sur la base du rapport du CESE du 24 octobre 2002, dont les propositions en matière de sûreté concernaient essentiellement les secteurs de la navigation maritime et aérienne. Sur ce point,

on citera notamment le règlement (CE) n° 2320/2002 relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile, le règlement (CE) n° 725/2004 relatif à l'amélioration de la sûreté des navires et des installations portuaires et la proposition de directive relative à l'amélioration de la sûreté des ports (COM(2004) 76 final). Toutes ces réglementations prévoient des dispositions allant dans le sens d'inspections communautaires. Elles portent sur des tests de qualité dans ces secteurs. Les règles relatives au transport maritime sont fixées dans la directive qui a été adoptée le 10 mai 2005.

2.3 La sûreté dans les modes de transport terrestre

2.3.1 Pour ce qui concerne les modes de transport terrestre, la situation dans les États membres de l'UE est assez divergente. Des grandes villes comme Madrid et Londres, mais aussi Paris, ont pris des mesures de sûreté, en partie du fait des attentats terroristes qui y ont été perpétrés dans les transports publics. Dans d'autres villes et pays, ce pas n'a pas encore été franchi, mais l'impact des récents attentats y a néanmoins fait naître une prise de conscience de l'importance de ces mesures de sûreté (*).

2.3.2 La question qui se pose en premier lieu est la suivante: qui est compétente pour l'adoption de mesures de sûreté touchant plus d'un mode de transport terrestre, l'Union européenne ou l'autorité nationale, et s'il s'agit de cette dernière, quel est alors le rôle de la première?

2.3.3 Le Comité est d'avis que la «sûreté» relève de la responsabilité conjointe des États membres et de l'Union européenne, et qu'il revient aux États membres eux-mêmes de veiller à ce que des mesures de sûreté soient prises par les différents modes de transport terrestre. À cette fin, ils doivent créer un cadre contenant une série de normes minimales que les modes de transport terrestre sont tenus de prendre en considération en tant que seuil des mesures à adopter. Il n'est donc pas question d'une interprétation libre. S'agissant de l'harmonisation des mesures à prendre dans les différents modes de transport terrestre, les autorités nationales devraient instituer un organe spécialisé, qui aurait pour tâche de coordonner les mesures que les modes de transport terrestre et les autorités locales souhaitent mettre en œuvre. Cette instance devrait également veiller à ce que chacune des mesures envisagées soit effectivement appliquée.

2.3.4 Pour le Comité, le rôle de l'Union européenne se situe essentiellement dans la coordination des mesures à l'échelle internationale. L'Union devrait en outre encourager les États membres à définir une seule approche, commune pour tous. Vu le caractère transfrontalier que revêt le transport de personnes et de marchandises et compte tenu de la nécessité de coordonner les mesures de sûreté nationales, une coopération intensive entre les autorités nationales et l'Union européenne est indispensable.

(*) Le thème de la sûreté des transports publics dans les grandes villes a été traité de manière circonstanciée dans l'avis de prospective du Comité des régions sur «La sûreté de l'ensemble des modes de transport, y compris la question du financement» (CdR 209/2005 - rapporteur: M. Robert NEILL, membre de l'Assemblée de Londres).

2.3.5 Les autorités nationales doivent prendre conscience que le travail à réaliser dans les modes de transport terrestre est encore long. Un «sentiment d'urgence» devra se faire jour. Les autorités nationales devront inciter les différents modes de transport à considérer des mesures de sûreté et à les mettre en œuvre. En guise de première incitation, des normes minimales de sûreté, qui fixeraient une base pour les modes de transport terrestre, pourraient être établies au niveau européen. Chaque mode devra se rendre compte qu'à défaut de mesures de sûreté, il est extrêmement vulnérable.

2.3.6 Par ailleurs, la nécessité d'une coopération entre les différents modes de transport devra s'ancre dans les esprits. Par exemple, il conviendra d'uniformiser les mesures entre les trains, les métros et les sociétés de bus. Les actions d'information destinées aux voyageurs et au personnel sur les comportements à adopter lors de catastrophes devront également être uniformisées.

2.3.7 En ce qui concerne le transport de marchandises, il conviendra d'accorder une grande attention aux points de jonction vulnérables, tels que les terminaux et les gares de triage. Une coopération devra être instaurée entre les autorités nationales et locales, les différents modes de transport et les gestionnaires des points de transbordement et des terminaux.

2.4 Le rôle des différents acteurs

2.4.1 Le Comité considère que la protection des infrastructures physiques est du ressort des autorités nationales, régionales ou municipales.

2.4.2 Il incombera à l'organe spécialisé visé au paragraphe 2.3.3 d'agir en tant qu'organe de coordination. Il devrait à la fois éviter toute fragmentation au niveau national et diffuser la politique au niveau international, afin de faciliter la coordination à l'échelle de l'UE.

2.4.3 Outre une tâche de coordination pour l'UE, le Comité a constaté avec plaisir qu'un montant de 3,5 millions d'euros a été débloqué au niveau communautaire, au titre du 6^{ème} programme-cadre, en faveur de mesures de sûreté dans les secteurs du transport de personnes, du transport de marchandises et de l'énergie.

2.4.4 Les modes de transport étant un concept abstrait et leur fonctionnement n'étant assuré que par la grâce des personnes qui en font usage (voyageurs, clients) ou qui y travaillent (employés), il est indispensable de mener une action ciblée en faveur de ces groupes. À l'égard des voyageurs et des clients, cela devra essentiellement se traduire par une information continue. Ils devront cesser d'être des usagers passifs d'un mode de transport et adopter désormais une attitude alerte et consciente. Les employés d'un mode de transport ont un rôle clé dans l'élaboration et l'application des mesures de sûreté. Le Comité estime que pour leur permettre de remplir au mieux ce rôle, il importe de leur dispenser une formation spécifique axée sur leur mission dans le domaine de la sûreté.

2.4.5 Le rôle des dirigeants d'entreprises consiste à intégrer les idées en matière de sûreté dans la philosophie et la culture

des entreprises concernées. En outre, ces dirigeants devront offrir la possibilité à leurs collaborateurs de suivre des formations spécifiques dans ce domaine. Pour ce qui concerne les dirigeants, le Comité est d'avis que la formation aux techniques de gestion devrait comprendre un volet «gestion de crise», afin qu'ils puissent être à la hauteur de leur tâche en cas de catastrophe.

2.5 Quelle forme les mesures de sûreté doivent-elles revêtir?

2.5.1 À la question de savoir si les mesures de sûreté dans les modes de transport terrestre doivent être définies de manière plus contraignante, par le biais d'une législation par exemple, ou de manière plus informelle, sous la forme d'une certification ou d'un label de qualité par exemple, le Comité répond que ce sujet est bien trop important pour l'aborder de manière informelle.

2.5.2 Le Comité considère, en tout cas, que des normes minimales doivent être fixées au niveau national pour les mesures de sûreté, tout en recommandant d'aller plus loin. Il conviendra également d'imposer l'obligation de garantir un échange d'informations sur les mesures de sûreté prises ou envisagées. À l'échelle internationale, les pays devront être tenus d'harmoniser les mesures et de diffuser les informations aux institutions internationales de tutelle.

3. Observations spécifiques

3.1 Avant d'examiner si des mesures de sûreté ont été ou devraient être prises dans les différents modes de transport terrestre et quelle a été ou devrait être leur nature, il serait opportun de dresser préalablement un inventaire des mesures adoptées à l'échelle internationale au sein des organisations de tutelle.

3.1.1 L'Organisation maritime internationale (OMI)

L'OMI est citée parce qu'une série de mesures a déjà été prise dans le secteur de la navigation maritime, mesures qui peuvent servir d'exemples pour les modes de transport terrestre.

- a) L'OMI a adopté le code ISPS (*International Ship and Port Facility Security* — Code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires). Ce code établit un cadre international de coopération entre les pouvoirs publics, les administrations locales, les sociétés d'armateurs et les autorités portuaires dans le but d'identifier les risques de sûreté et de prendre les mesures appropriées. Il s'agit d'exigences en matière de sûreté des navires et des installations portuaires. Ce code est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2004.
- b) Les modifications apportées à la Convention SOLAS (*Safety of Life at Sea* — Sauvegarde de la vie humaine en mer) ont notamment entraîné une révision du code IMDG obligatoire (*International Maritime Dangerous Goods* — Code maritime international des marchandises dangereuses). Ce code contient des recommandations détaillées en matière d'emballage, d'étiquetage et d'entreposage de matières dangereuses.

Les modifications sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2004.

3.1.2 L'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI)

Depuis 1971 déjà, des accords contraignants sont conclus dans le domaine de la navigation aérienne au niveau international pour réprimer la criminalité et le terrorisme. Après qu'une série de détournements d'avions eut été commis à la fin des années 60, l'OACI a décidé d'étoffer la convention de base régissant la navigation aérienne. Ainsi, l'annexe 17 de la Convention de Chicago prévoit la fouille systématique de tous les passagers de vols commerciaux civils. Cette mesure est d'application depuis 1972 et il est difficile d'imaginer que la situation a un jour pu être différente. Après l'attentat qui a frappé les tours jumelles (Twin Towers) en 2001, l'annexe 17 a été adaptée en profondeur. De nouvelles normes obligatoires ont été instaurées, notamment en ce qui concerne le renforcement et le verrouillage des portes des postes de pilotage et le transport de fret aérien. Les exigences de formation et de qualité en matière de contrôle ont, elles aussi, été durcies.

3.1.3 La Conférence européenne de l'aviation civile (CEAC)

À l'échelon européen aussi, une politique a été développée et élaborée en matière de sûreté du transport aérien dans le cadre de la Conférence européenne de l'aviation civile (CEAC), qui repose bien évidemment sur les normes internationales édictées par l'OACI. Un manuel européen de la sûreté aérienne a notamment été mis au point, connu sous le nom de «document 30». Ce manuel contient des dispositions en matière de sûreté, qui, bien que faisant autorité, ne revêtent malheureusement pas un caractère contraignant, vu le statut de la CEAC. C'est la raison pour laquelle le 14 septembre 2001, soit trois jours après les attentats de New York, le Conseil européen a décidé que l'UE serait compétente dans le domaine de la sûreté aérienne. Cette décision a abouti à l'adoption du règlement n° 2320/2002 «relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile», qui est entré en vigueur le 19 janvier 2003. Lors du même Conseil des Ministres du 14 septembre 2001, il a été décidé de donner à la Commission la possibilité d'effectuer directement des contrôles de qualité dans les États membres.

3.1.4 L'Organisation internationale du travail (OIT)

Il s'agit de la révision de la Convention sur les documents d'identité des gens de mer. L'objectif de la Convention révisée est d'améliorer la sécurisation de l'identification des gens de mer afin de mieux garantir la sûreté des passagers et de l'équipage et de renforcer la sécurité des navires. Parallèlement, la liberté de mouvement des gens de mer n'est pas restreinte afin de leur permettre de débarquer sans entraves. Cette Convention révisée porte plus particulièrement sur des orientations pour la confection et l'émission de documents d'identité pour les gens de mer. L'OIT et cette Convention pourraient servir d'exemples pour les modes de transport terrestre. C'est la raison pour laquelle il en a été fait mention.

3.1.5 L'Organisation mondiale des douanes (OMD)

a. Convention de Kyoto révisée de l'OMD

En juin 1999, le Conseil de l'OMD a adopté la révision de la Convention de l'OMD de 1974, connue sous le nom de Convention de Kyoto, qui a trait à la simplification et à l'harmonisation des régimes douaniers. Un aspect important

de la Convention révisée est l'accent mis sur l'amélioration de la transparence et de la prévisibilité dans la chaîne. Les éléments clés de la Convention révisée sont les suivants:

- utiliser les renseignements disponibles avant l'arrivée des marchandises afin d'opérer déjà des sélections,
- mettre en œuvre des techniques de gestion des risques,
- utiliser au maximum les systèmes informatisés,
- prévoir des interventions coordonnées avec d'autres bureaux,
- s'assurer que toute personne peut accéder en permanence aux informations concernant les exigences douanières, les législations et
- les lignes directrices.

b. Le Modèle de données douanières de l'OMD

Ce Modèle contient un jeu d'éléments de données internationales normalisé qui répond aux exigences posées par les pouvoirs publics en matière de transport international. Il constitue un pas en avant dans la perspective d'un répertoire d'informations douanières harmonisées qui soit utile à des fins de sûreté. Ce Modèle a été conçu pour fonctionner dans un environnement entièrement automatisé.

c. La Référence unique de l'envoi de l'OMD

L'avantage de cette Référence est l'attribution d'un numéro unique à chaque envoi, qui simplifie son identification et la collecte de données y relatives.

d. Les lignes directrices du SIAM (ACIS: *Advanced Cargo Information System* — Système d'informations anticipées sur les marchandises) visent, conformément à la Convention de Kyoto révisée, à tracer les données en matière de sûreté et à aider les autorités douanières à procéder à une collecte rapide de ces données.

e. La Convention douanière relative aux conteneurs contient des prescriptions techniques pour les conteneurs utilisés dans le transport international sur lesquels est apposé un scellement douanier, ainsi que des procédures pour l'approbation de ce type de conteneurs. Cette Convention de 1972 fait actuellement l'objet d'une révision à la lumière de l'attention accrue portée à la sûreté.

Il convient de considérer les informations de l'Organisation mondiale des douanes contenues dans ce paragraphe comme des renseignements utiles dont les modes de transport terrestre pourraient tirer avantage. Il importe d'en retirer les éléments susceptibles d'être appliqués pour les modes de transport terrestre.

3.1.6 L'Organisation internationale de normalisation (ISO)

En 2003, cette Organisation a adopté des lignes directrices fixant des prescriptions pour le scellement mécanique des conteneurs destinés au transport de marchandises.

Par ailleurs, elle a développé une norme pour l'utilisation d'étiquettes d'identification par radiofréquence sur des conteneurs affectés au transport de marchandises, ainsi qu'un protocole de communication commun pour le scellement numérique.

3.1.7 L'Union européenne (UE)

- a. Les initiatives prises par l'UE portent essentiellement sur la sûreté de la navigation maritime, des ports et du secteur aérien. Quelques exemples sont fournis au paragraphe 2.3.

Dans le domaine du transport intermodal, la Commission européenne a publié en décembre 2003 un document de consultation relatif à la sécurité du transport de fret. Elle y fait mention des menaces possibles et des mesures susceptibles d'être prises pour protéger la chaîne de transport.

La Commission indique dans ce document que toutes les mesures proposées devraient faire l'objet d'un profil de risque, à la fois pour chacun des modes de transport et pour l'ensemble de la chaîne.

Les mesures proposées dans le document de consultation sont les suivantes:

- sécuriser les infrastructures présentant un intérêt européen grâce à des actions menées par les États membres (élaboration d'un plan de sûreté appelé à être actualisé chaque année, identification des risques, désignation d'un point de contact et sélection des personnes responsables de la sûreté des infrastructures, désignation d'un organe public chargé de procéder à un audit de l'ensemble des actions);
 - développer des normes de sécurité pour les fournisseurs de services (au niveau communautaire, élaboration de normes minimales de sécurité pour les fournisseurs de services internationaux, mise en place dans la chaîne de transport terrestre des concepts d'«agent habilité» et d'«expéditeur connu»);
 - appliquer le concept d'«informations anticipées» sous forme électronique: ce concept pourrait, en fonction d'une analyse des risques, être obligatoire pour certains itinéraires ou envois;
 - appliquer des scelllements et des verrouillages spéciaux pour des envois sensibles du point de vue du risque et de la sûreté;
 - veiller à ce que les États membres ne mettent pas en œuvre des normes différentes qui entraveraient le bon fonctionnement du marché. La Commission propose une série de mesures à cette fin dans son document.
- b. La communication de la Commission du 24 juillet 2003 et la proposition de règlement présentée à la même date, dans laquelle la Commission propose d'adapter le code des douanes communautaire. Cette proposition vise à redéfinir le rôle des autorités douanières aux frontières extérieures de l'UE afin de pouvoir faire face aux normes de sûreté renforcées pour l'importation et l'exportation de marchandises.

3.1.8 La Commission économique des Nations unies pour l'Europe (CEE-ONU)

Le Groupe de travail des problèmes douaniers intéressant les transports (WP30) et le Comité administratif du TIR (Transports internationaux routiers) sont convenus, en février 2003, de procéder graduellement à l'informatisation du régime TIR, qui existe à l'heure actuelle essentiellement sous forme papier. Sous le couvert d'un carnet TIR, des marchandises peuvent être transportées vers des pays extracommunautaires avec un minimum de temps d'arrêt aux frontières, parce que ce carnet est un document de douane reconnu au plan international.

Ces informations concernent la sûreté dans le transport routier de marchandises. Le Comité recommande d'examiner si ce type de mesures ne pourraient pas être utilisées pour d'autres modes de transport.

3.1.9 Les mesures prises par les États-Unis

Il va sans dire que, depuis les attentats du 11 septembre 2001, les États-Unis montrent la voie à suivre s'agissant de l'adoption de mesures de sûreté. Ainsi, la loi sur le bioterrorisme (*Bioterrorism Act*) est notamment entrée en vigueur en 2002. Cette loi prévoit l'obligation de notifier préalablement certaines informations concernant l'importation de denrées alimentaires avant l'arrivée aux États-Unis. En outre, les producteurs alimentaires et les installations de stockage sont tenus de s'inscrire auprès de l'Administration fédérale des produits alimentaires et pharmaceutiques (*Food and Drug Administration — FDA*) et de désigner un représentant local aux États-Unis.

3.1.10 Pour que le présent avis exploratoire conserve toute sa lisibilité, certaines mesures prises sont citées sans être approfondies.

Pour l'adoption de mesures en Europe, il est bien entendu souhaitable de prendre connaissance et de tenir compte de l'expérience acquise aux États-Unis. Il convient notamment de mentionner:

- a) l'Initiative sur la sécurité des conteneurs (*Container Security Initiative — CSI*)
- b) le Partenariat douanes-commerce contre le terrorisme (*Customs-Trade Partnership against Terrorism — C-TPAT*)
- c) le *24 Hour Advance Manifest*
- d) la Loi sur le bioterrorisme (*Bioterrorism Act*).

3.2 Initiatives prises par l'industrie individuellement ou conjointement avec les pouvoirs publics

- a. le Programme *Business Anti-Smuggling Coalition — BASC*
- b. le *Memorandum of Understanding on Electronic Business*
- c. la Résolution de l'Union internationale des transports routiers (IRU) sur la sécurité en transport routier

- d. les Lignes directrices de l'IRU en matière de sûreté
- e. le Plan standard de sécurité de l'IRU, en cours d'élaboration
- f. le Programme *Operation Safe Commerce* — OSC
- g. l'Initiative *Smart and Secure Tradelanes*.

3.3 La majorité des initiatives visées aux paragraphes précédents concernent des mesures de sûreté dans le transport de marchandises en général et le transport de conteneurs en particulier. Selon le Comité, certaines de ces mesures pourraient aussi être appliquées dans le secteur du transport de voyageurs.

3.4 Les mesures de sûreté prises dans les différents modes de transport sont assez variables. Comme il a déjà été rappelé, les secteurs de la navigation maritime, y compris les ports, et aérienne sont les plus avancés dans la mise en œuvre de mesures. Cet état de fait a été décrit de remarquable façon dans l'avis du Comité du 24 octobre 2002 ⁽³⁾, dont Mme BREDIMASAVOPOULOU était la rapporteuse. C'est la raison pour laquelle cet avis exploratoire ne poursuivra pas l'analyse de ces modes de transport.

3.5 La position des terminaux et des points de stockage et de transbordement terrestres vulnérables mérite une attention particulière. Les pipelines peuvent également être cités au titre de mode de transport spécifique. S'il est vrai que les propriétaires de terminaux consacrent beaucoup d'énergie à sécuriser leurs sites, le Comité a toutefois l'impression qu'il n'y a pas une prise de conscience suffisante de la grande vulnérabilité, précisément, des points de stockage et de transbordement, ni de la nécessité impérieuse d'une coopération avec les modes de transport ayant recours aux installations de transbordement.

3.6 Le Comité estime également que le sentiment d'urgence face aux dangers liés au transport et au transbordement par des pipelines n'est pas suffisamment développé. Il insiste sur l'opportunité d'une prise de conscience rapide et la nécessité pour les autorités compétentes d'adopter des mesures de sûreté tant pour le personnel que pour les infrastructures.

3.7 Le secteur du transport ferroviaire développe une culture qui accorde la plus haute importance à la sécurité tant du personnel et des voyageurs que du matériel. Il est à espérer que cette même culture permettra d'atteindre un niveau d'importance tout aussi élevé en matière de sûreté. Il conviendra de porter une attention accrue aux endroits vulnérables tels que les gares et les zones de triage. Par ailleurs, l'Union internationale des chemins de fer (UIC) devra formuler des recommandations afin de garantir la coordination nécessaire au plan international.

Les sociétés nationales de chemins de fer devront élaborer des supports d'information afin que les voyageurs et le personnel

sachent comment réagir en cas de catastrophe. Pour le personnel, la diffusion de cette information devra désormais faire partie intégrante de leur formation.

3.8 Le secteur de la navigation intérieure s'appuie généralement sur les ports maritimes pour les chargements et les déchargements. Dans ce cas, le code ISPS s'applique également à ce secteur. Pour le Comité, il faut éviter qu'une application rigide de ce code ne conduise à une distorsion de la chaîne logistique. Il incombe aux ports, aux sociétés d'armateurs et aux services d'inspection de veiller au respect du code ISPS. Pour ce qui est de la formation du personnel des bateaux de navigation intérieure, le Comité est également d'avis que la question de la sûreté doit en faire partie intégrante.

3.9 Lors des attentats terroristes de Madrid et de Londres, le secteur du transport public a pris conscience de sa vulnérabilité. Des mesures de surveillance et de contrôle ont été prises afin d'accroître sensiblement le niveau de sûreté et le sentiment de sécurité des voyageurs et du personnel.

3.10 Le secteur du transport routier professionnel est, vu le nombre de sociétés de cars et de transport de marchandises — en l'occurrence, plusieurs centaines de milliers d'entreprises très mobiles —, extrêmement vulnérable. Ce secteur est depuis longtemps confronté au phénomène de la criminalité. Les vols de camions, avec ou sans leur chargement, sont monnaie courante et entraînent souvent des conséquences psychiques chez les conducteurs. Aussi l'IRU met-elle tout en œuvre pour sensibiliser à la fois les pouvoirs publics et les acteurs du marché et pour les inciter à prendre des mesures de sûreté. À titre d'illustration, il convient de citer l'appel lancé en faveur d'une augmentation du nombre de parkings surveillés. Ce secteur étant très sensible aux risques, l'IRU a, comme indiqué au paragraphe 3.2, élaboré des lignes directrices en matière de sûreté contenant une série de recommandations à l'adresse des dirigeants, des conducteurs et des manutentionnaires. Par ailleurs, il convient de noter l'établissement d'un cadre pour la conclusion de contrats de coopération sur une base volontaire avec les autorités douanières.

3.11 Les points de départ pour l'élaboration de ces lignes directrices, visées au paragraphe 3.10, sont les suivants:

- les mesures de sûreté ne doivent pas être strictes au point de porter atteinte au bon fonctionnement de l'entreprise;
- les nouvelles mesures de sûreté à mettre en œuvre doivent être en rapport avec l'objectif qu'elles poursuivent, les coûts qu'elles génèrent et les conséquences qu'elles entraînent pour le trafic;
- les mesures unilatérales des États ne sont pas acceptables;

⁽³⁾ JO C 61 du 14 mars 2003, p. 174.

- les mesures de sûreté doivent être compréhensibles et acceptables;
- eu égard à la nature internationale du transport, les mesures de sûreté devraient être appliquées de manière uniforme, proportionnelle et non discriminatoire et ne pas entraver, ou le moins possible, les flux commerciaux les plus efficaces.

D'une manière générale, il est indispensable, avant que des mesures de sûreté ne soient prises, que le groupe cible soit conscient de leur nécessité. Aucune mesure de sûreté ne devrait par conséquent pouvoir être appliquée tant que le groupe cible n'en aura pas été informé. Le Comité demande donc avec insistance que cette information soit communiquée à temps.

3.12 S'agissant du secteur du transport privé, le Comité recommande, quel que soit le mode de transport à emprunter, que le responsable de l'entreprise adopte des mesures de sûreté adéquates pour le personnel, les moyens de transport et les infrastructures.

3.13 Le Comité constate que les pouvoirs publics et les modes de transport terrestre prennent de plus en plus conscience de la nécessité d'intégrer les mesures de sûreté à l'activité quotidienne. On ne peut toutefois pas encore parler de cohérence. En examinant les modes de transport séparément, on note qu'un travail important a déjà été accompli dans les secteurs de la navigation maritime et aérienne, en raison du caractère international qu'ils revêtent. Si dans le secteur du transport public l'heure est plus à la vigilance, les initiatives prises dans le secteur du transport de marchandises se sont généralement limitées à des mesures touchant au mode de transport proprement dit. Des mesures portant sur l'ensemble de la chaîne logistique n'ont pas encore été prises, alors que la vulnérabilité se situe précisément aux points de transbordement d'un mode vers un autre. Le Comité invite dès lors les pouvoirs publics à désigner au niveau national un organe de tutelle couvrant toute la chaîne logistique.

4. Coûts des mesures de sûreté

4.1 La nécessité d'adopter des mesures de sécurisation des voyageurs, du personnel, des moyens de transport et des chargements en raison de l'accroissement des actes criminels et terroristes est évidente aux yeux de tous. Moins évidente, en revanche, est la réponse à la question de savoir qui doit supporter les coûts liés aux mesures de sûreté, qui, comme chacun sait, sont élevés. Ainsi, pour le transport par mer d'un conteneur, on estime ces coûts à 30-40 USD.

4.2 Afin de pouvoir déterminer clairement à qui ces coûts doivent être imputés, il est nécessaire d'examiner les diverses catégories de coûts. Un inventaire montre que la répartition suivante est pertinente:

- a) les coûts liés à l'élaboration de la réglementation et au contrôle de son exécution;

- b) les coûts liés à l'inventaire et à l'analyse du degré d'insécurité et les dépenses d'assistance engagées en faveur de pays non membres de l'UE afin de leur permettre de créer un niveau de sûreté aussi élevé que celui en vigueur dans les pays membres;

- c) les coûts assimilables à des coûts d'investissement, tels que ceux générés par la sélection et la formation de personnel dans le domaine de la sûreté et l'acquisition de matériel nécessaire à la sécurisation;

- d) les dépenses courantes relatives à la sûreté telles que les coûts de personnel de sûreté, les frais d'entretien du matériel de sûreté, les dépenses d'information dans le domaine de la sûreté, les frais d'assurances liés à la sûreté, les coûts de mesures d'ordre public devant contribuer à instaurer une situation de respect acceptable de la législation.

Par ailleurs, il faut tenir compte des coûts liés aux mesures prises préalablement ou postérieurement à la survenue d'un événement extraordinaire, tel qu'un attentat terroriste. Il conviendra, pour l'imputation de ces coûts, de trouver une solution distincte. Pour le Comité, ces coûts devront dans un premier temps être portés à charge des pouvoirs publics.

4.3 À la question de savoir qui ou quelle instance entre d'abord en ligne de compte pour l'imputation des coûts, il paraît logique, pour ce qui concerne les deux premières catégories, d'opter pour les autorités nationales ou locales, alors que, pour ce qui concerne les deux catégories suivantes, il faudrait plutôt opter pour les entreprises.

4.4 D'un point de vue économique, les coûts doivent être supportés in fine par l'activité qui les génère afin qu'ils soient répercutés dans le prix (à savoir, le billet dans le cas du secteur du transport public ou le tarif dans celui du secteur du transport de marchandises). Les prix des marchandises et des services doivent en effet couvrir autant que possible les coûts sociaux marginaux, en ce compris les coûts liés à la sûreté. Toutefois, les mesures à prendre peuvent parfois revêtir un intérêt tellement général que les coûts qu'elles génèrent doivent être supportés par l'ensemble de la communauté.

4.5 Si cette inflexion devait être prise en considération, il en résulterait que les coûts liés à la sûreté seraient en définitive supportés par les consommateurs, qui les payeraient sous la forme d'un prix plus élevé pour le produit final ou par les citoyens sous la forme de dépenses publiques supportées par les contribuables dans le cas où les pouvoirs publics financent des mesures de sûreté revêtant un intérêt général.

4.6 Le Comité estime que les compagnies d'assurances ont un rôle secondaire. En effet, pour autant que les conditions des polices d'assurance ne prévoient pas d'exclusion pour les actes terroristes, les prestations éventuelles seront toujours imputées à l'assuré sous la forme de primes plus élevées. Il existe bien entendu un lien causal entre le degré de sûreté et le montant de la prime à payer. Plus élevé sera le niveau des mesures de sûreté, moins élevé devra être le montant de cette prime.

4.7 Eu égard aux tâches et aux compétences qu'elle assume, l'Union européenne ne peut jouer qu'un rôle de coordination et de contrôle. Tout au plus, des moyens financiers peuvent être mis à disposition dans le cadre de campagnes d'information et de communication. Ainsi, une enveloppe de 3,5 millions d'euros a été allouée à la sûreté au titre du 6^e programme-cadre.

5. Résumé et recommandations

5.1 Le Comité constate que les attentats terroristes des dernières années ont suscité à tous les niveaux un regain d'attention pour le thème de la sûreté.

5.2 Les arrangements nécessaires ont essentiellement été pris dans les secteurs de la navigation maritime et aérienne, et fixés dans une réglementation internationale. L'exécution se déroule par le biais d'inspections de l'UE.

5.3 En ce qui concerne la sûreté dans les modes de transport terrestre, le Comité est d'avis que les dispositions nécessaires doivent encore être prises, notamment en raison du degré élevé d'interdépendance existant entre les différents modes et de la vulnérabilité des points de stockage et de transbordement intermodaux. Il est urgent d'adopter une approche coordonnée dans la mesure où le maillon le plus faible détermine la force de la chaîne tout entière.

5.4 Le Comité fait remarquer que la distinction entre la notion de sûreté et la notion de sécurité n'existe pas dans plusieurs langues de l'Union européenne. Cette absence de distinction prêtant à confusion, le Comité recommande l'usage d'une terminologie univoque.

5.5 De l'avis du Comité, la responsabilité de l'adoption de mesures de sûreté incombe aux États membres. Ceux-ci doivent définir un cadre de normes minimales que les modes de transport sont tenus de respecter pour établir le seuil des mesures à prendre. Les pouvoirs publics devraient instituer une instance spéciale pour assurer l'uniformisation de ces mesures et garantir leur application.

5.6 Le Comité estime que le rôle de l'Union européenne se situe principalement dans la coordination des mesures à l'échelle communautaire et internationale, alors que celui des autorités nationales et locales consiste davantage à arrêter des dispositions concrètes, à contrôler la mise en œuvre, à diffuser des informations et à contribuer à la sensibilisation au terrorisme et à la criminalité à tous les niveaux. Les autorités nationales et locales doivent en outre veiller à renforcer la coopération entre les modes de transport. Enfin, le Comité considère que la protection des infrastructures physiques fait également partie de leurs tâches.

5.7 Les usagers des modes de transport jouent un rôle essentiel en matière de sûreté. Les voyageurs et clients devront être encouragés, grâce à des campagnes d'information, à adopter une attitude plus alerte et active et les employés d'un mode de transport terrestre devront recevoir une formation spécifique axée sur leur rôle dans la sûreté du mode en question. Aux yeux du Comité, le rôle des dirigeants d'entreprises consiste principalement à intégrer les idées en matière de sûreté dans la philosophie et la culture des entreprises concernées, à offrir la possibilité à leurs travailleurs de suivre des formations dans ce domaine et à veiller à ce que la formation aux techniques de gestion englobe un volet «gestion de crise».

5.8 Le Comité a le sentiment que la situation dans les différents modes de transport terrestre est assez variable. Les pouvoirs publics et les modes de transport prennent davantage conscience de la nécessité d'intégrer les mesures de sûreté à l'activité quotidienne. Force est toutefois de constater qu'on est encore loin de pouvoir parler de cohérence. La situation en la matière dans le secteur du transport public peut être décrite comme meilleure que celle dans le secteur du transport de marchandises. Les initiatives prises par ce dernier se sont surtout limitées à des mesures touchant au mode de transport lui-même. Le Comité recommande dès lors aux pouvoirs publics de désigner un organe de tutelle pour couvrir toute la chaîne.

5.9 En ce qui concerne le secteur du transport privé, le Comité recommande, quel que soit le mode de transport utilisé, que le responsable de l'entreprise adopte les mesures de sûreté nécessaires en faveur du personnel, des moyens de transport et des infrastructures.

5.10 Le Comité estime que les coûts liés à la sûreté doivent se refléter dans le prix du produit final, afin qu'ils soient supportés par le consommateur, ou, in fine, par le citoyen, via le budget national, sous la forme d'impôts au cas où les mesures sont prises par les pouvoirs publics.

5.11 Le Comité est d'avis que les compagnies d'assurances jouent un rôle secondaire. Les prestations éventuelles devront en définitive être payées par les assurés sous la forme de primes plus élevées. La prime à payer devra être d'autant plus basse que les mesures de sûreté seront fournies à un niveau élevé. Il convient de veiller à ce que l'importance des primes reflète les risques du marché.

5.12 Le rôle de l'Union européenne en tant que bailleur de fonds doit surtout prendre la forme d'un financement de programmes de recherche, d'information et de sensibilisation dans le domaine en question.

Bruxelles, le 14 décembre 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 portant mesures financières communautaires relatives à la mise en œuvre de la politique commune de la pêche et au droit de la mer»

[COM(2005) 117 final — 2005/0045(CNS)]

(2006/C 65/07)

Le 19 mai 2005, le Conseil, conformément à l'article 37 du traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 9 novembre 2005. (rapporteur: M. SARRÓ IPARRAGUIRRE).

Lors de sa 422^{ème} session plénière des 14 et 15 décembre 2005 (séance du 14 décembre 2005), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 122 voix pour, 0 voix contre et 4 abstentions.

1. Introduction

1.1 La Commission européenne a sollicité un avis du CESE sur la proposition de règlement établissant le cadre des interventions financières nécessaires pour la mise en œuvre de la politique commune de la pêche (PCP) et doté d'une enveloppe de 2 583 millions d'euros, qui complète la proposition de règlement du Conseil sur le Fonds européen pour la pêche (*) (FEP), doté d'un budget de 4 963 millions d'euros.

1.2 La PCP a notamment pour but d'améliorer l'efficacité des interventions financières. L'objectif de la proposition à l'examen est de contribuer à l'amélioration des conditions de mise en œuvre et des interventions financières dans des domaines concrets, en ce sens qu'il fixe des objectifs spécifiques pour chacun d'eux.

1.3 Pour l'instant, le Comité se dit extrêmement préoccupé par l'absence de décision concernant l'approbation du budget pour la période 2007-2013. Il estime que l'Union européenne se trouve dans une situation inquiétante, dont elle ne pourra sortir qu'au prix d'un effort politique important. Le financement de la PCP n'est possible qu'à condition de maintenir les budgets de la proposition de règlement à l'examen et du FEP. Le Comité invite le Conseil à veiller à ce que les décisions politiques qu'il sera amené à prendre n'affectent pas le financement de la PCP. En d'autres termes, il y a lieu de garantir une exploitation durable des ressources aquatiques vivantes, condition nécessaire pour un environnement économique, environnemental et social durable. À cet égard, le CESE déplore également qu'à ce jour, aucune décision n'ait été prise par le Conseil concernant le Fonds européen pour la pêche.

1.4 La proposition de règlement énumère quatre domaines d'action concernés par les mesures financières communautaires:

- Contrôle et exécution des règles de la PCP;
- Mesures de conservation, collecte des données et amélioration des avis scientifiques pour la gestion durable des ressources halieutiques dans le cadre de la PCP;
- Gouvernance de la PCP;
- Relations internationales dans le domaine de la PCP et droit de la mer.

1.5 Le Comité juge cette proposition de règlement nécessaire et approuve le choix des domaines d'action susmentionnés.

2. Mesures financières communautaires dans chacun des quatre domaines d'action

2.1 Contrôle et exécution des règles de la PCP

2.1.1 Les mesures financières applicables au contrôle et à l'exécution des règles de la PCP auront pour objectif d'améliorer le contrôle des activités de pêche des États membres ainsi que l'évaluation et le contrôle par les services de la Commission. Sont éligibles à ces mesures de financement communautaires les dépenses exposées par les États membres relatives à la mise en œuvre de nouvelles technologies en matière de contrôle, de programmes de formation, de programmes pilotes d'inspection et d'observation, ainsi qu'à l'organisation d'auditions et de séminaires d'information.

2.1.2 De même, les mesures de financement permettront de financer les dépenses liées aux arrangements administratifs avec le Centre commun de recherche, aux actions de contrôle par les inspecteurs de la Commission et à la participation au budget de l'Agence communautaire pour le contrôle de la pêche.

2.1.3 Le Comité approuve les mesures proposées en matière de contrôle et d'observation.

2.2 Conservation, collecte des données et amélioration des avis scientifiques relatifs à la gestion durable des ressources halieutiques dans le cadre de la PCP

2.2.1 La proposition de règlement prévoit, dans le second domaine d'action, de fournir aux États membres un soutien financier qui leur permette d'établir des bases de données pluriannuelles, agrégées et scientifiquement fondées intégrant des informations biologiques, environnementales et économiques, afin d'évaluer l'état des ressources, les niveaux de pêche et l'incidence des pêches sur les ressources, l'écosystème marin et les résultats de l'industrie de la pêche, à l'intérieur comme à l'extérieur des eaux communautaires.

(*) JO C 267 du 27.10.2005.

2.2.2 Ces bases de données se composeront de données élémentaires collectées par les États membres et de données supplémentaires fournies par la Commission.

2.2.3 Étant donné que la gestion de la pêche est tributaire de la disponibilité de données concernant l'état biologique des stocks de poisson et l'activité des flottes de pêche, le CESE approuve les mesures financières relatives à la collecte de données élémentaires par les États membres. De même, il approuve le financement de la collecte de données supplémentaires par la Commission, dans la mesure où ces dernières ont pour effet d'optimiser et de normaliser la collecte de données élémentaires par les États membres. Néanmoins, le Comité estime qu'afin d'améliorer la gestion de la pêche, il faudrait également financer, par l'intermédiaire des États membres, les dépenses incombant au secteur de la pêche en ce qui concerne la réalisation des études permettant d'évaluer l'incidence des activités de pêche sur l'environnement ainsi que la situation socioéconomique du secteur.

2.2.4 La réforme de la PCP a suscité de nouvelles exigences en matière d'avis scientifique, notamment en ce qui concerne l'adoption d'une approche écosystémique et la gestion des pêcheries mixtes. Par conséquent, le Comité approuve les dépenses jugées éligibles dans le cadre des mesures de financement communautaires en matière d'avis scientifiques.

2.2.5 Toutefois, il estime utile de rappeler que, conformément aux demandes formulées dans l'avis sur le Fonds européen pour la pêche^(?), les aides financières devraient également couvrir le conseil scientifique au secteur de la pêche. Le soutien financier dans ce domaine est capital pour la mise en œuvre correcte des règles de la PCP.

2.3 Gouvernance de la PCP

2.3.1 En ce qui concerne le troisième domaine d'action, les mesures financières visent à associer les acteurs concernés à toutes les étapes de la PCP et à les maintenir informés des objectifs de la PCP et des mesures y afférentes. La canalisation de ces aides financières se fera par l'intermédiaire du Comité consultatif de la pêche et de l'aquaculture de l'UE, des conseils consultatifs régionaux et des séminaires d'information et de formation organisés par la Commission européenne.

2.3.2 Le Comité approuve ces mesures et estime qu'en ce qui concerne les conseils consultatifs régionaux, conformément à ce que suggère le paragraphe 5.3 de la fiche financière législative annexée à la proposition de règlement, la Commission devrait prévoir la possibilité de prolonger la période de financement de leurs frais de fonctionnement.

2.4 Relations internationales dans le domaine de la PCP et droit de la mer

2.4.1 Dans le domaine des relations internationales, les mesures financières couvriront les dépenses liées aux accords

de pêche, y compris les accords de partenariat dans le secteur de la pêche, ainsi que la participation de la Communauté européenne aux organisations internationales. Le CESE estime que les principaux objectifs dans ce domaine sont la conservation et l'exploitation durable des ressources halieutiques dans les eaux des pays tiers et en haute mer, ainsi que le maintien de l'emploi dans les régions dépendantes de la pêche.

2.4.2 Le Comité juge qu'il est fondamental pour l'ensemble des politiques communautaires d'assurer la présence de l'Union européenne au sein de toutes les organisations internationales ayant à connaître de la pêche ou du droit de la mer, étant donné que l'avenir des ressources halieutiques internationales dépend d'une gestion responsable des organisations internationales. Par conséquent, le Comité approuve les mesures de financement communautaires prévues dans le domaine des relations internationales.

2.4.3 Le CESE estime que la participation de représentants du secteur de la pêche aux réunions d'organisations internationales, à la demande des États membres, devrait également être couverte par les mesures de financement relative à ce domaine.

2.5 Assistance technique

2.5.1 Le Comité approuve les mesures de financement communautaires relatives aux dépenses afférentes aux actions de préparation, de suivi, de contrôle, d'audit et d'évaluation nécessaires à la mise en œuvre de la proposition de règlement.

3. Taux de cofinancement, procédures de financement, octroi des fonds, contrôle et évaluation

3.1 La proposition de règlement définit les taux de cofinancement des mesures financières applicables aux différentes dépenses dans chaque domaine d'application. Le CESE n'a aucune objection à formuler concernant les taux prévus.

3.2 La proposition de règlement interdit le cumul des aides communautaires, et stipule que les actions financées dans le cadre du règlement à l'examen ne pourront bénéficier d'un soutien financier provenant d'autres instruments financiers communautaires. Le Comité estime que les instruments financiers accessibles dans le cadre d'autres politiques communautaires, notamment dans le domaine du développement, de la recherche, du commerce extérieur ou de l'environnement, devraient également soutenir les actions relatives aux relations internationales telles qu'elles sont prévues dans la proposition à l'examen. La Commission elle-même, dans sa «Communication relative à un cadre intégré applicable aux accords de partenariat dans le domaine de la pêche conclu avec des pays tiers» indique clairement que le principal objectif de l'Union européenne est de contribuer à une pêche durable à travers la PCP et les objectifs des autres politiques communautaires comme le développement, la recherche, le commerce, l'environnement.

(?) Idem, paragraphe 3.5.3.6.

3.3 Enfin, la proposition de règlement prévoit les procédures de financement dans chaque domaine d'application. Elle précise comment et quand les demandes de concours financiers doivent être adressées par les États membres à la Commission. Elle porte également sur l'octroi des financements par la Commission et notamment en ce qui concerne le montant global, les taux de cofinancement ainsi que les autres conditions applicables aux concours financiers. Compte tenu que le règlement prévoit par ailleurs la protection des intérêts financiers communautaires grâce à des mesures préventives contre la fraude, la corruption et toute autre activité illicite — inspections, contrôles, audits sur les aides financières octroyées — le Comité approuve le système de financement et de contrôle prévu par le règlement.

4. Conclusions

4.1 Le CESE approuve la proposition de règlement du Conseil portant mesures financières communautaires relatives à la mise en œuvre de la politique commune de la pêche et au droit de la mer, et invite la Commission à tenir compte des observations exprimées ci-dessous.

4.2 Le Comité juge nécessaire la proposition de règlement portant mesures financières communautaires relatives à la mise en œuvre de la politique commune de la pêche et au droit de la mer, dès lors qu'elle complète la proposition de règlement du Conseil sur le Fonds européen pour la pêche (FEP).

4.3 Le Comité regrette profondément qu'au moment de la rédaction du présent document, aucune décision n'ait été prise concernant l'adoption du budget pour la période 2007-2013, période de pleine application des mesures financières prévues dans le présent avis. Il déplore également qu'aucune décision n'ait été prise par le Conseil concernant la proposition de règlement relative au Fonds européen pour la pêche.

4.4 Le CESE invite la Commission à veiller à ce que toute modification apportée au budget, dans le cadre des perspectives financières, n'affecte pas le budget de la PCP dans la mesure où il serait dès lors impossible d'atteindre les objectifs de la réforme de la PCP.

4.5 Les champs d'action sont nécessaires et suffisants dans la mesure où la proposition de règlement dote les États membres et la Commission de moyens financiers leur permettant d'intervenir plus efficacement dans le cadre de la PCP.

4.6 En ce qui concerne les champs d'action définis dans le règlement, le Comité souhaite attirer l'attention de la Commission sur l'importance des interventions relatives à l'amélioration des avis scientifiques. Le développement durable des ressources halieutiques et, partant, le succès de la PCP exigent des connais-

sances scientifiques pointues, exactes et à jour sur l'état des différentes espèces. L'effort considérable fourni par les administrations de tutelle, tant au niveau communautaire qu'au niveau national, ainsi que par le secteur de la pêche contraint l'Union européenne à se doter des meilleures connaissances scientifiques sur ses propres ressources et sur les ressources internationales.

4.7 Dans ce sens, et afin d'améliorer les avis scientifiques, le Comité estime qu'il faudrait pouvoir financer, par l'intermédiaire des États membres, les dépenses incombant au secteur communautaire de la pêche en ce qui concerne la réalisation d'études visant à évaluer l'incidence des activités de pêche sur l'environnement ainsi que la situation socioéconomique du secteur. De même, il estime que les aides financières devraient également couvrir le conseil scientifique au secteur de la pêche.

4.8 Le Comité approuve les mesures financières prévues dans le cadre de la gouvernance de la PCP, dans la mesure où elles contribueront à la réalisation de l'objectif visant à associer les acteurs concernés à toutes les étapes de la PCP et à les maintenir informés des objectifs y afférents.

4.9 En ce qui concerne les conseils consultatifs régionaux (CCR), le Comité est d'avis qu'il faudrait prolonger la période de financement des coûts de fonctionnement de ces derniers.

4.10 Le CESE juge capitale la présence de l'Union européenne au sein des organisations internationales ayant à connaître de la pêche ou du droit de la mer, et approuve par conséquent les mesures de financement communautaires prévues dans ce domaine ainsi que les aides en faveur des accords de pêche, y compris les accords de partenariat dans le secteur de la pêche étant donné l'importance capitale de ces mesures pour la conservation et l'exploitation durable des ressources halieutiques dans les eaux des pays tiers et en haute mer, ainsi que pour le maintien de l'emploi dans les régions dépendantes de la pêche.

4.11 Toutefois, le Comité estime que la participation de représentants du secteur de la pêche aux réunions d'organisations internationales, à la demande des États membres ou de la Commission, devrait également être couverte par les mesures de financement prévues dans le cadre des relations internationales.

4.12 Enfin, le CESE estime que les instruments financiers accessibles dans le cadre d'autres politiques communautaires, notamment le développement, la recherche, le commerce extérieur ou l'environnement, devraient également contribuer aux actions liées à la PCP dans le domaine des relations internationales.

Bruxelles, le 14 décembre 2005.

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

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Perfectionner le mécanisme communautaire de protection civile»

[COM(2005) 137 final]

(2006/C 65/08)

Le 3 juin 2005, la Commission a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 9 novembre 2005 (rapporteuse: Mme Sánchez Miguel).

Lors de sa 422^e session plénière des 14 et 15 décembre 2005 (séance du 14 décembre 2005), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 133 voix pour et 1 voix contre.

1. Introduction

1.1 Les catastrophes sont de plus en plus fréquentes en Europe et, plus généralement, dans le monde; elles sont dues en partie à des phénomènes naturels (inondations, tremblements de terre, incendies, sécheresses, ouragans...) et en partie à des actes terroristes qui sèment la terreur parmi la population innocente. L'on peut affirmer que leur cause est toujours plus ou moins d'origine humaine, même si l'intentionnalité n'est pas comparable. L'UE s'est engagée à mener des actions de prévention face au changement climatique, non seulement au travers du Protocole de Kyoto, mais également au travers de dispositions multiples qui ont un effet sur les mesures de protection du sol, de l'eau et de l'air. Il s'agit d'un engagement à effets préventifs, qui peut servir à préserver et régénérer l'état de nos sols, de nos mers et de notre atmosphère tout en contribuant à ce que cela se généralise sur la planète. Par ailleurs, l'effort accompli face aux actes terroristes⁽¹⁾ a donné naissance à de nombreux instruments de coordination, aussi bien sur le plan policier que judiciaire, qui ont permis l'amélioration des relations de coopération entre les États membres.

1.2 Malgré cela, l'UE a dû créer un système communautaire d'aide lorsque se produit sur son territoire une catastrophe de quelque type que ce soit. Ce système n'est autre que celui de la protection civile, qui soutient et facilite la mobilisation de l'aide vitale pour couvrir les besoins immédiats des territoires affectés par les catastrophes, ce qui s'étend également aux territoires extra-communautaires. La présente communication vise à améliorer le mécanisme de protection civile créé en 2001⁽²⁾ et à compléter le programme d'action en faveur de la protection civile⁽³⁾ au moyen d'une proposition de règlement du Conseil instituant un instrument de préparation et de réaction rapide aux catastrophes⁽⁴⁾.

1.3 Il convient de souligner la nécessité de définir ce que l'on entend par «protection civile», car ce concept est souvent

dissimulé derrière l'aide humanitaire. C'est pourquoi la Commission fait clairement la différence entre l'une et l'autre, d'autant plus que leur finalité est identique («sauver des vies et atténuer les effets de la catastrophe dans les tout premiers jours»). Les différences établies par la Commission se résument ainsi: en premier lieu, la protection civile peut atténuer les conséquences de la catastrophe sur l'environnement et pas uniquement sur la population; en deuxième lieu, la protection civile utilise les moyens et équipements des États membres et non des organisations humanitaires ou des ONG; en troisième lieu, la protection civile peut intervenir aussi bien dans l'UE qu'en dehors de l'UE, bien que les procédures soient différentes lors des interventions dans des pays tiers⁽⁵⁾.

1.4 La fonction spécifique du mécanisme communautaire est d'agir dans le cadre communautaire, toujours à la demande de l'État membre dans lequel a eu lieu la catastrophe. Il faut toutefois signaler que son action peut s'étendre à l'échelle internationale, en coordination avec d'autres organismes à caractère international, notamment l'Office de coordination des affaires humanitaires des Nations unies (UNOCHA), avec lequel ont été définies des procédures opérationnelles, la Croix Rouge et les ONG qui opèrent sur le terrain.

1.5 La prise de position de l'UE face aux catastrophes successives qui semblent malheureusement se succéder sans fin a conduit le Conseil Affaires générales et Relations extérieures, lors de sa réunion extraordinaire du 7 janvier 2005, à proposer l'amélioration du mécanisme communautaire et à développer les moyens permettant une réaction rapide en matière d'aide. Quelques jours plus tard, le 13 janvier, le Parlement européen a adopté une «résolution sur la récente catastrophe provoquée par le tsunami dans l'océan indien». Il y lance un appel à l'élaboration de mesures, sur le plan humain, matériel et de la formation, pouvant être activées en cas de catastrophe de toute sorte.

(1) Le 6 avril 2005, dans le document COM(2005) 124 final, la Commission a présenté les instruments suivants: communication établissant un programme-cadre «Sécurité et protection des libertés» pour la période 2007-2013; décision du Conseil établissant le programme spécifique «Prévention, préparation et gestion des conséquences en matière de terrorisme», pour la période 2007-2013; décision du Conseil établissant le programme général «Sécurité et protection des libertés» (SEC(2005) 436).

(2) Décision du Conseil n°2001/792/CE, Euratom.

(3) Décision du Conseil n° 1999/847/CE du 9 décembre 1999.

(4) COM(2005) 113 final / 2005/0052 (CNS) du 6 avril 2005.

(5) Décision n°2001/792/CE, article 6.

1.6 La réglementation actuelle en matière d'interventions dans le cadre de la protection civile se compose des deux instruments susmentionnés, à savoir le mécanisme communautaire de protection civile et le programme d'action en faveur de la protection civile. C'est le premier qui fait l'objet de la présente communication. Son organe opérationnel est le Centre de suivi et d'information (CSI), qui est basé à la Commission européenne et est opérationnel 24 heures sur 24. Il dispose d'une base de données des services de protection civile de chaque État membre, qui reprend également les données provenant de la base de données militaire.

2. Contenu de la proposition de la Commission

2.1 **Perfectionnement du mécanisme communautaire de protection civile.** Les événements récents ont souligné la nécessité de perfectionner le mécanisme de protection civile et d'améliorer la coordination entre les États membres et avec les autres organismes intervenant dans ces situations. Pour ce faire, la Commission propose quatre interventions dans sa communication, consistant à:

2.1.1 **Améliorer la préparation** au travers de la formation des équipes et de la réalisation d'exercices de préparation. Pour cela, il faut: d'abord, évaluer les ressources disponibles à l'heure actuelle; ensuite, élaborer un plan modulaire définissant un ensemble de modules pouvant être mobilisés rapidement; enfin, organiser des cours de formation et des exercices conjoints permettant d'en améliorer le fonctionnement et de créer une culture commune d'intervention.

2.1.2 **Analyse et évaluation des besoins** via un système d'alerte utilisant les ressources du Centre de suivi et d'information et centralisant toutes les informations, ce qui lui permet d'intervenir de façon coordonnée avec les autres organes, notamment avec l'ONU. L'amélioration de l'évaluation des besoins sur le terrain permet de définir les besoins au cas par cas, afin d'accroître l'efficacité de l'intervention. Il est proposé de renforcer l'effectif du Centre de suivi et d'information et de revoir les règles et méthodes d'évaluation.

2.1.3 **Renforcement de la coordination:** c'est l'une des améliorations les plus importantes. Il s'agit de coordonner une participation accrue des États, ce qui permet une assistance européenne coordonnée ainsi qu'un renforcement de la complémentarité et de la coordination avec l'ONU, les autres organisations intervenant dans l'aide humanitaire et le personnel militaire. Cette coordination doit améliorer la capacité de planification opérationnelle sur le terrain, en incluant les divers services de la Commission.

2.1.4 **Amélioration de l'aide aux citoyens.** Comme on a pu l'observer lors du tsunami, la protection des citoyens européens est possible au travers d'une coopération entre la protection civile et les autorités consulaires des pays concernés. Il faut renforcer la coopération entre les pays touchés par la catastrophe et les États membres.

2.2 Ces mesures d'amélioration proposées par la Commission doivent s'accompagner d'une augmentation des ressources de la protection civile. C'est pourquoi le Conseil a demandé des propositions pour développer les ressources actuelles. Dans son plan d'action du 31 janvier 2005, l'UE soulignait déjà les principaux aspects sur lesquels il faut agir.

2.2.1 En premier lieu, il est proposé de **mettre en commun les ressources de la protection civile** afin que, lorsque les ressources et compétences nationales ne suffisent pas à couvrir les besoins, il soit possible de prendre des mesures à l'échelle européenne pour une intervention plus efficace.

2.2.2 Le renforcement de la capacité d'analyse du Centre de suivi suppose qu'il adopte une **approche plus dynamique**, notamment en ce qui concerne l'information des pays tiers, d'où la nécessité d'une relation fluide permettant d'utiliser rapidement les ressources disponibles pour agir, sur demande du pays concerné.

2.2.3 Les **modules de réserve** remplissent un rôle important pour les interventions lors de catastrophes de grande ampleur ou sur demande d'un autre État membre ou d'un pays tiers. Il importe donc de mettre en oeuvre le système proposé dans la communication, car il permettrait de disposer dans chaque pays de modules principaux, prêts à intervenir à tout moment, dans l'UE ou dans des pays tiers.

2.2.4 Le **renforcement de la base logistique** et des ressources permettant au Centre de suivi d'agir rapidement et efficacement. Le financement des frais de location du matériel d'intervention fera appel à des ressources communautaires (*) et il faudra étudier la synergie dans ce domaine avec l'ONU lors d'interventions dans des pays tiers.

2.2.5 Enfin, la **coordination internationale** est l'un des éléments clés pour apporter une réponse rapide aux catastrophes. Le mécanisme communautaire dispose de ressources qui, associées à celles d'autres organismes, permettent d'améliorer la réponse. Il faut tenir compte aussi bien des agences de l'ONU que des différentes organisations d'aide humanitaire.

3. Observations générales

3.1 Le CESE se félicite du contenu de la proposition de perfectionnement du mécanisme communautaire de protection civile étant donné la nécessité de renforcer et d'améliorer tous les moyens disponibles pour agir en cas de catastrophe au sein et hors de l'UE. L'expérience accumulée au cours de ces dernières années montre que le fonctionnement de la protection civile au niveau communautaire peut être amélioré sur de nombreux points et nous pensons, par conséquent, qu'il convient de formuler quelques observations préalables pour rendre effectives les mesures proposées pour améliorer le mécanisme communautaire.

(*) Proposition de règlement du Conseil précitée du 6 avril 2005.

3.2 En premier lieu, il est nécessaire d'accroître la capacité de réponse de l'UE en s'appuyant sur les systèmes nationaux de protection civile, et ce à différents niveaux:

3.2.1 *Systèmes d'information et de communication sur le terrain*

3.2.1.1 Il faudrait renforcer le système CECIS (7) en en faisant une structure basée sur des connexions satellite acceptant la vidéo, la voix et les données, une structure sécurisée et reliée, via le MIC (8), à des structures ou centres de connaissances spécifiques, afin de disposer de données, d'experts et de modèles (sur les conséquences prévisibles, par exemple) correspondant aux circonstances de l'urgence en question. L'Agence spatiale européenne et le Centre commun de recherche, par exemple, peuvent fournir une cartographie actualisée des pays tiers ainsi qu'une évaluation des dégâts ou une cartographie mise à jour suite à une catastrophe (tremblement de terre, inondation, par exemple) pouvant rendre inutilisable un réseau d'infrastructures pour l'acheminement de l'aide. Ce réseau se baserait sur les points de contact de chaque État membre en mesure de participer à la résolution de l'urgence.

3.2.1.2 Le flux d'informations entre les unités d'assistance de l'UE et le Centre de suivi et d'information du mécanisme doit être constant, sécurisé et sans interférences:

- Les communications avec les zones touchées par les catastrophes sont en général très déficientes, que ce soit à cause de la destruction des infrastructures (réseau fixe ou mobile) ou de leur saturation;
- Par ailleurs, on ne peut écarter l'éventualité d'interventions gouvernementales visant à contrôler les informations qui sortent du pays à propos de la catastrophe survenue sur le territoire national, ni l'éventualité du contrôle des déplacements des unités de secours.

3.2.1.3 La réponse qui semble la plus évidente est l'utilisation des communications par satellite. En effet, l'expérience démontre que:

- elles résistent assez bien à la destruction de l'environnement (il suffit de disposer d'une mallette et d'un générateur électrique autonome pour pouvoir émettre);
- elles sont fiables en ce qui concerne le contrôle de l'information et le suivi de l'information par des tiers.

3.2.1.4 Les communications par satellite ont toutefois une capacité de transmission de données limitée et, dans certains cas, peuvent être saturées par d'autres besoins ou utilisateurs (médias, notamment). C'est pourquoi il convient de garantir la mise à disposition, pour les communications par satellite, de largeurs de bande réservées, c'est-à-dire permanentes, permettant des communications satisfaisantes entre la(les) zone(s) affectée(s) et le Centre de suivi et d'information du mécanisme ainsi qu'entre les différentes zones d'intervention.

3.2.1.5 En ce qui concerne la couverture, l'on pourrait penser qu'il suffit de la limiter à une zone géographique restreinte (l'UE et les zones voisines), mais il faudrait en réalité rechercher une couverture mondiale. L'exemple du récent tsunami dans l'océan indien démontre clairement que cette

solution n'est pas suffisante: en effet, il a fallu couvrir non seulement les communications avec le Centre de suivi et d'information du mécanisme, mais également entre des zones d'opération aussi distantes que les Maldives, le Sri Lanka, la Thaïlande et l'Indonésie.

3.2.1.6 Il est donc nécessaire, pour des communications efficaces, que l'UE se dote d'un système dédié (exclusif) de transmission par satellite sécurisé (sans possibilité d'interférences), fiable et de portée mondiale. Ce système devra accepter la voix, les données (télécopies, messages et images haute définition) et la vidéoconférence.

3.2.1.7 Le Centre commun de recherche, l'Agence spatiale européenne et la Commission (DG Société de l'information) disposent des ressources suffisantes pour répondre aux besoins exprimés par le Comité de gestion du plan d'action et du Mécanisme qui dépend de la Direction générale en charge de la protection civile (DG Environnement).

3.2.2 *Nécessité d'équipements d'intervention minimaux*

3.2.2.1 Au niveau des interventions des équipes de secours:

- Les équipes d'intervention sont dotées par les États membres d'équipements leur garantissant une autonomie suffisante et des systèmes de communication adéquats sur le terrain;
- Ces équipes sont coordonnées par un coordonnateur de l'UE qui a notamment les attributions suivantes: coordination des différentes équipes envoyées par les États membres, interface avec les autorités du pays touché par la catastrophe, coordination avec l'Office des affaires humanitaires des Nations unies, etc.;
- Jusqu'à présent, l'Union n'a pas accordé de moyens au coordonnateur; il ne dispose que de matériel de communication. L'UE devra se doter des moyens et équipements adaptés pour faciliter la tâche du coordonnateur et de son équipe de soutien. Ces équipements vont du matériel de communication aux tentes, aussi bien pour la coordination avec d'autres équipes et les autorités du pays affecté que pour garantir l'efficacité du travail du coordinateur dans des conditions parfois difficiles;
- Par ailleurs, ces moyens et équipements, qui devront être clairement identifiés avec les symboles de l'UE, serviront à démontrer la présence et l'engagement de l'UE aux côtés de la population affectée. Si, au sein de l'UE, cela permet de faire passer le message de la solidarité inter-territoriale, hors de l'UE, cela réaffirme la place de l'UE au plan international.

3.2.2.2 Au niveau de l'assistance aux États membres en cas d'urgence:

- Dans certains cas, les États membres ne peuvent pas fournir le soutien nécessaire, soit parce que ceux qui disposent des moyens et équipements nécessaires en ont besoin pour faire face à une urgence prévisible ou déclarée, soit parce qu'ils ne sont utilisés que dans certaines circonstances exceptionnelles qui ne justifient pas leur acquisition;

(7) Système de communication du Mécanisme.

(8) Centre de suivi et d'information.

- Les feux de forêt constituent une excellente illustration du premier cas, étant donné que les États dotés des moyens aériens se retrouvent dans la même situation à la même période de l'année et qu'il est par conséquent délicat, du fait des risques présents sur leur propre territoire, d'envoyer ces moyens dans un autre pays. La solidarité entre les pays méditerranéens de l'UE est très forte et il est habituel de déplacer ponctuellement des moyens d'une zone à l'autre pour les cas très graves;
- Les graves inondations, pour lesquelles il faut des pompes extrêmement puissantes, constituent un exemple du second cas: dans la majorité des pays de l'Union, ces pompes ne font pas partie de l'équipement standard des services d'intervention;
- Dans d'autres situations liées aux nouvelles formes de terrorisme, il faut également des moyens et équipements permettant de faire face à certaines situations qui, si elles restent exceptionnelles, n'en sont pas moins potentiellement graves;
- Pour toutes ces raisons, l'UE devra être en mesure de se doter de moyens et équipements (en pleine propriété ou en sous-traitance) lui permettant de renforcer les capacités de réaction des États membres.

3.2.3 Centralisation des bases opérationnelles:

3.2.3.1 Les structures actuelles du mécanisme sont fondées sur la mise à disposition, au niveau de l'UE, de certains équipements d'intervention et de moyens et équipements d'évaluation. Cela constitue un progrès par rapport au vide qui prévalait auparavant mais ne signifie pas pour autant que ce système donne pleinement satisfaction.

3.2.3.2 L'extension géographique de l'UE et la diversité des risques auxquels elle est soumise nécessitent de prévoir, au sein même du mécanisme, des structures de soutien au niveau régional où seraient prépositionnés certains moyens et équipements, qui pourraient ainsi être disponibles plus rapidement et seraient mieux adaptés aux risques spécifiques à la zone de l'UE en question.

3.2.3.3 Ces équipements pourraient être saisonniers (avions de lutte contre les feux de forêt, par exemple) ou permanents.

3.2.3.4 Une autre amélioration possible consisterait à répartir l'ensemble des ressources entre des groupes de pays voisins qui les mettraient à disposition de l'ensemble des pays de la zone. L'on peut ainsi penser que l'Union favorisera l'acquisition de ressources partagées entre les pays de taille moyenne ou confrontés à un risque commun (inondations dans un même bassin fluvial, tremblements de terre, etc.).

3.2.4 Instauration d'un organe technique centralisé opérationnel 24h/24

3.2.4.1 A l'heure actuelle, le Centre de suivi et d'information du mécanisme, bien que fonctionnant 24h/24, manque de

ressources, aussi bien humaines que techniques, de même que les centres d'urgence de la majorité des États membres. La Commission doit s'engager à changer cette situation.

3.2.4.2 L'approche actuelle de la Commission se limite pourtant à fournir des ressources définies en fonction de l'urgence à laquelle il faut faire face. Il convient de se demander si cette approche est aussi ambitieuse que la situation l'exige.

3.2.4.3 Par définition, le Centre de suivi et d'information du mécanisme n'est pas un centre de décision ni de coordination opérationnelle en cas d'urgence. Cela n'est pas remis en cause. Toutefois, lorsqu'il s'agit d'aider à prendre certaines décisions ou d'organiser l'assistance, il convient d'éviter l'improvisation et d'appliquer une procédure d'intervention déterminée qui, de plus, varie en fonction des circonstances de l'urgence. L'on n'intervient pas de la même manière face à une inondation, un glissement de terrain, un tremblement de terre ou une éruption volcanique. Les moyens divergent également.

3.2.4.4 C'est pourquoi il est nécessaire que le Centre de suivi et d'information, outre le fait qu'il doit disposer des informations les plus fiables en cas d'urgence (ce pourquoi la Commission prévoit des contacts avec les organismes spécialisés au sein et hors de l'UE), dispose de plans d'assistance prédéfinis pour une réaction efficace et rapide adaptée au type d'urgence, à sa gravité, au pays concerné, etc. Sans aucun doute, c'est à ce niveau qu'il conviendrait d'intégrer les modules mobilisables disponibles dans chaque pays.

3.2.4.5 Il convient de se demander si le Centre de suivi et d'information, outre sa fonction de suivi, pourrait se doter de fonctions de coordination des organismes nationaux, des organisations spécialisées dans l'aide humanitaire et, tout particulièrement, des bénévoles qui viennent en aide aux sinistrés dans toutes sortes de catastrophes. La coordination est une fonction qui doit nécessairement incomber aux organismes disposant de toutes les informations et des moyens nécessaires pour les traiter.

3.2.5 Formation des équipes d'intervention

3.2.5.1 Il ne fait aucun doute que les équipes d'intervention présélectionnées par les États membres savent comment réagir face à l'urgence. Le programme de formation actuel donne de bons résultats au niveau de la capacité à agir en commun. Il faut augmenter le nombre de cours et s'efforcer de les dispenser dans des langues autres que l'anglais car les équipes peuvent avoir à intervenir dans des pays culturellement proches d'autres langues, telles que le français ou l'espagnol, par exemple.

3.2.5.2 Les plans d'assistance prédéfinis, une fois élaborés, devront être connus des équipes d'intervention. Il faudrait donc les inclure dans les programmes de formation.

3.2.5.3 Il faut tenir compte de la possibilité d'utiliser les nouvelles techniques de formation à distance pour dispenser ces nouveaux cours.

4. Observations spécifiques sur la proposition de la Commission

4.1 Il ne fait aucun doute que la proposition va dans le bon sens, mais elle peut être améliorée compte tenu du fait que le mécanisme est avant tout un instrument destiné à être utilisé au sein de l'UE et, par conséquent, qu'il est à l'heure actuelle un instrument (pour ne pas dire «l'instrument») de solidarité inter-territoriale de l'UE.

4.2 C'est pourquoi l'Union ne doit pas lésiner sur les moyens pour garantir une réaction aussi rapide et efficace que possible face aux différents types d'urgences. Pour ce faire, il est indispensable de mettre au point des procédures d'intervention prédéfinies ou des schémas d'assistance qui doivent être éprouvés lors de simulations et modifiés en fonction des résultats ou des interventions réelles.

4.3 Ces procédures et schémas d'assistance devront s'appuyer sur des moyens de communication, une cartographie actualisée et des équipements adéquats pour une bonne coordination. Ces équipements devront être la propriété de l'Union. Les schémas d'intervention communautaires serviront de référence à l'échelle internationale et renforceront l'image et l'influence de l'Union dans le monde.

4.4 Par ailleurs, les équipes d'évaluation et les coordonnateurs de l'UE devront donner leur avis au sujet de la réhabilitation de la zone touchée et des éventuels programmes d'intervention ultérieurs.

4.5 Le CESE estime que toutes les interventions du mécanisme communautaire doivent faire l'objet d'une dotation budgétaire suffisante permettant non seulement la mise à disposition du personnel technique adéquat mais également de moyens propres qui améliorent la qualité et la visibilité de l'intervention communautaire, notamment en cas de catastrophes hors UE. Parmi ces moyens propres, il convient d'insister tout particulièrement sur les transports, afin que des moyens budgétaires soient dégagés pour assurer la disponibilité d'une flotte susceptible d'intervenir rapidement de façon à minimiser les conséquences des catastrophes.

4.6 Il convient de considérer les interventions du mécanisme dans les pays tiers comme faisant partie intégrante de la politique extérieure de l'Union et de leur donner l'importance qu'elles méritent en tant que démonstrations de la solidarité immédiate de l'Union envers les pays touchés par des tragédies.

5. Conclusions

5.1 Le CESE se félicite du contenu de la communication sur le perfectionnement du mécanisme communautaire de protection civile. Il estime toutefois qu'il peut être amélioré sur certains aspects concrets et, surtout, que certaines de ses observations sont le fruit de la valeur ajoutée apportée par les représentants de la société civile membres du Comité.

5.2 Avant tout, et compte tenu de la nécessité de rendre obligatoire la mise en œuvre des mesures proposées, il conviendrait d'utiliser un instrument juridique adéquat. Nous pensons que le règlement⁽⁹⁾ est l'instrument le mieux adapté car il joue un rôle harmonisateur et coercitif dans tous les États membres de l'UE.

5.3 Il faut aussi préciser que la dotation budgétaire du mécanisme devra être suffisante pour couvrir l'augmentation de l'effectif et l'achat d'équipements propres. Bien que la communication ne spécifie pas l'aide financière concédée aux États membres, la nouvelle proposition relative au du Fonds de solidarité⁽¹⁰⁾ devrait recouvrir toutes les catastrophes naturelles, y compris la sécheresse.

5.4 Quant aux améliorations proposées par le CESE pour le perfectionnement du mécanisme, qui sont présentées dans les observations de l'avis, il convient de souligner:

- La création d'un système de communications par satellite,
- L'achat d'équipements propres pour les interventions dans le cadre du mécanisme,
- L'identification des effectifs et équipements de l'UE, notamment sur les interventions hors UE,
- La régionalisation des bases opérationnelles et la coordination entre ces bases,
- La formation technique des équipes d'intervention, sans perdre de vue la question linguistique.

5.5 Le CESE, en tant que représentant de la société civile, tient à soutenir publiquement les bénévoles qui interviennent sur les catastrophes. Leur travail non rémunéré et souvent permanent n'est pas uniquement une marque de solidarité, mais également une action indispensable pour réparer activement les dommages, aussi bien humains que matériels, dans les zones touchées par les catastrophes.

Bruxelles, le 14 décembre 2005.

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

⁽⁹⁾ Par exemple, une proposition de règlement instituant un instrument de préparation et de réaction rapide aux urgences majeures a été élaborée. COM(2005)113 final du 6 avril 2005.

⁽¹⁰⁾ Adoptée le 6 avril 2005, COM(2005) 108 final.

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Les sociétés mixtes du secteur de la pêche communautaire — situation actuelle et future»

(2006/C 65/09)

Le 14 juillet 2005, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2 de son Règlement intérieur, d'élaborer un avis sur le thème «*Les sociétés mixtes du secteur de la pêche communautaire — situation actuelle et future*».

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 9 novembre 2005 (rapporteur: M. SARRO IPARRAGUIRRE).

Lors de sa 422^{ème} session plénière des 14 et 15 décembre 2005 (séance du 14 décembre 2005), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 122 voix pour, aucune voix contre et 10 abstentions.

1. Introduction

1.1 La Politique de la pêche commune (PPC) a envisagé pour la première fois les sociétés mixtes en tant qu'instrument de politique structurelle dans le règlement 3944/90, qui donnait de celles-ci la définition suivante: «*société de droit privé comportant un ou plusieurs armateurs communautaires et un ou plusieurs partenaires d'un pays tiers avec lequel la Communauté entretient des relations, lié par une convention de sociétés mixtes, destiné à exploiter éventuellement valoriser les ressources à l'éthique située dans les eaux sous souveraineté et/ou juridictions de ces pays tiers, dans une perspective d'approvisionnement prioritaire du marché de la Communauté*»⁽¹⁾. Dans les années 90, la PPC a considérablement évolué par rapport à l'époque précédente, à travers la généralisation du concept d'«Europe bleue», qui est à nouveau d'actualité aujourd'hui avec une vision encore plus large dans le cadre d'un débat ouvert pour l'établissement d'une Politique maritime commune.

1.2 La PPC a évolué mais le concept précité de sociétés mixtes n'a pas été révisé et celles-ci sont donc restées définies exclusivement en tant qu'instrument de politique des structures de la pêche à titre d'alternative au déchirage du navire ou tout simplement de son exportation définitive, comme il ressort des articles des règlements cités plus avant dans le paragraphe 2.1.2 du présent avis. La législation mettait donc l'accent sur le seul contrôle financier.

1.3 Pourtant, les sociétés mixtes du secteur de la pêche sont, bien plus qu'un instrument de politique structurelle de la pêche, d'abord un moyen permettant la réalisation d'une série d'objectifs clairement définis dans les documents et dans les réglementations existantes dans l'Union européenne, depuis l'approvisionnement des marchés jusqu'à la politique de coopération en passant par les politiques de l'emploi et du développement régional, la promotion d'une pêche responsable, l'intervention de l'Union européenne dans les différentes organisations régionales de la pêche (ORP) et, en général, la présence de capital et de travailleurs qualifiés des états membres dans des projets d'investissement durables dans des pays et sur des marchés divers.

⁽¹⁾ art. 21 bis du Règlement 3944/90.

1.4 Il est évident que la réforme de la PPC a définitivement dépassé une conception de celles-ci les limitant à des instruments de politique structurelle mais il est également vrai, comme on le verra, qu'il en est résulté à l'heure actuelle une absence pratiquement totale de réglementation de nature à doter d'un cadre spécifique ce type de sociétés dans le cadre des compétences propres et des politiques de l'Union européenne.

1.5 Il est également vrai que ce Comité a toujours fait valoir, dans les avis demandés par la Commission, qu'il était nécessaire d'adapter les sociétés mixtes du secteur de la pêche à la nouvelle politique commune de la pêche. C'est ce que le CESE a encore préconisé au cours de la préparation de cette nouvelle politique dans l'avis qu'il a émis sur la proposition de règlement du Conseil relatif à la mise en oeuvre de la réforme de la PPC⁽²⁾ et c'est ce qu'il a rappelé dans son avis sur le Fonds européen de la pêche⁽³⁾ relatif à la proposition de règlement du Conseil sur ledit fonds⁽⁴⁾. Il a également publiquement informé de sa position le commissaire chargé de la pêche lors de sa visite à la section NAT du CESE le 16 juin 2005, qui en a pris bonne note pour examen.

1.6 L'objectif du présent avis est d'approfondir la question dans la ligne établie par le Comité économique et social européen, en apportant les éléments d'analyse nécessaires à la promotion d'un changement de concept quant à la raison d'être des sociétés mixtes du secteur de la pêche et partant, du contenu des réglementations qui les régissent, à partir des documents officiels et des faits avérés dans ces derniers.

1.7 Il est à espérer que l'acceptation, le cas échéant, des changements conceptuels proposés s'accompagnera de l'effort nécessaire pour doter d'un statut élargi et propre ce type de sociétés qui représentent une réalité particulière et unique dans le domaine du commerce international et qui ouvrent à l'Union européenne une ligne d'action spécifique dans ses relations internationales.

⁽²⁾ JO C 85, du 08.04.2003.

⁽³⁾ JO C 267 du 27.10.2005

⁽⁴⁾ COM(2004) 497 final 2004/0169 (CNS).

2. Observations générales

2.1 Implantation des sociétés mixtes dans la réglementation de l'Union européenne

2.1.1 Partant du constat de la rareté de ressources dans les eaux communautaires et compte tenu de l'interdiction pour les pays tiers d'accéder aux zones économiques exclusives communautaires, l'on a intégré les sociétés mixtes du secteur de la pêche au droit communautaire à travers le règlement 3944/90 du Conseil, modifiant le règlement 4028/86 du Conseil, en tant qu'instrument adapté à la réduction de la capacité de pêche de la flotte communautaire combiné à un engagement d'approvisionnement du marché communautaire. Cette logique s'articule autour de quatre axes: élimination de la surcapacité de pêche, garantie d'approvisionnement, maintien partiel de l'emploi et concrétisation des accords politiques commerciaux avec des pays tiers ⁽⁵⁾. Pour mettre en oeuvre les mesures prévues dans les règlements cités, le règlement 1936/1991 de la Commission a été adopté ⁽⁶⁾.

2.1.2 Avec l'adoption des règlements (CEE) 2080/93 ⁽⁷⁾ et 3699/93 ⁽⁸⁾ du Conseil, la gestion et le financement des sociétés mixtes du secteur de la pêche se sont trouvés intégrés dans l'Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP). Conformément au principe de subsidiarité, les états membres étaient responsables de la sélection des projets, de leur gestion et de leur contrôle ainsi que du paiement des subventions. Celles-ci étaient initialement identiques à celles accordées pour le déchirage ou l'exportation des navires et équivalentes pour finir à 80 % de la prime qui correspondrait au déchirage du navire. En conséquence, l'armateur communautaire pouvait légitimement considérer que la différence du montant de la subvention entre la prime relative au déchirage et celle qui correspond à l'exportation des navires vers les sociétés mixtes, était due au maintien d'une bonne relation entre la nouvelle société mixte à laquelle il destine son navire, ou ses navires, et l'Union européenne. Ces principes sont restés d'application dans le règlement 2468/98 du Conseil du 3 novembre 1998 ⁽⁹⁾ abrogeant le règlement 3699/93 ainsi que dans le règlement de 1792/1999 du Conseil du 17 décembre 1999 ⁽¹⁰⁾, même s'il y lieu de souligner que ce dernier règlement a introduit un concept plus simple de société mixte en la définissant comme une «*société commerciale dont un ou plusieurs partenaires sont des ressortissants du pays tiers dans lequel le navire est immatriculé*» ⁽¹¹⁾.

2.2 Antécédents les plus récents

2.2.1 Dans le «Livre vert sur l'avenir de la politique commune de la pêche», l'on a reconnu, d'une part, la surcapacité de la flotte de pêche de l'Union européenne et, d'autre part, la mondialisation de ce secteur ainsi que l'aspiration légitime de nombreux pays en voie de développement à développer cette activité. Ces trois éléments, conjugués à la capitalisation intense requise par les investissements dans cette industrie (flottes, ports, installations frigorifiques, usines, etc.) que le livre vert

précité reconnaît également, auraient dû susciter un débat spécifique sur l'importance des sociétés mixtes pour le secteur de la pêche d'une portée plus grande que celle que reflétaient les documents officiels d'alors ⁽¹²⁾.

2.2.1.1 Les sociétés mixtes de ce secteur sont un moyen pour l'Union européenne d'être présente et d'investir dans le développement de cette activité dans les pays en voie de développement, pour la création ou la croissance d'un secteur économique complet. L'apport des navires de pêche à ces sociétés représente le volet extractif de la pêche mais d'autres sont également encouragés comme le portuaire, et celui des différents services y afférents (réparation, ingénierie, ravitaillement, consignation, transbordement, chargement et déchargement, assistance aux équipages, voyages, etc.), du maintien effectif des chaînes de froid (exigé par les réglementations de l'Union européenne en matière de sécurité alimentaire, via des investissements dans de coûteuses installations frigorifiques), du respect des normes sanitaires en matière de produits alimentaires et enfin, implantation d'industries de transformation.

2.2.1.1.1 Ces sociétés permettent, en plus du maintien d'un emploi européen de qualité aux échelons supérieur et moyen du commandement de nombreux navires, la création de nombreux postes de travail sur les navires et dans les entreprises de services qui naissent autour de ceux-ci. Cet emploi peut offrir une porte de sortie digne en termes de conditions de travail et de revenus aux pêcheurs locaux qui, autrement, ont pour seul débouché l'emploi traditionnel dans une pêche artisanale très souvent inefficace et préjudiciable aux ressources halieutiques elles-mêmes en raison de l'absence de mécanismes de contrôle, de moyens de conservation et de commercialisation, etc. ou de leur insuffisance.

2.2.1.2 La création de richesses locales et l'exportation des captures, avec ou sans transformation préalable locale, permet à son tour de créer des chaînes de valeur internationales au sein desquelles la répartition des bénéfices se fait de manière plus équitable, et d'accroître de manière exponentielle la part que le secteur dans les pays en question représente dans le produit intérieur brut et le revenu par habitant, en créant progressivement un secteur de la pêche industrialisée là où il n'existait avant qu'une pêche purement côtière, sans conditions sanitaires ni commerciales suffisantes.

2.2.1.3 Les entreprises mixtes du secteur de la pêche ont été obligées de signer un engagement à approvisionner en priorité les marchés européens, qui garantit le caractère effectif et le maintien des investissements réalisés par les armateurs et les industriels de la pêche, les états membres et l'Union européenne elle-même (à travers les subventions) et permet l'approvisionnement d'un marché communautaire déficitaire alors qu'il connaît une augmentation de la consommation de poisson dans la logique des recommandations en faveur d'une alimentation saine et variée adressées de manière répétée à la population européenne tant par les instances scientifiques que publiques. En outre, cette offre doit respecter rigoureusement la réglementation alimentaire de l'Union européenne.

⁽⁵⁾ Étude du bilan des sociétés mixtes dans le contexte des interventions structurelles dans le domaine de la pêche, COFREPECHE, du 16.06.2000 (http://europa.eu.int/comm/fisheries/doc_et_publ/liste_publi/bilansm.pdf).

⁽⁶⁾ Règlement (CEE) n° 1956/91 de la Commission, du 21 juin 1991 portant modalités d'application du règlement (CEE) n° 4028/86 du Conseil en ce qui concerne les actions d'encouragement à la constitution des sociétés mixtes, JO L 181, du 08.07.1991, p. 0001-0028.

⁽⁷⁾ JO L 193, du 31.07.1993, p. 1.

⁽⁸⁾ JO L 346, du 31.12.1993, p. 1.

⁽⁹⁾ JO L 312, du 5.11.1998, p. 19.

⁽¹⁰⁾ JO L 337, du 30. 12.1999, p. 10.

⁽¹¹⁾ art.8.1 deuxième paragraphe du règlement 2792/1999 du Conseil du 17 décembre 1999.

⁽¹²⁾ Voir la communication de la Commission relative à un cadre intégré applicable aux accords de partenariat conclus avec des pays tiers dans le secteur de la pêche COM(2002) 637 final, du 23.12.2002, p. 7 et note en bas de cette page n°15.

2.2.1.4 L'activité des entreprises mixtes, dans les zones qui dépendent de la pêche à l'intérieur même de l'Union européenne, permet le maintien de l'emploi dans ce secteur industriel, en maintenant en état de fonctionnement les bureaux centraux, techniques et commerciaux des entreprises en Europe ainsi que les emplois que cette activité génère dans les industries connexes, soit directement, lorsque les grands navires reviennent à leur port d'attache européen pour des réparations quadriennales, soit indirectement via la création de chaînes de services de «savoir-faire» avec les industries de services locales précédemment mentionnées.

2.2.1.5 Grâce aux entreprises mixtes du secteur de la pêche, l'Union européenne peut disposer de données précieuses pour le suivi et le contrôle des captures dans les eaux de pays tiers et internationales car elles permettent de maintenir un lien juridique avec les sociétés de pêche implantées dans les zones d'origine. Cela permet également à l'Union européenne de jouer un rôle de chef de file effectif au sein des organisations régionales de pêche compétentes, constituées par la FAO, organisation des Nations unies compétente en la matière⁽¹³⁾, ou fonctionnant sous l'égide celle-ci. Cela grâce à l'obligation à laquelle sont tenues les entreprises mixtes de transmettre aux états membres des données semestrielles relatives à leurs captures afin que la Commission et la Cour des comptes puissent effectuer les contrôles financiers opportuns.

2.2.1.6 Ce type d'entreprises permet également le maintien d'une présence des intérêts de l'Union européenne dans le secteur de la pêche dans les eaux et dans les pêcheries internationales et partant la préservation d'une qualité garantie par le niveau d'exigence en matière de pêche responsable, de conservation et de gestion des ressources, de sécurité à bord des navires, ainsi que de contrôle et de sécurité de la chaîne alimentaire, etc., fixé dans les règlements communautaires. L'on éviterait ou minimiserait ainsi les effets pernicieux de l'activité des flottes de pêche étrangères qui ne contribuent ni à favoriser le développement de ce secteur et de l'industrie du pays tiers ni à garantir la qualité de la pêche de produits dont la destination finale serait l'Union européenne, pas plus qu'elles ne permettent un contrôle approprié et responsable des ressources halieutiques.

2.2.1.7 Grâce à ces entreprises, enfin, l'Union européenne peut contribuer, de manière effective et durable, au développement d'une industrie de la pêche locale dans les pays avec lesquels elle a conclu des accords de pêche et dans lesquels opèrent des sociétés mixtes ou des sociétés locales contrôlées par des chefs d'entreprise européens. Cette industrie de la pêche a généré des bénéfices tant dans les pays tiers que dans l'Union européenne en général, en rendant possible un approvisionnement continu en produits de la mer.

2.2.2 Or ni le paragraphe 3.9 du «livre vert» sur la «dimension internationale de la PPC»⁽¹⁴⁾ ni le paragraphe 5.8 sur les «relations extérieures»⁽¹⁵⁾ cité à plusieurs reprises ne reflètent, ne fût-ce qu'indirectement, la réalité précédemment exposée. Les sociétés mixtes du secteur de la pêche ne sont pas citées une seule fois en tant qu'instrument valable pour la mise en oeuvre des principes de la politique de la pêche que le «livre vert» lui-même préconise, alors qu'elles avaient pourtant été avalisées jusqu'en 2002 dans la réglementation communautaire étoffée qui existe en la matière, point amplement développé dans le présent avis.

2.2.3 La suppression presque totale des sociétés mixtes du secteur de la pêche de la nouvelle PPC ressort du fait que le dernier rapport commandé à ce sujet par la Commission qui contient des données exhaustives date de l'année 2001 et ne distingue pas les navires affectés à ce type de sociétés⁽¹⁶⁾. Un rapport spécifique intitulé «Étude de bilan des sociétés mixtes dans le contexte des interventions structurelles dans le domaine de la pêche», du 16 juin 2000 antérieur à celui-ci est disponible. Ces documents indiquent qu'il existe actuellement 300 entreprises mixtes environ qui regroupent plus de 600 navires. Ces entreprises sont restées en dehors du cadre réglementaire qui régit la pêche communautaire, en situation de vide juridique, et sont devenues de ce fait exclusivement des entreprises étrangères associant des partenaires communautaires qui ont vis-à-vis de l'Union européenne une obligation d'approvisionnement prioritaire et de transmission périodique d'informations, sans autre protection que celle que peuvent, le cas échéant, apporter les traités bilatéraux de protection réciproque des investissements conclus entre les états membres d'origine et les pays tiers de destination.

2.3 Situation actuelle

2.3.1 Parallèlement à la réalisation des travaux qui ont conduit à la rédaction définitive du livre vert précité, les règlements (CE) n° 1263/1999 du Conseil, du 21 juin 1999 relatif à l'Instrument financier d'orientation de la pêche⁽¹⁷⁾ et (CE) n° 2792/1999 du Conseil, du 17 décembre 1999, fixant les modalités et les conditions des interventions à finalité structurelle dans le secteur de la pêche⁽¹⁸⁾ ont été approuvés. Ces règlements maintenaient, dans le cadre de l'IFOP, le statut des sociétés mixtes du secteur de la pêche en vigueur jusqu'à l'échéance de sa période d'application à savoir le 31 décembre 2006.

2.3.2 Toutefois, depuis le 31 décembre 2004, les entreprises mixtes se sont trouvées pratiquement éliminées de la politique structurelle de la pêche de l'Union européenne en vertu du règlement (CE) 2369/2002 du Conseil, du 20 décembre 2002, modifiant le règlement 2792/1999, qui définit les modalités et les conditions des interventions communautaires à finalité structurelle dans le secteur de la pêche⁽¹⁹⁾. Les entreprises mixtes continuent néanmoins de faire partie de l'acquis communautaire dès lors qu'elles doivent respecter les normes applicables au moment de leur constitution, mais elles auraient besoin d'être régies par une réglementation qui leur est spécifique à moyen et long terme.

2.3.3 Le principe sur lequel se fonde la suppression des aides aux entreprises mixtes du secteur de la pêche et, parallèlement, la presque totalité des références législatives à ces dernières est contenu dans le considérant (5) de ce dernier règlement, selon lequel il faut concentrer l'intervention de l'IFOP sur la réduction des capacités au moyen du déchirage des navires. Or la simple réduction de la capacité de pêche n'est qu'un des nombreux objectifs des politiques communautaires à la réalisation desquels les sociétés mixtes ont contribué et peuvent continuer à contribuer, comme cela sera expliqué plus avant.

⁽¹⁶⁾ «European Distant Water Fishing Fleet» quelques principes et quelques données, avril 2001, disponible en français et en anglais sur le site web de la Direction générale de la pêche de la Commission.

⁽¹⁷⁾ JO L 161, du 26.06.1999.

⁽¹⁸⁾ JO L 337, du 30. 12.1999, p. 10.

⁽¹⁹⁾ JO L 258, du 31.12. 2002, p.49.

⁽¹³⁾ <http://www.fao.org/fi/inicio.asp>

⁽¹⁴⁾ p. 19.

⁽¹⁵⁾ p. 38 à 42.

3. Observations particulières

3.1 Opportunité du maintien d'une politique spécifique pour les sociétés mixtes du secteur de la pêche au sein de la PPC.

3.1.1 A titre d'argument contre la suppression de ces sociétés de la réglementation en vigueur, l'on peut invoquer le fait qu'elles répondent à une logique économique particulièrement bien adaptée à une économie mondialisée, consistant, d'une part, en une réduction des coûts grâce à l'impact habituellement moindre de ceux-ci dans le pays de destination, comparés à ceux du pays d'origine et, d'autre part, en un transfert de technologie, en une répartition de la valeur ajoutée, en une garantie d'accès aux ressources et en un approvisionnement des marchés.

3.1.2 Les sociétés mixtes du secteur de la pêche permettent à la fois le maintien partiel de l'emploi, tant en mer qu'à terre, dans les zones qui dépendent de la pêche dans l'Union européenne et le développement de nouveaux emplois, plus qualifiés, dans les pays tiers qui les accueillent, y compris la formation et la qualification des travailleurs du pays de destination.

3.1.3 Les sociétés mixtes du secteur de pêche ont été incorporées à la législation communautaire, en étant intégrées dans la politique des structures de la pêche, en 1990; il y a de cela quinze ans donc, et elles se sont révélées être un instrument utile pendant toute cette période. Leur suppression inappropriée, puisqu'elles ont disparu de la nouvelle PPC promue par la Commission et de la réglementation en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2005, suppose la perte du soutien communautaire à un instrument valable de coopération économique de l'Union européenne dans des pays tiers, généralement en voie de développement, en plus de pouvoir compromettre le principe de confiance légitime qui doit présider aux relations entre les opérateurs européens et les institutions de l'Union.

3.1.4 Les sociétés mixtes du secteur de la pêche peuvent et doivent faire l'objet d'un chapitre spécifique dans les traités multilatéraux ou bilatéraux de coopération avec les pays tiers, dans lequel seraient établies des règles concrètes qui tiendraient compte de leurs spécificités tant du point de vue de la pêche stricto sensu que de la promotion et de la protection des investissements européens à l'extérieur, des douanes, de l'emploi, de la fiscalité, etc.

Bruxelles, le 14 décembre 2005.

3.1.5 S'il est vrai que dans les législations en vigueur, les sociétés mixtes du secteur de la pêche pourraient s'inscrire dans le cadre des dénommés «accords de partenariat», l'on n'a pu observer jusqu'à présent aucun résultat pratique notable. Par conséquent, une règle coordonnant les différentes compétences dispersées au sein de la Commission (directions générales du développement, de la coopération et de la pêche) s'impose de même qu'il est nécessaire de bien préciser aux chefs d'entreprise et aux autres acteurs du secteur comment ils doivent agir dans le cadre de tels accords et de tout autre instrument existant, afin de parvenir aux résultats pratiques dont il a été question.

4. Conclusion

4.1 Le Comité estime qu'il est souhaitable que, dans le cadre des travaux engagés en vue de la révision de la politique commune de la pêche et comme on l'a fait valoir dans les conclusions du Conseil du 19 juillet 2004⁽²⁰⁾, les entreprises mixtes du secteur de la pêche, qui ne sont plus un élément de régulation structurelle des capacités des flottes, intervenant en remplacement du déchirage des navires de pêche, soient désormais considérées comme un moyen d'assurer l'approvisionnement des marchés et de mener une action sectorielle complète, moyen dont disposerait l'Union européenne dans le cadre de compétences propres et de ses engagements au niveau mondial et régional ainsi que des traités bilatéraux qu'elle a signés et qu'elle peut utiliser pour une mise en œuvre satisfaisante de sa politique de la pêche, en conformité avec les principes de la FAO et de l'OMC, toujours en veillant à éviter une augmentation des capacités de pêche qui peut conduire à une surexploitation des ressources.

4.2 Le Comité est d'avis qu'il faut:

4.2.1 Que la Commission réalise une étude de bilan détaillée et actualisée de la réalité et des potentialités des sociétés mixtes du secteur de la pêche et en transmette les conclusions aux autres institutions de l'Union ainsi qu'aux secteurs concernés.

4.2.2 Introduire dans la législation communautaire en vigueur les règles et les mécanismes nécessaires pour doter les entreprises mixtes du secteur de la pêche d'un cadre d'action à long terme qui soit stable et qui leur soit propre en plus de tenir compte des particularités de cette activité et de ses effets bénéfiques du point de vue de la gestion des ressources de la pêche, de l'approvisionnement des marchés, de la création d'emplois dans les zones dépendantes de cette activité, de la création de valeur ajoutée, de la coopération ainsi que des échanges internationaux.

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

⁽²⁰⁾ Voir le document 11234/2004 rév. 2 (presse 221) disponible au www.consilium.eu.int

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Conseil établissant la grille communautaire de classement des carcasses de gros bovins»

[COM(2005) 402 final — 2005/0171 CNS]

(2006/C 65/10)

Le 7 octobre 2005, 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 «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 9 novembre 2005 (rapporteur: M. Frank ALLEN).

Lors de sa 422^e session plénière des 14 et 15 décembre 2005 (séance du 14 décembre 2005), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 127 voix pour et 5 abstentions.

1. Introduction

1.1 L'objet de la présente proposition est de procéder à la codification du règlement (CEE) n° 1208/81 du Conseil du 28 avril 1981 établissant la grille communautaire de classement des carcasses de gros bovins⁽¹⁾. Le nouveau règlement se substituera aux divers actes qui y sont incorporés⁽²⁾; il en préserve totalement la substance et se borne donc à les regrouper en y apportant les seules modifications formelles requises par l'opération même de codification.

2. Observations générales

2.1 Le Comité juge très utile d'intégrer tous les textes en un seul règlement. Dans le contexte de l'Europe des citoyens, le

Comité, comme la Commission, attache une grande importance à la simplification et à la clarté du droit communautaire afin de le rendre plus lisible et plus accessible aux citoyens en leur offrant ainsi de nouvelles opportunités et la faculté de faire usage des droits spécifiques qui leur sont conférés.

2.2 L'on a veillé à ce que ce recueil de dispositions n'introduise aucune modification de fond et vise exclusivement à présenter le droit communautaire sous une forme claire et transparente. Le Comité souscrit sans réserves à cet objectif et, au vu des garanties ainsi données, accueille favorablement la proposition.

Bruxelles, le 14 décembre 2005.

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

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

⁽²⁾ Annexe III de la présente proposition.

Avis du Comité économique et social européen sur «Le rôle des parcs technologiques dans la transformation industrielle des nouveaux États membres de l'UE»

(2006/C 65/11)

Le 10 février 2005, conformément à l'article 29, paragraphe 2 de son Règlement intérieur, le Comité économique et social européen a décidé d'élaborer un avis sur «*Le rôle des parcs technologiques dans la transformation industrielle des nouveaux États membres de l'UE*».

La commission consultative des mutations industrielles, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 23 novembre 2005 (rapporteur: M. TÓTH; corapporteur: M. KUBÍČEK).

Lors de sa 422^{ème} session plénière des 14 et 15 décembre 2005 (séance du 14 décembre 2005), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 127 voix pour, 0 voix contre et 6 abstentions.

1. Introduction

1.1 Lors de sa session de mars 2005, le Conseil européen a décidé de relancer la stratégie de Lisbonne en la recentrant sur la croissance et l'emploi.

1.2 Dans sa recommandation n° 10667/05 datant de juin 2005, le Conseil a formulé des suggestions dans le cadre des lignes directrices intégrées concernant les grandes orientations des politiques économiques (GOPE) pour la période 2005-2008.

1.3 La huitième orientation des GOPE porte sur la nécessité de faciliter toutes les formes d'innovation dans les États membres. Parmi les moyens proposés à cette fin, le CESE montre dans le cadre du présent avis que les parcs qui en font l'objet satisfont à l'ensemble des conditions prescrites par le Conseil et peuvent être considérés comme les «pôles d'innovation» présentés comme le second moyen de promotion de l'innovation. En effet, il semble que, dans l'ensemble des États membres, ces parcs connectent les universités et les autres instituts de recherche d'une part, et les entreprises d'autre part, intègrent les niveaux régional et local et contribuent ce faisant à supprimer les différences technologiques existant entre les régions.

1.4 Le CESE souligne par ailleurs que, d'ores et déjà, les parcs faisant l'objet du présent avis concourent dans une large mesure à la réalisation de l'objectif de la dixième orientation des GOPE. Ils dotent en effet de ses éléments constitutifs le tissu industriel que le Conseil juge indispensable sur le territoire européen, et renforcent par leur compétitivité exceptionnelle la base industrielle de l'Union.

1.5 Les parcs des nouveaux États membres de l'UE sont structurés selon des principes analogues à ceux d'institutions du même type situées dans l'Europe des 15 ou dans de nombreux endroits du globe. Les dénominations diffèrent: les termes revenant le plus souvent dans les formulations juridiques sont «parc industriel», «parc scientifique», «parc technologique», «technopole», «parc de recherche», «parc commercial», «centre d'innovation» et «incubateur technologique». Toutefois, la finalité est la même partout. Le parc est le lieu de l'interaction entre le monde scientifique et technologique d'une part, et le dévelop-

pement économique d'autre part. Il concentre les synergies découlant de la collaboration entre institutions et entreprises visant à simplifier l'accès au marché, et centralise les services spécialisés de haut niveau facilitant son exploitation, en accordant une attention particulière à l'incubation d'entreprises, aux activités d'essaimage et à la création de réseaux de relations.

1.6 Les deux futurs États membres qui ont entamé les négociations d'adhésion avec l'UE, la Bulgarie et la Roumanie, ont légiféré en matière de parcs industriels et technologiques.

1.7 Les parcs fournissent un cadre facilitant l'innovation et encourageant le développement territorial. Leurs activités comprennent normalement l'incubation d'entreprises, la promotion du transfert technologique et les programmes en faveur des investisseurs informels («business angels»). Ils offrent par ailleurs une occasion unique de préparer et d'exécuter les transactions de capital-risque. Les parcs concourent de manière appréciable à la création, au lancement et à la mise en œuvre de programmes communautaires identiques ou similaires. Ils constituent des partenaires efficaces, capables de fonctionner en réseau.

1.8 La création et le développement des parcs dans les dix nouveaux États membres se sont généralement accompagnés d'une transposition dans la pratique des principes de respect de l'environnement. Dans le cadre des nouveaux établissements, cette transposition a été garantie d'emblée par les normes environnementales strictes entrées en vigueur à la suite de l'harmonisation constituant une condition préalable à l'adhésion. Dans le cadre de l'installation de parcs découlant d'une réorganisation ou de mutations industrielles, le lancement du parc constitue le plus souvent le premier pas vers l'introduction de solutions respectueuses de l'environnement.

1.9 Les parcs sont le produit de l'incidence conjointe de plusieurs tendances de développement. Ils constituent une réponse régionale (locale) à la mondialisation, répondent à la nécessité de surmonter les divers problèmes culturels, nationaux et ethniques, de même qu'à l'urgence de combler les divergences importantes en matière de développement économique.

1.10 Les solutions apportées par les parcs ont eu une incidence clairement favorable sur l'emploi, en créant de nombreux nouveaux postes (en Hongrie, par exemple, plus de 140.000 nouveaux emplois ont été créés depuis 1997). Le développement des parcs a également influencé positivement l'implantation des entreprises dans les régions concernées et permis d'anticiper la désindustrialisation (depuis 1997, plus de 2.500 entreprises se sont établies dans les parcs industriels hongrois). Les emplois ainsi créés sont en général liés aux technologies de haut niveau, ils exigent des connaissances spécialisées fort élevées, pour répondre aux défis de la restructuration industrielle.

1.11 Dans les pays européens plus développés et, plus particulièrement dans le cas de l'Europe des 15, le système institutionnel, juridique et financier de la régionalisation s'est développé au fil des décennies. Il en va de même des structures de développement industriel et de la terminologie qui correspondent le mieux aux conditions changeantes de la croissance économique et du système des aides nationales et communautaires. Dans les nouveaux États membres, ce sont surtout les progrès qui restent à faire pour supprimer le retard accumulé dans ces domaines et rattraper le reste de l'Union qui occupent le devant de la scène. Dans le cadre de ces efforts, les parcs industriels ont bénéficié et continuent de bénéficier d'une attention particulière. Ils contribuent en effet à améliorer la compétitivité, à diminuer les écarts de développement territorial et à apporter des solutions aux problèmes d'emploi. La situation a cela de particulier que les rapports économiques et sociaux qui prévalaient lors de l'adhésion à l'Union présentent toujours une certaine dualité: les éléments institutionnels, de direction et de financement traditionnels sont toujours manifestes — quoiqu'en phase de déclin pour une bonne part — et côtoient ceux de plus en plus déterminants du système de gestion et d'administration qui se développe depuis peu.

Dans les pays en passe d'adhérer, les parcs industriels ont vu le jour comme l'expression des nouvelles ambitions en matière de politiques économique et industrielle, et de développement territorial.

1.12 Le présent avis d'initiative vise à mettre en avant, dans la perspective des missions qui incombent à l'Union, les potentialités des parcs industriels et les éléments qui les relient entre eux. En effet, ces infrastructures favorisant la cohésion économique et sociale méritent une attention particulière en ce qui concerne les mutations industrielles. Il convient de souligner que c'est justement la formation de l'ordre réglementaire interne à l'UE qui a renforcé le rôle des parcs industriels dans les pays de l'Union. Par ailleurs, cela fait plusieurs années que certains nouveaux États membres et pays en négociation d'adhésion ont réagi à cette évolution. En outre, ces stratégies de politique économique — qui, dans leur complexité, prennent en considération les potentialités des parcs industriels et indiquent une orientation à suivre en tenant compte des exigences en matière d'intégration internationale — n'ont pas été formulées partout.

1.13 Dans le document IP/05/1252 de la Commission, le commissaire européen en charge des entreprises et de la politique industrielle affirme, conjointement avec le commissaire européen en charge de la science et de la recherche, que l'innovation et la recherche se trouvent au cœur de l'entreprise. Est évoquée à cet égard l'importance des pôles d'innovation et groupements industriels et axés sur la recherche: le paragraphe 3.2. du plan d'action de promotion de la recherche et de l'innovation appelle à la promotion de ces pôles et groupements et demande aux États membres d'utiliser pleinement les possibilités qu'offrent les Fonds structurels (MEMO/05/366).

1.14 Les parcs industriels, technologiques, scientifiques et autres structures à la dénomination comparable jouent le rôle de pôle d'innovation et contribuent ainsi à la réalisation des priorités propres à la phase actuelle de la mise en œuvre des GOPE 2005-2008 et de la stratégie de Lisbonne. Par le présent avis d'initiative, le Comité économique et social européen souhaite favoriser la coopération entre les structures de même type dans l'Europe des 15 d'une part et dans les dix nouveaux États membres d'autre part, ainsi que leur développement. En outre, le Comité cherche à renforcer l'accessibilité des aides octroyées par la Commission européenne et des modalités de financement proposées par les autres institutions de l'Union pour les parcs industriels, technologiques, scientifiques et autres de tous les pays membres de l'UE.

2. Le parc industriel en tant que pôle d'innovation: les types de parcs et leur développement dans le monde

2.1 Les types de parcs

L'expérience internationale nous enseigne — et les sources précitées vont dans le même sens — qu'il n'existe pas, à proprement parler, deux parcs industriels identiques. D'autre part, il est normal qu'un même parc connaisse des changements constants. Les réseaux en développement montrent bien cette diversité ainsi que la capacité d'adaptation des parcs à des besoins changeants. Par conséquent, nous avons opté ci-après pour une interprétation globale du concept de «pôle d'innovation» qui dépasse les activités menées dans les parcs et relevant stricto sensu de l'innovation dans les secteurs industriel, technologique, scientifique et autres pour embrasser la large gamme des activités innovatrices créatrices de valeur.

Cette approche est en harmonie avec les termes employés par la Commission européenne pour désigner les pôles de compétitivité et d'innovation. Selon la définition de la Commission, les pôles sont déterminés par la collaboration étroite existant entre les entreprises, les centres de formation et les instituts de recherche publics ou privés au sein d'un territoire géographique délimité. Le pôle met en œuvre des projets communs, à la dimension innovatrice, en dégagant des synergies entre les différents acteurs locaux. Ces collaborations se concentrent sur des domaines technologiques ou scientifiques déterminés et doivent apporter une masse critique en vue de garantir la compétitivité et la transparence internationale.

2.2 Parmi les types de parcs classables selon les fonctions (la mission) figurent:

- les parcs scientifiques,
- les parcs technologiques,
- les centres d'innovation et
- les parcs commerciaux.

Sont caractérisés par une structure organisationnelle globale:

- la technopole,
- le pôle technologique,
- le district technologique,
- la zone d'entreprises et le métadistrict.

En ce qui concerne les caractéristiques d'implantation, fondamentalement, deux types de parcs qui se distinguent de façon marquée, peuvent être mentionnés:

- les parcs industriels de type «greenfield» et
- les parcs implantés sur des sites en réhabilitation.

2.3 Les parcs évoluent de manière continue, par phases de développement. Les infrastructures industrielles monumentales tendent à disparaître au profit des établissements capables de générer une valeur ajoutée plus sophistiquée et plus importante, et dans lesquels les TIC et la large gamme innovatrice des services offerts par l'administrateur du parc aux entreprises qui s'y implantent jouent un rôle de plus en plus grand.

3. Situation dans les nouveaux États membres de l'Union

3.1 D'une manière générale, on retrouve dans les dix États membres qui ont rejoint l'Union le 1^{er} mai 2004 des parcs industriels correspondant à certains types d'infrastructure décrits en détails au paragraphe 2.1. Chypre dispose de plusieurs structures appelées «incubateurs d'entreprises». Financées partiellement par le gouvernement, ces entités privées gèrent divers projets concrets.

3.2 En République tchèque, 82 zones industrielles ont été créées par le biais de CzehInvest, l'agence gouvernementale pour l'investissement et le développement des entreprises, dans le cadre du programme gouvernemental visant à promouvoir le développement des zones industrielles. En 2001, ce programme a été complété par de nouveaux sous-programmes intitulés notamment «Régénération des zones industrielles», «Construction et régénération des biens de leasing» et «Accréditation des zones industrielles».

3.3 L'Estonie connaît plusieurs types de parcs industriels aux caractéristiques et appellations diverses. Ils ont, pour une partie d'entre eux, vu le jour grâce au soutien des collectivités locales et d'autres organisations. Ils s'occupent essentiellement de recherche et développement et collaborent avec les grandes universités. Le pays compte actuellement deux parcs de ce type: celui de Tartu et celui de Tallinn. Les parcs industriels établis sur la base d'initiatives privées sont quant à eux constitués d'entreprises à but lucratif, actives principalement dans les secteurs logistique, commercial, industriel et des services.

3.4 En Pologne, la plupart des «parcs industriels» ont vu le jour au cours des dernières années. Si leur importance économique est actuellement insignifiante, cela tient principalement au fait qu'aujourd'hui, ce sont essentiellement les 14 «zones économiques spéciales» (ZES) qui attirent les investisseurs, et particulièrement les investisseurs étrangers. Ces zones ont été créées entre 1995 et 1997, pour une durée de 20 ans, par la voie de décrets gouvernementaux adoptés sur la base de dispositions légales. Afin de promouvoir le développement régional, elles ont été implantées dans des régions industriellement peu

développées ou nécessitant une restructuration industrielle. À l'origine, les investisseurs se sont vu garantir une exonération de l'impôt sur les sociétés à hauteur de 100 % au cours des dix premières années et de 50 % au cours des dix suivantes, ainsi qu'une exonération totale de taxe sur les propriétés bâties. Le 1^{er} janvier 2001, le système préférentiel a été mis en conformité avec les normes communautaires. Le statut particulier des ZES devant prendre fin au plus tard en décembre 2017, il est à supposer qu'à l'avenir, l'importance, le nombre et la superficie des parcs industriels iront en croissant.

3.5 En Lettonie, les parcs sont appelés «parcs commerciaux». Les entreprises choisissent de s'y implanter à cause des infrastructures et autres conditions administratives avantageuses dont elles peuvent bénéficier. En Lettonie, le programme de recherche et de développement national est régi par la Loi sur l'innovation.

3.6 En Lituanie, les efforts déterminés déployés par le gouvernement en vue de promouvoir le développement des industries à forte intensité de main-d'œuvre et à valeur ajoutée relativement importante — l'industrie électronique et l'électronique automobile — ou celui des secteurs industriels et des services nécessitant un haut capital intellectuel — les biotechnologies, les TI, la technique du laser — ont contribué à la constitution de la structure industrielle du pays. Lancé dans la seconde moitié des années quatre-vingt-dix, le programme de développement «parc industriel» portant sur les alentours des grandes villes et doté d'une infrastructure organisée constitue l'un des instruments du développement économique de la Lituanie. La proximité de la main-d'œuvre qualifiée fait que les efforts de réalisation du développement industriel se concentrent dans le voisinage immédiat des grandes villes.

3.7 En Hongrie, le gouvernement a lancé en 1997 un système de développement des parcs industriels. Les scénarios de développement à long terme relatifs à chaque projet de parc industriel doivent être soumis à un examen de qualification du ministère de l'économie. Si leur niveau convient, ces structures obtiennent le droit de porter le titre de parc industriel. Les parcs industriels ont pour objectifs l'augmentation de la compétitivité, la création d'emplois ainsi que la mise en place de conditions permettant une activité industrielle, logistique et de services qui soit conforme aux normes communautaires et respectueuses de l'environnement. Les parcs industriels hongrois comptent approximativement 2.500 entreprises multinationales étrangères et PME hongroises employant plus de 140.000 personnes.

3.8 À Malte, les statistiques de l'année dernière indiquent le poids relativement important de la production industrielle dans l'économie. Malta Enterprise, l'agence de promotion de l'investissement, a créé un «Centre d'incubation d'entreprises» en vue de favoriser le développement de projets à caractère innovateur, notamment dans les secteurs des technologies de l'information, de la télécommunication, de la conception dans les domaines de la mécanique et de l'ingénierie électrique, du design industriel, des énergies renouvelables et des biotechnologies. Le centre d'incubation met à la disposition des entreprises actives dans les branches précitées les possibilités d'investissement et de financement ainsi que les infrastructures variées nécessaires à leur fonctionnement.

3.9 En Slovaquie, les aides aux parcs industriels sont régies par la Loi sur les parcs industriels (193/2001) modifiée en 2003 et en 2004. Aux termes de cette loi, sont considérées comme parc industriel les zones délimitées dans un plan d'aménagement du territoire dans le périmètre desquelles une ou plusieurs entreprises développent une production industrielle. Les collectivités locales et régionales peuvent établir un parc industriel sur un terrain leur appartenant. La loi garantit par ailleurs la possibilité pour deux ou plusieurs municipalités de créer ensemble un parc industriel sur une base contractuelle.

3.10 En Slovénie, les parcs industriels sont appelés «parcs technologiques». Leur objectif est de stimuler l'émergence et de favoriser le développement de projets entrepreneuriaux nécessitant le recours à des technologies avancées et une préparation scientifique importante. Ces parcs technologiques créent par ailleurs les infrastructures physiques et intellectuelles nécessaires à la mise en œuvre de ces initiatives en accordant une attention particulière aux besoins des PME. Ils servent également de lien entre les entreprises et les établissements d'enseignement supérieur. Des documents émanant du ministère de l'économie indiquent qu'un parc technologique est une personne morale qui accompagne également la concrétisation des projets, contrairement à un incubateur qui, tout en constituant également une personne morale, se borne à créer les conditions nécessaires à leur lancement.

4. Objectifs stratégiques, modèles

4.1 Les parcs — quelles que soient les différences qui existent entre eux — forment progressivement un réseau qui, s'insérant dans la politique économique, industrielle et d'innovation d'un pays donné, s'articule à un ensemble donné de buts publics. En étudiant les priorités des pouvoirs publics, on peut observer des efforts «axés sur les missions» (thématiques et se concentrant sur les sources publiques), des efforts «axés sur la diffusion» (plaçant au premier plan les impacts et les synergies), ainsi qu'une combinaison des deux.

4.2 Les deux modèles définis selon leurs buts d'ensemble ne se différencient pas l'un de l'autre de manière rigide, dans la mesure où par exemple apporter, au moyen des parcs industriels, un soutien financier aux technologies de pointe d'une région n'améliore pas seulement la situation de la région, mais sert aussi la progression de l'innovation de manière globale. Ce n'est qu'une question de définition des priorités.

5. Le processus de Lisbonne et les parcs industriels

5.1 Le processus de Lisbonne distingue comme tâches particulièrement importantes le développement de l'innovation comme moyen de stimuler la croissance, l'emploi et la durabilité, la promotion de la diffusion technologique, ainsi que l'exploitation et la mise en valeur commerciale des résultats de la recherche-développement. Parmi ses conditions organisationnelles, financières et juridiques, les parcs industriels ainsi que les structures qui leur sont liées jouent un rôle particulièrement essentiel.

5.2 Les parcs industriels se caractérisent par le rôle tout à fait particulier qu'ils jouent dans la promotion de l'innovation. C'est la raison pour laquelle il ne suffit pas, lors de la formation du réseau des parcs industriels, de se préoccuper des aspects ayant trait à l'industrie au sens strict et à l'agriculture: l'apport d'une base intellectuelle académique et universitaire devient de plus en plus indispensable pour la réalisation des défis auxquels fait face l'économie. Améliorer la compétitivité, parvenir à une plus grande flexibilité économique, exploiter les atouts des ressources humaines: ces objectifs ne peuvent être atteints qu'en faisant l'apport d'une base intellectuelle, et en accentuant l'innovativité économique.

6. Transfert de connaissances, innovation

6.1 Centres d'innovation, agences de transfert

6.1.1 Ces institutions ont un rayon d'action qui ne se réduit pas à un domaine bien délimité: elles créent en effet des ponts entre la science et l'économie, par l'intermédiaire des services qu'elles fournissent (soit sans but lucratif, soit sur une base commerciale) aux entreprises d'une région, d'un pays. La principale différence qui existe ici entre les diverses catégories réside dans la façon dont ces institutions se placent entre la position d'organisme de service («donateur») et celle d'entreprise «bénéficiaire». Les centres et les agences stimulent les entreprises et les aident à tirer parti des acquis de la recherche, en jouant dans ces processus quasiment un rôle d'intermédiaire. Par contraste, les organismes qui fournissent des services ayant trait à la recherche-développement comprennent en leur sein des instituts de recherche, et dans certains cas incluent même ceux-ci dans la même unité que les entreprises cibles.

6.1.2 Les principaux services que fournissent les centres et les agences sont le conseil, la médiation technologique, la gestion d'une base de données d'information commerciale, l'organisation de rencontres commerciales et de foires, la mise en relation avec des spécialistes, la fourniture de l'infrastructure nécessaire à la mise en œuvre d'expériences, le soutien aux activités d'essaimage, la mise en rapport avec des business angels, et la mise en réseau.

6.1.3 Ces organismes exercent surtout des activités de conseil aux entreprises. Par exemple, les centres d'innovation aux Pays-Bas, le réseau de recherche-développement en Norvège jouent un rôle de médiation. Leur activité de services aux entreprises consiste pour ainsi dire à faire connaître les résultats de la recherche et à favoriser leur assimilation. En Allemagne, les centres de transfert et les agences effectuent le transfert technologique de façon plus directe, par la fourniture de services de ce type, de la même façon que les centres de services de l'industrie de transformation qui existent aux États-Unis. On compte dans leurs services les prêts de recherche financés dans le cadre des programmes publics: ils apportent aux entreprises un soutien financier pour que celles-ci puissent employer des universitaires et subvenir à une partie de la rémunération de ces derniers.

6.1.4 Les agences de ce type se créent en général à partir d'initiatives publiques (ou éventuellement par l'intermédiaire de chambres de commerce, comme en Allemagne), à partir de la prise de conscience du fait que le développement technologique ne peut être rendu efficace, pour les bénéficiaires de tels programmes, que par un apport d'aide extérieure (généralement publique) — et rendre de tels programmes efficaces est dans l'intérêt à long terme de l'économie. Dans le cadre du financement, on constate d'ores et déjà des disparités plus importantes: les centres néerlandais, par exemple, ont un budget financé par le ministère néerlandais de l'économie, et leurs services sont en partie gratuits (les 16 premières heures de conseil). En Norvège, l'activité des attachés en recherche-développement est également financée sur fonds publics. Par contraste, en Allemagne et aux États-Unis par exemple, les centres obtiennent un soutien financier qui provient d'un fonds spécifique, et dans des proportions qui vont en décroissant (en Allemagne sur trois ans, aux États-Unis à partir de 50 % et sur six ans), et ils fournissent leurs services en partie de manière non lucrative, en partie sur base commerciale.

6.2 Les organismes de fourniture de services en recherche-développement

6.2.1 Ce qui caractérise les institutions mieux organisées et tissant un lien plus étroit entre la science et l'industrie, c'est qu'elles mettent en réseau les recherches, notamment industrielles, les instituts de développement, les entreprises, et c'est aussi qu'elles fournissent des services en recherche-développement, à partir de contrats correspondant à des missions précises, surtout à des petites et moyennes entreprises, avec un soutien financier public. Leurs activités sont fortement liées à celles des universités, mais il convient cependant de les traiter à part et de les différencier des agences universitaires et des parcs universitaires.

6.2.2 Ces organismes aussi se mettent en place à partir d'initiatives publiques, et fonctionnent d'ailleurs en partie dans un cadre public. Dans le cadre de leur fonctionnement, c'est sur des missions commandées en partie par le secteur privé (industriel), en partie par le secteur public (ministères) qu'ils diffusent les résultats de la recherche scientifique. On constate cependant entre eux des différences importantes en ce qui concerne leur financement. Celui-ci peut varier de 10 % à 100 % dans certains cas.

6.3 La traduction en termes de parcs de la relation université-industrie

6.3.1 Ces parcs se mettent en place principalement à proximité d'institutions productrices de connaissances (essentiellement universités et centres de recherche), avec lesquels elles sont sous contrat, ou dont elles font partie (comme en Hongrie l'InfoPark ou encore INNOTECH, le parc d'innovation de l'Université technique de Budapest). Ce sont cependant des ressources publiques (à l'échelon national ou à l'échelon local) qui assurent les conditions matérielles de leur fonctionnement. Ces parcs apportent de manière de plus en plus complète les conditions nécessaires à l'innovation, à travers des infrastructures techniques de haut niveau. À l'aide du transfert technologique, de plus en plus de phases du processus d'innovation se concrétisent et l'activité peut s'élargir au sein des divers parcs

jusqu'à la mise sur le marché d'un produit commercialisable, voire jusqu'à sa fabrication massive ou même l'implantation d'une nouvelle branche industrielle.

6.3.2 De nombreux parcs de recherche et parcs scientifiques se sont créés dans les espaces où ils servaient de fondement à la prospérité et où ils permettaient une multiplicité des opportunités scientifiques. On trouve de tels territoires en France (par exemple Lyon). Quant aux autres parcs français, ils accordent également une très grande importance au modèle de la technopole, considérée comme une toute nouvelle notion de la ville. C'est de la même façon, si ce n'est qu'ils ont été créés dans le cadre d'un programme, que sont nés les premiers parcs japonais, qui suivent le modèle du technopole, parent du modèle français. Le plus connu de ces parcs japonais est celui de Tsukuba, une ville qui a été créée comme ville nouvelle entièrement consacrée à la science, en tant qu'investissement de type «greenfield». À présent les technopôles se fondent à partir d'initiatives locales. Aux États-Unis, où les premiers parcs d'innovation ont été fondés, ce sont aussi des espaces de ce type qui leur ont fourni une localisation (comme par exemple la Silicon Valley, ou encore les environs de la route 128 à Boston).

6.3.3 À présent, des parcs d'innovation existent dans tous les pays de l'Union européenne, de Lisbonne à Athènes. Les parcs que nous avons examinés jusqu'ici sont, parmi les organismes orientés vers l'innovation, les plus complexes, ceux qui présentent la plus grande force d'organisation, car ils offrent, en aide à l'innovation, tous les avantages (exposés plus haut) qu'apportent les parcs.

7. Recommandations

7.1 Le CESE estime nécessaire que l'Union européenne joue un rôle actif dans la promotion de l'établissement et du développement de parcs industriels et technologiques en tant que pôles d'innovation dans les pays membres et leurs différentes régions. Il s'agit de garantir l'intégration complète des anciens et des nouveaux États membres dans le marché intérieur élargi, qui forme l'un des éléments essentiels du nouveau partenariat pour la croissance et le développement prévu dans le cadre de la stratégie de Lisbonne renouvelée. Cette démarche vise à:

- renforcer la compétitivité des nouveaux États membres et assurer de meilleures performances pour l'économie européenne dans son ensemble en réduisant les inégalités territoriales;
- arriver à relever le défi que représente le développement de la compétitivité au niveau local et régional en assurant une gestion plus efficace des restructurations industrielles, de la réutilisation des ressources naturelles, financières et humaines, et de la stratégie économique et technologique capable de régir à la fois les possibilités et les obligations découlant de l'intégration européenne et du marché mondialisé;
- garantir l'exploitation intégrale des possibilités découlant de la réalisation du marché intérieur de l'Europe élargie, si nécessaire par le biais d'une connexion des parcs industriels au niveau transrégional, sur la base de leurs objectifs globaux;

- augmenter le niveau général de la recherche et de l'innovation, et veiller à ce que leurs résultats soient mieux et plus complètement adaptés au marché et commercialisés, notamment en établissant des relations encore plus étroites entre le secteur des PME, le monde scientifique et la recherche, en assurant la formation des ressources humaines hautement qualifiées tant au niveau opérationnel qu'organisationnel, en modernisant l'administration publique et le cadre réglementaire y afférent, et en développant les capacités de tous les acteurs participant au processus décisionnel dans les parcs, et, afin que l'Union européenne devienne l'économie la plus dynamique du monde, consacrer 3 % de son PIB à l'innovation;
- améliorer, par la voie des réseaux européens de parcs technologiques et industriels, l'interaction entre l'industrie, le secteur des services et le secteur financier, ainsi que les relations technologiques et la capacité de diffusion et de réception des nouvelles connaissances, en vue d'accroître la compétence innovatrice et la compétitivité, et d'assurer la compatibilité des différents objectifs — la croissance, la compétitivité, l'emploi, le développement durable et l'égalité des chances — notamment en recourant à l'interaction et au consensus;
- contrôler et évaluer régulièrement les performances des parcs industriels et technologiques, leurs capacités techniques effectives et les véritables résultats et autres effets bénéfiques qu'ils produisent, en se basant notamment sur des critères standardisés et déterminés à l'avance;
- garantir la conformité aux normes européennes, y compris celles relatives à la concurrence et aux financements publics, tout en tenant compte de l'évolution de ces normes.

7.2.1 Le CESE estime qu'il convient de mettre en place à trois niveaux — européen, national et régional/local — une politique européenne visant au développement effectif du réseau de parcs industriels et technologiques, sans jamais se départir du principe de subsidiarité fixé dans les traités, ni des réglementations européennes, notamment celles relatives à la concurrence.

7.2.2 Le Comité recommande d'adopter une approche globale et intégrée qui englobe le septième programme-cadre européen pour des activités de recherche, de développement technologique et de démonstration, les ressources financières du Fonds européen d'investissement (FEI) et de la Banque européenne d'investissement (BEI), l'initiative pour la croissance, les Fonds structurels, le programme pluriannuel pour les entreprises et l'esprit d'entreprise, les moyens prévus dans le cadre de la nouvelle politique de partenariat, le programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité (PIC), de même que les programmes d'enseignement et de formation communautaires, tout en restant attentif aux lignes directrices des GOPE 2005-2008. Cela permettra d'assurer une plus grande flexibilité lors de la sélection des moyens à mettre en oeuvre, et garantira la coordination, la cohérence ainsi qu'une plus grande simplification, ne fût-ce qu'en matière d'accès aux programmes et de mise en oeuvre de la même proposition selon différents points de vue. L'objectif visé ici est de soutenir au niveau interrégional et transrégional les programmes de coopération intégrés entre les parcs industriels et technologiques et les districts industriels en vue de développer des réseaux paneuropéens.

7.2.3 Concernant les mécanismes du nouveau programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité (voir INT/270, groupe d'étude), le CESE recommande que le programme pour l'innovation et l'esprit d'entreprise et dans le programme d'appui stratégique en matière de technologies de l'information et de la communication (TIC) fassent explicitement référence au développement du réseau des parcs industriels et technologiques et des districts industriels, surtout en ce qui concerne leur financement dans la période initiale, leur extension par le biais d'un accès plus aisé au capital à risque, et les mesures visant à stimuler l'introduction et l'utilisation plus efficace des TIC par le biais des initiatives «e-Europe» et «i2010». Il importe que les nouveaux mécanismes du PIC prévoient le soutien au réseau des parcs et districts industriels et technologiques, également afin de favoriser la participation des PME au septième programme-cadre européen pour des activités de recherche, de développement technologique et de démonstration.

7.2.4 Concernant les programmes individuels prévus par le septième programme-cadre, et en particulier les programmes «Capacités», «Personnel» et «CCR (Centre commun de recherche)», le CESE recommande de:

- renforcer les mesures de soutien des PME, principalement en ce qui concerne la recherche et les organisations et regroupements d'entreprises. Il convient de reconnaître la pleine légitimité du réseau paneuropéen des parcs industriels et technologiques et des grappes ou districts industriels en matière de soumission de propositions de recherche;
- renforcer les dispositions tendant à assurer l'exploitation intégrale du potentiel de connaissances et de recherche des régions européennes, promouvoir le développement des parcs industriels et technologiques et des grappes industrielles, ainsi que l'extension de leurs réseaux européens et paneuropéens, et financer les exercices de prospective technologique participative en vue de permettre le développement de projets et de stratégies à moyen et long termes parallèlement aux activités (prospectives) liées au domaine thématique «Sciences socio-économiques et humaines», dans le cadre du programme spécifique «Coopération»;
- garantir la mise à disposition de ressources financières et humaines suffisantes pour les activités de partenariat et d'échange entre les entreprises et les universités dans le cadre du programme spécifique «Personnel» en vue de répondre aux besoins des parcs industriels et technologiques et des grappes industrielles. Il importe que les chercheurs impliqués connaissent les besoins spécifiques propres au développement des PME;
- veiller à ce que l'expérience professionnelle accumulée par le Centre commun de recherche soit pleinement accessible aux parcs industriels et technologiques et aux grappes industrielles, notamment en finançant leur participation à des activités indirectes de création de réseaux de relations, de stimulation de la formation et de la mobilité, et d'édification de plates-formes technologiques, en exploitant la haute valeur ajoutée européenne accumulée par le CCR et ses institutions, principalement l'IPTS de Séville.

7.2.5 En ce qui concerne le FEI, la BEI, l'initiative pour la croissance et les Fonds structurels et de cohésion, il convient, conformément aux décisions arrêtées à lors du sommet européen de mars 2005, d'accroître et d'améliorer les synergies dans les domaines de la recherche et de l'innovation, entre les fonds communautaires, le FEI et la BEI. Dans le même temps, le Conseil européen a souligné combien il importe que les acteurs régionaux et locaux s'approprient beaucoup mieux la stratégie de Lisbonne dans ses trois dimensions (économique, sociale et environnementale). Le CESE recommande une intensification des efforts lors de la révision de la politique de cohésion — qui vise à garantir la convergence, la compétitivité et la collaboration territoriale —, une augmentation des ressources allouées à l'innovation et au développement d'une société de la connaissance de manière à anticiper et à stimuler les changements économiques contribuant à accroître la compétitivité et les avantages concurrentiels, et le renforcement des qualifications professionnelles de la main-d'œuvre, surtout dans les nouveaux États membres. À cette fin, il convient de développer l'activité des parcs industriels et technologiques et des grappes industrielles ainsi que leurs réseaux, essentiellement en accentuant la coopération territoriale européenne et la collaboration entre acteurs publics et privés (partenariats publics privés — PPP), de même que dans le cadre de programmes de financement du type de l'initiative «Innovation 2010» du FEI.

7.2.6 Le cinquième programme pluriannuel pour les entreprises et l'esprit d'entreprise ainsi que la Charte européenne des petites et moyennes entreprises mentionnent comme actions importantes le développement de l'enseignement et de la formation des entrepreneurs, la conception de mesures permettant une création d'entreprises moins coûteuse et plus rapide, la modernisation du cadre juridique et réglementaire, la formation de davantage de main-d'œuvre qualifiée, la facilitation de l'accès aux services en ligne, l'amélioration des conditions financières et fiscales, le renforcement des capacités technologiques des PME, l'amélioration de l'accessibilité des modèles et pratiques éprouvées des services de cyberactivité (e-business). Le Comité a toujours vigoureusement soutenu les actions communautaires considérées comme particulièrement cruciales du point de vue des parcs industriels et technologiques et des grappes industrielles.

7.2.7 Le CESE estime souhaitable que la nouvelle politique européenne de voisinage — surtout en ce qui concerne sa partie couverte auparavant par les domaines d'action 2 et 3 du programme INTERREG — intègre aux activités financées soutenant les réseaux interrégionaux, transrégionaux, européens et paneuropéens, également les actions qui concernent les parcs industriels et technologiques et les grappes industrielles.

7.2.8 Le Comité appelle de ses vœux une coopération, à l'échelon des États membres avec les agences pour l'emploi, et à l'échelon européen avec tout acteur du système institutionnel concerné par les créations d'emplois, pour que les parcs soient

aptes à la création de nouveaux emplois, en utilisant les possibilités qui découlent d'un fonctionnement en réseau. Il faut garantir que les entreprises, les organisations représentant les salariés, les collectivités locales et les ONG prennent toute leur part à la création d'emplois de haut niveau et représentant une connaissance additionnelle (tacite) importante. Il faut garantir que les personnes qui travaillent dans les parcs puissent participer de manière continue aux actions de formation, de formation continue et de reconversion professionnelle qui leur permettent de s'adapter à la restructuration industrielle. Comme le fait l'avis du CESE n° 1073/2005 adopté les 28 et 29 septembre 2005 (CCMI/019), il convient de souligner que le dialogue social et l'implication des travailleurs sont essentiels pour anticiper et gérer les mutations industrielles.

7.2.9 Le Comité insiste sur les mesures visant à améliorer les systèmes européens d'enseignement et de formation, et capables de soutenir le développement de nouveaux paradigmes de production et de consommation respectueuse de l'environnement, notamment en menant des actions d'enseignement et de formation qui visent la transformation des réseaux de parcs industriels et technologiques et de grappes industrielles. La réalisation de nouveaux programmes de formation et d'enseignement dans ces parcs et grappes industrielles pourra contribuer à rendre plus attractives pour la jeunesse européenne les carrières industrielles et technologiques nécessitant des qualifications élevées.

7.2.10 En accord avec ses positions antérieures en la matière — principalement avec son avis 374/2005 du 12 avril 2005 sur les districts industriels européens — le CESE souligne l'importance de créer une plate-forme européenne des parcs et districts industriels en tant que pôles d'innovation (plate-forme européenne des pôles d'innovation) afin de concevoir des positions stratégiques communes et des actions communes de développement de la capacité, et de rendre possible le développement culturel des syndicats de travailleurs et des organisations professionnelles de l'industrie, en collaboration avec les acteurs compétents de la société civile organisée. Dans ce cadre, il convient de s'efforcer d'exploiter tous les instruments appropriés du transfert de connaissances et de l'innovation: l'échange des pratiques éprouvées, la détermination d'exigences de base harmonisées en matière d'identification, la décision de mesures de formation communes, l'accès direct aux connaissances professionnelles du CCR, le développement d'une terminologie et de classifications communes, l'exploitation des synergies possibles entre les parcs et grappes industriels des différents pays et l'incitation à exploiter ces synergies en offrant à ces structures la possibilité de participer directement aux programmes et initiatives communautaires. Dans le même temps, il convient de développer les systèmes communs d'évaluation, de suivi et de comparaison des performances des parcs industriels et technologiques et des districts industriels européens.

Bruxelles, le 14 décembre 2005.

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

Avis du Comité économique et social européen concernant la communication de la Commission sur le thème «Restructuration et emploi — Anticiper et accompagner les restructurations pour développer l'emploi: le rôle de l'Union européenne»

[COM(2005) 120 final]

(2006/C 65/12)

Le 28 avril 2005, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 262 du traité CE, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La commission consultative des mutations industrielles, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 23 novembre 2005 (rapporteur: M. ZÖHRER, corapporteur: M. SOURY — LAVERGNE).

Lors de sa 422^{ème} session plénière des 14 et 15 décembre 2005 (séance du 14 décembre), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 121 voix pour, 1 voix contre et 9 abstentions.

Synthèse

Le Comité économique et social européen se félicite que la Commission ait choisi une approche globale et transversale. Dans sa communication, elle traite une question aussi importante pour les entreprises que pour les travailleurs. Les mutations industrielles et la capacité des acteurs concernés à s'y adapter sont des facteurs essentiels pour le maintien de la compétitivité. Le succès de cette opération dépend toutefois de la manière dont le changement est géré sur le plan social.

Le Comité partage globalement l'analyse que fait la Commission de ce phénomène mais souhaiterait que celle-ci soit approfondie.

Les restructurations suscitent toujours énormément de craintes, notamment chez les travailleurs, en raison des conséquences négatives qu'elles peuvent avoir. Bien gérées, elles sont cependant aussi sources de nouveaux défis et opportunités. Cela dépend fondamentalement de la manière dont la situation est appréhendée dans l'entreprise et dont les diverses phases sont gérées ainsi que de la collaboration des divers acteurs dans un même esprit qui permette de saisir les opportunités offertes.

Le Comité partage l'avis selon lequel les réponses aux restructurations doivent s'inscrire dans le cadre plus général de la stratégie de croissance et d'emploi.

Le Comité accueille favorablement l'idée d'une coopération plus étroite au sein de la Commission par la création de la task-force interne ainsi que d'un dialogue régulier avec le Parlement européen et le Conseil.

Le Comité marque en principe son accord sur les priorités fixées par la Commission concernant la révision de la stratégie pour l'emploi. La stratégie pour l'emploi ne doit pas être envisagée sans prendre en compte le contexte macroéconomique et la politique industrielle.

Pour ce qui concerne la réforme des instruments financiers, le Comité est d'accord pour que ceux-ci soient davantage axés sur l'anticipation et la gestion des restructurations.

Dans la politique industrielle, le Comité estime qu'il s'agit dorénavant avant tout d'approfondir l'approche sectorielle, qui permet de trouver des solutions ajustées à chacun des secteurs. L'amélioration du cadre réglementaire applicable aux entreprises est un point essentiel, qui doit toutefois faire encore l'objet d'un examen plus concret et être précisé.

Le Comité estime que les initiatives technologiques, notamment les plates-formes technologiques, constituent l'un des principaux moyens d'améliorer la situation. Il faut également veiller à créer un environnement propice à l'innovation.

S'agissant de la politique de concurrence, on peut se demander si les instruments actuellement disponibles sont suffisants. Dans le cadre des aides d'États, le Comité souligne qu'il faut être plus attentif à la relation qui existe entre celles-ci, les restructurations et les délocalisations de la production.

Le Comité partage l'avis selon lequel l'Observatoire européen du changement à Dublin doit jouer un rôle important.

Il faut s'attacher plus particulièrement au développement du dialogue social. Le Comité partage le point de vue de la Commission selon lequel les partenaires sociaux peuvent exercer une fonction d'alerte grâce à leur connaissance des secteurs. Mais ces mécanismes ne doivent pas intervenir seulement en situation de crise.

Le Comité attend avec intérêt la publication de la communication que la Commission a annoncée sur la responsabilité sociale des entreprises.

Sur le principe, le Comité se félicite de la mise en place d'un forum «Restructurations» visant à développer la présentation des meilleures pratiques et analyser les obstacles locaux (réglementation) à leur transposition.

Outre la modernisation et la simplification de la réglementation prévues dans le programme d'action de Lisbonne et dont le Comité s'est toujours félicité, la Commission annonce un Livre vert sur l'évolution du droit du travail. C'est précisément dans le cadre des restructurations que l'évolution du droit du travail doit tendre vers un équilibre entre flexibilité et sécurité.

S'agissant de la promotion de la mobilité des travailleurs au sein de l'Union, l'unique suggestion formulée par la Commission, à savoir la présentation d'une proposition de directive relative à l'amélioration de la portabilité des droits à pension complémentaire, paraît bien insuffisante. Pour favoriser la mobilité, il faudra envisager un ensemble de mesures d'incitation, par exemple en matière de qualification, de marché de l'emploi et de droit social ou fiscal, y compris en ce qui concerne la suppression d'obstacles administratifs à la libre circulation des travailleurs.

Le Comité est également favorable à l'idée que les partenaires sociaux puissent poursuivre et concrétiser leurs travaux sur les restructurations.

Les comités d'entreprise européens jouent un rôle primordial dans les restructurations. Aussi le Comité estime-t-il que, s'il convient de prendre en considération une consultation relative à la révision de la directive sur les comités d'entreprise européens, en mettant l'accent sur les restructurations, cette consultation doit s'inscrire dans un contexte plus large.

Le Comité partage la conviction de la Commission sur le fait que les restructurations ne doivent pas être synonymes de reculs sociaux et de perte de substance économique.

Il sera impossible d'éviter certaines conséquences négatives pour les travailleurs. Les mesures à prendre au niveau communautaire devront donc avoir pour objectif non seulement de répondre aux exigences formulées par la Commission mais aussi de garantir aux travailleurs la protection nécessaire pendant la phase de transition.

1. Introduction

1.1 L'Agenda social adopté le 9 février 2005, en même temps que la Communication sur la révision de la stratégie de développement durable ⁽¹⁾, prévoit que la Commission développera une stratégie en matière de gestion des restructurations en misant sur une amélioration de l'interaction des politiques européennes pertinentes, une implication accrue des partenaires sociaux, une synergie plus importante entre les politiques et les leviers financiers ainsi que sur l'adaptation des cadres juridiques et conventionnels.

1.2 Dans sa communication du 31 mars 2005 sur le thème «Restructuration et emploi» ⁽²⁾, la Commission énonce les actions que l'Union doit développer ou renforcer pour mobiliser le potentiel dont elle dispose. Elle adopte pour cela une perspective aussi bien horizontale que sectorielle et propose

⁽¹⁾ «Examen de la stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable pour 2005: premier bilan et orientations futures» (COM(2005) 37 final), 9 février 2005.

⁽²⁾ [COM(2005) 120 final]

une série de mesures dans différents domaines d'action communautaires.

1.3 Parce qu'il s'agit d'une communication de la Commission destinée à tous les publics, le texte reprend des considérations générales, notamment sur l'existence de la «restructuration» dans les phases que peuvent rencontrer toutes entreprises, aux prises avec la nécessité de s'adapter.

2. Contenu essentiel du document de la Commission

2.1 La Commission a la conviction que les restructurations ne doivent pas être synonymes de reculs sociaux et de perte de substance économique. Elles peuvent au contraire être gage de progrès économique et social, à condition qu'elles soient correctement anticipées, que les entreprises puissent les gérer efficacement et rapidement et que l'action publique contribue à les accompagner dans de bonnes conditions.

2.2 Les restructurations d'entreprises impliquent souvent des coûts qui peuvent être très élevés non seulement pour les travailleurs concernés mais aussi pour l'économie locale ou régionale. Le maintien de la cohésion sociale, qui est un trait distinctif du modèle social européen, exige la mise en place de politiques d'accompagnement visant à minimiser les coûts sociaux et à promouvoir la recherche de sources alternatives d'emplois et de revenus.

2.3 Les réponses à apporter au niveau communautaire doivent donc s'articuler autour de quatre exigences:

- une exigence de cohérence entre les politiques concernées pour que la croissance et les restructurations qu'elle implique n'entraînent pas une destruction de capital humain,
- une exigence de long terme, dans laquelle doivent s'inscrire les différentes politiques communautaires. Les acteurs économiques et sociaux ont besoin de prévisibilité pour agir,
- une exigence de participation de tous les acteurs concernés, au premier rang desquels les partenaires sociaux,
- une prise en compte de la dimension territoriale car c'est au niveau local que l'anticipation du changement est la plus efficace. De ce point de vue, la politique régionale et de cohésion de l'Union européenne doit jouer le rôle de catalyseur.

2.4 La communication énonce les actions à développer ou à renforcer autour des différents moyens que l'Union peut mobiliser à cet égard, à la fois d'un point de vue horizontal et d'un point de vue sectoriel. Lors de la mise en œuvre de ces actions, il est nécessaire de limiter au maximum les charges imposées aux entreprises, tout en améliorant l'anticipation et la gestion des restructurations.

2.5 Concrètement, l'annexe 1 de la Communication propose une série de 12 mesures parmi lesquelles on notera:

- la révision de la Stratégie européenne pour l'emploi,
- la réforme des instruments financiers et la création d'un fonds d'ajustement à la croissance,
- la constitution d'un forum «Restructurations»,
- le suivi renforcé des secteurs les plus exposés à court terme aux restructurations.

3. Observations générales

3.1 Le Comité se félicite que la Commission ait choisi une approche globale et transversale. Dans sa communication, elle traite une question aussi importante pour les entreprises que pour les travailleurs. Le Comité s'est déjà exprimé sur ce thème dans plusieurs de ses avis. Les mutations industrielles et la capacité des acteurs concernés à s'y adapter sont des facteurs essentiels pour le maintien de la compétitivité. Le succès de cette opération dépend toutefois de la manière dont le changement est géré sur le plan social.

3.2 Lorsque, dans sa communication, la Commission parle de restructuration se pose naturellement la question de la définition de cette notion. Dans plusieurs de ses précédents avis, le CESE a opéré une distinction entre les «mutations industrielles», processus constant de développement d'une entreprise ou d'un secteur, et les «restructurations», qui sont une forme spécifique des mutations industrielles et, en règle générale, un processus soudain d'adaptation (souvent forcée) d'une entreprise aux exigences imposées par le contexte économique, dans le but de redevenir compétitive.

3.2.1 Même si la Commission ne fait pas cette distinction entre les deux dénominations afin de rendre la compréhension plus aisée, le Comité recommande d'adopter un point de vue plus nuancé. Si la réussite des mutations industrielles dépend indubitablement de la capacité à les anticiper et à les aborder de manière proactive, les restructurations constituent un défi croissant et plus nuancé dans un contexte mondialisé. Toutes deux requièrent une approche et des mesures différentes.

3.2.2 Encourager les mutations ne peut constituer un objectif en soi. Une politique industrielle clairement définie à long terme et axée sur l'avenir est capable d'influer positivement sur ces mutations et d'en infléchir les conséquences de manière à ouvrir de nouvelles perspectives. C'est dans cette optique que le Comité examinera la nouvelle communication de la Commission sur une nouvelle politique industrielle (COM(2005) ...).

3.3 Le Comité partage fondamentalement l'analyse que fait la Commission de ce phénomène. La Commission cite essentiellement quatre grandes causes pour les restructurations:

- l'évolution du marché intérieur européen et l'ouverture mondiale des économies nationales;

- les innovations technologiques;
- l'évolution du cadre réglementaire;
- l'évolution de la demande des consommateurs.

3.3.1 Ce faisant, l'analyse de la Commission se limite aux facteurs généraux que tout le monde connaît. Pourtant, il est également capital de savoir si les restructurations sont planifiées à long terme pour anticiper sur certaines évolutions ou sont imposées à court terme par des nécessités externes ou encore des erreurs de gestion. On citera par exemple l'évolution du rapport entre le potentiel du marché et les capacités de production: si l'on n'en tient pas compte, il y a risque de surcapacité, avec les restructurations que cela implique à plus ou moins long terme. Le Comité souhaiterait une analyse plus approfondie étant donné que l'approche sera différente selon les circonstances.

3.3.2 Les restructurations suscitent toujours énormément de craintes, notamment chez les travailleurs, en raison des conséquences négatives qu'elles peuvent avoir. Bien gérées, elles sont cependant aussi sources de nouveaux défis et opportunités. Les exemples de restructurations réussies, ou plus mitigées, ne manquent pas. Cela dépend fondamentalement de la manière dont la situation est appréhendée dans l'entreprise et les diverses phases gérées ainsi que de la collaboration des divers acteurs dans un même esprit qui permette de saisir les opportunités offertes.

3.4 Peu de mesures concrètes sont proposées dans la communication et quelques-unes sont simplement annoncées. Le Comité est conscient que la Commission ne peut pas aller bien au-delà dans l'état actuel des choses. Il considère cependant la communication comme une bonne base pour développer la politique communautaire sur ce thème, politique qui nécessite une coordination des directions générales concernées et des États membres.

4. Observations spécifiques

4.1 Le Comité partage l'avis selon lequel les réponses aux restructurations doivent s'inscrire dans le cadre plus général de la stratégie de croissance et d'emploi. Gérer le changement peut contribuer largement à la réalisation des objectifs de la Stratégie de Lisbonne.

4.1.1 À cet égard, l'UE doit se demander quelle contribution elle peut apporter en plus des mesures prises au niveau local, régional et national. Elle peut jouer un rôle essentiel en faisant avancer le processus de discussion dans les États membres et en contribuant à la conscientisation sur le sujet. Elle peut également avoir recours à tous les instruments dont elle dispose pour anticiper le changement et accompagner les transformations.

4.2 La mobilisation des mesures communautaires horizontales

4.2.1 Le Comité accueille favorablement l'idée d'une coopération plus étroite au sein de la Commission par la création de la task-force interne ainsi que d'un dialogue régulier avec le Parlement européen et le Conseil. L'implication de toutes les directions générales concernées peut contribuer à développer des synergies entre les différents domaines d'action dont l'objectif commun est d'anticiper et de gérer le changement. Il considère toutefois qu'il faut veiller à ce que la task-force se concentre sur son rôle de coordination, la Commission conservant des compétences claires en matière législative et de mise en œuvre des mesures communautaires.

4.2.2 Le Comité marque en principe son accord sur les priorités fixées par la Commission concernant la révision de la stratégie pour l'emploi. À cet égard, la formation, l'apprentissage tout au long de la vie et la qualité de l'organisation du travail, y compris une bonne gestion des ressources humaines doivent faire l'objet d'une attention particulière. La stratégie pour l'emploi ne peut pas être séparée d'une prise en compte du contexte macroéconomique et de la politique industrielle. La coordination entre elles des politiques économiques, de la politique industrielle et de la stratégie pour l'emploi permettrait de mieux gérer les changements.

Un cadre macroéconomique stable, prévisible et concerté en Europe est une condition essentielle pour gérer correctement les mesures de restructuration.

Les conditions locales, dans lesquelles s'inscrivent les restructurations, sont déterminantes et doivent être intégrées dans une politique globale.

4.2.3 En ce qui concerne la révision des instruments financiers, le Comité accepte qu'ils soient orientés davantage sur l'anticipation et la gestion des restructurations tout en soulignant qu'il convient de maintenir les objectifs généraux des fonds existants.

4.2.4 Les instruments financiers proposés par la Commission sous le nom de «capacité d'intervention communautaire en cas de crise» sont pour le moment considérés avec un certain scepticisme par le Conseil. Le Comité estime cependant qu'il ne faudrait pas laisser de côté un débat de fond sur les possibilités d'intervention financière en vue de faciliter les transitions en cas d'événements imprévus qui ont de fortes répercussions au niveau régional ou sectoriel et au niveau social. Il soutient donc la Commission qui s'efforce de mettre en place cet ensemble d'instruments.

4.2.5 Le Comité s'est prononcé sur la politique industrielle dans un avis du mois de décembre ⁽³⁾. Selon le Comité, il s'agit dorénavant avant tout d'approfondir cette approche sectorielle qui permet de trouver des solutions ajustées à chacun des secteurs. Ce faisant, il ne faut pas se limiter aux secteurs économiques en crise mais il faut également que des analyses soient conduites dans le plus grand nombre possible de secteurs importants pour l'Europe, afin de contrer les mutations en temps utile et de les gérer de manière proactive. Le dialogue social doit jouer ici un rôle essentiel.

L'amélioration du cadre réglementaire applicable aux entreprises est un point essentiel, mais doit faire l'objet d'un examen

plus concret et être précisé. L'objectif est de parvenir à une simplification pour les entreprises sans réduire pour autant les normes sociales et environnementales.

4.2.6 Le Comité estime que les initiatives technologiques, notamment les plates-formes technologiques, constituent l'un des principaux moyens d'améliorer la situation. Les innovations technologiques constituent le levier de dépassement de situations apparemment figées, notamment en matière d'énergie, d'émissions de rejets, de recyclage des produits. Par là-même, ces innovations permettraient les évolutions technologiques redonnant leur compétitivité aux secteurs industriels concernés.

4.2.6.1 À cet égard, il faut veiller à créer un environnement propice à l'innovation. Les incitations fiscales et la protection de la propriété intellectuelle en sont des conditions essentielles. La gestion des restructurations devrait cependant également s'attacher à prendre en considération la nécessité d'une innovation organisationnelle et sociale.

4.2.7 S'agissant de la politique de concurrence, la question se pose de savoir si les instruments actuellement disponibles sont suffisants. De plus en plus de facteurs de compétitivité qui ne sont pas traités par la politique de concurrence jouent un rôle de premier plan; c'est le cas par exemple de l'imposition des entreprises.

En ce qui concerne les aides d'État, on est encore loin de l'annonce d'une réforme qui redirigerait ces aides vers les domaines qui contribuent le plus à la croissance et à l'emploi. Dans ce contexte, le Comité souligne qu'il faut être plus attentif à la relation qui existe entre les aides d'État, les restructurations et les délocalisations de la production. Il convient de s'assurer que les règles qui régissent les aides d'États restent non-discriminatoires et de continuer à soutenir la cohésion sociale. À cet égard, le Comité souligne qu'il faut accorder une attention particulière aux pratiques en vigueur en dehors de l'Union européenne.

4.2.8 Le Comité a déjà exprimé son point de vue sur la politique extérieure dans plusieurs de ses avis.

4.2.9 Le Comité partage l'avis selon lequel l'Observatoire européen du changement à Dublin doit jouer un rôle important dans le développement des outils nécessaires d'analyse et de suivi des restructurations. La CCMI doit renforcer sa collaboration avec l'Observatoire.

4.3 Le renforcement du partenariat pour le changement

4.3.1 Une attention particulière revient au développement du dialogue social. Le Comité partage le point de vue de la Commission selon lequel les partenaires sociaux peuvent exercer une fonction d'alerte grâce à leur connaissance des secteurs. Cet instrument devrait être efficace dans toutes les situations où les partenaires sociaux considèrent qu'une action est nécessaire et non pas uniquement dans les situations de crise, où les partenaires sociaux diagnostiquent une «évolution inquiétante». Cela permettrait d'être plus en phase avec les exigences d'anticipation et d'accompagnement des processus de restructuration.

⁽³⁾ JO C 157 du 28.6.2005 — Accompagner les mutations structurelles: une politique industrielle pour l'Europe élargie (COM(2004) 274 final).

4.3.2 Le Comité attend avec intérêt la communication annoncée sur la responsabilité sociale des entreprises, qui doit porter en particulier sur des initiatives positives prises par les entreprises en accord avec les parties prenantes dans le cas d'une restructuration. Il s'agit, en plus de continuer à développer les fondements juridiques, de rendre publiques et de promouvoir de bonnes pratiques en matière de gestion des mutations. Le Comité attire en particulier l'attention sur le fait que les entreprises touchées indirectement par les restructurations de certaines entreprises (comme les acteurs sous-traitants, les prestataires de services, etc.) doivent également être prises en compte dans ces processus.

En outre, le Comité s'est déjà exprimé sur la responsabilité sociale des entreprises dans l'un de ses précédents avis.

4.3.3 Sur le principe, le Comité se félicite de la mise en place d'un Forum «Restructurations», visant à développer la présentation des meilleures pratiques et analyser les obstacles locaux (réglementation) à leur transposition. S'il est encore trop tôt pour en évaluer les résultats, le Comité est cependant prêt à apporter ses compétences dans ce forum et contribuer à ce qu'il en ressorte une valeur ajoutée pour la politique européenne. Cela implique de travailler selon une méthode qui ne crée pas de bureaucratie supplémentaire et de se concentrer sur les questions qui n'ont pas encore été suffisamment approfondies. Les organisations concernées de la société civile doivent avoir la possibilité de participer aux travaux.

4.4 *L'adaptation du cadre réglementaire et conventionnel*

4.4.1 Outre la modernisation et la simplification de la réglementation prévues dans le programme d'action de Lisbonne et dont le Comité s'est toujours félicité, la Commission annonce un Livre vert sur l'évolution du droit du travail. C'est précisément dans le cadre des restructurations que l'évolution du droit du travail doit tendre vers un équilibre entre flexibilité et sécurité.

4.4.2 S'agissant de la promotion de la mobilité des travailleurs au sein de l'Union, l'unique suggestion formulée par la Commission, à savoir la présentation d'une proposition de directive relative à l'amélioration de la portabilité des droits à pension complémentaire, semble bien insuffisante. La mobilité des travailleurs du fait des restructurations est un sujet important et complexe dont la mobilité transfrontalière n'est qu'une facette. Les travailleurs doivent être capables de s'adapter aux nouvelles conditions créées par les restructurations. Dans certains cas, cela peut même aller jusqu'au recyclage professionnel ou la recherche d'un nouvel emploi. Il conviendrait

donc d'examiner quelles mesures doivent être prises aux niveaux communautaire et national voire régional pour faciliter la transition aux travailleurs. Pour favoriser la mobilité, il faudra envisager un ensemble de mesures d'incitation en matière de qualification, de marché de l'emploi et de droit social ou fiscal, y compris en ce qui concerne la suppression d'obstacles administratifs à la libre circulation des travailleurs.

4.5 *La deuxième phase de consultation des partenaires sociaux européens sur les restructurations d'entreprises et les comités d'entreprise européens*

4.5.1 Dans une communication destinée à un vaste public, la Commission a lancé pour la première fois une consultation des partenaires sociaux sur deux thèmes différents. Cette démarche n'est pas sans susciter la controverse et le Comité se demande si la procédure adéquate a été retenue.

4.5.2 Indépendamment de ces questions formelles, le Comité est également favorable à l'idée que les partenaires sociaux puissent poursuivre et concrétiser leurs travaux sur les restructurations.

4.5.3 Les comités d'entreprise européens jouent un rôle primordial dans les restructurations. Aussi le Comité estime-t-il que, s'il convient de prendre en considération une consultation relative à la révision de la directive sur les comités d'entreprise européens, en mettant l'accent sur les restructurations, cette consultation doit s'inscrire dans un contexte plus large. En effet, le droit d'information et de consultation des travailleurs, consacré dans la directive sur les comités d'entreprises européens, ne se limite pas aux restructurations.

4.6 *Conclusions de la Commission*

4.6.1 Le Comité partage la conviction de la Commission sur le fait que les restructurations ne doivent pas être synonymes de reculs sociaux et de perte de substance économique. Les restructurations peuvent contribuer pour une large part à des avancées économiques et sociales. Mais comme la Commission le fait remarquer à juste titre, les conditions dans lesquelles ces restructurations ont lieu sont déterminantes.

4.6.2 Il sera cependant impossible d'éviter certaines conséquences négatives pour les travailleurs. Les mesures à prendre au niveau communautaire devront donc avoir pour objectif non seulement de répondre aux exigences formulées par la Commission mais aussi de garantir aux travailleurs la protection nécessaire pendant la phase de transition.

Bruxelles, le 14 décembre 2005.

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 établissant le programme spécifique «Prévention, préparation et gestion des conséquences en matière de terrorisme» pour la période 2007-2013 — Programme général «Sécurité et protection des libertés»

[COM(2005) 124 final 2005/0034 (CNS)]

(2006/C 65/13)

Le 25 juillet 2005, le Conseil a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 14 novembre 2005, (rapporteur: M. CABRA DE LUNA).

Lors de sa 422^{ème} session plénière des 14 et 15 décembre 2005 (séance du 14 décembre 2005), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 126 voix pour et 10 abstentions.

1. Introduction

1.1 La Commission transmet au Conseil et au Parlement européen sa proposition en vue d'une décision du Conseil au sujet du programme-cadre sur le thème «Sécurité et défense des libertés» composé de deux instruments: un programme-cadre «Prévention, préparation et gestion des conséquences en matière de terrorisme» et un autre baptisé «Prévenir et combattre la criminalité», l'un et l'autre pour la période 2007-2013. Ces deux programmes-cadres font écho à l'intention de la Commission de soutenir le développement de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice dans le cadre des perspectives financières 2007-2013 dont elle étend la définition à la citoyenneté, plaçant ainsi le concept traditionnel de «Justice et affaires intérieures» (JAI) dans un contexte plus large, qui incorpore la citoyenneté en cohérence avec les nouvelles approches des Nations unies sur la *sécurité humaine* et un *concept élargi de la sécurité* ⁽¹⁾. Ce détail innovateur est d'un très grand intérêt et représente une avancée importante vers l'établissement d'un concept de sécurité partagé par tous les acteurs de la société. La valeur ajoutée de ce programme-cadre réside dans sa dimension européenne qui favorise l'apparition de synergies entre les actions prises au niveau européen et national.

1.2 La Commission affirme qu'au sein de l'espace européen, les aspects citoyenneté, liberté, sécurité et justice doivent se développer en parallèle et avec la même intensité, dans une relation d'équilibre entre les principes de démocratie, de respect des droits de l'homme, des libertés fondamentales et de l'État de droit. L'Union développe progressivement ses actions dans cet espace: cela a commencé avec le Plan d'action de Vienne ⁽²⁾ et s'est poursuivi par les lignes directrices du Conseil européen de Tampere de 1999, qui ont permis à l'Union de formuler des réponses législatives et des programmes de soutien financier. De plus, ces lignes directrices ont été clarifiées dans le Traité de l'Union et par le programme de La Haye rédigé par le Conseil européen de novembre 2004. La politique européenne de sécurité et de défense et le Plan d'action de lutte contre le terrorisme de l'UE ouvrent également la voie de la lutte contre le terrorisme au sein de l'Union.

1.3 Une participation accrue du Parlement européen et de la Cour de justice de Luxembourg à tous ces thèmes est nécessaire, dans une optique de protection et garantie des libertés en relation avec les politiques qui ont été proposées et adoptées dans l'UE.

1.4 Cependant, si jusqu'à aujourd'hui, l'approche de l'Union en matière de développement de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice portait principalement sur une action législative nécessitant un financement relativement peu élevé, les efforts de l'UE doivent maintenant se tourner vers les aspects opérationnels, notamment en matière de lutte contre le terrorisme, celui-ci étant l'expression d'une criminalité insidieuse et qui exige des mesures d'urgence ⁽³⁾.

1.5 Le terrorisme, en tant qu'expression de la criminalité, constitue l'une des principales menaces auxquelles la notion de citoyenneté se trouve actuellement confrontée. L'idée de départ du programme-cadre est que dans la mesure où les actes criminels menacent les libertés et les droits individuels, les sociétés démocratiques et l'État de droit, l'exercice de la liberté n'est possible qu'au sein d'un cadre de sécurité et de garanties juridiques. Les organismes publics et la société civile doivent se doter de la capacité propre à soutenir le rythme de sophistication croissant des méthodes utilisées par les terroristes et criminels qui opèrent de façon organisée à l'échelle internationale, afin de pouvoir cofinancer des projets bilatéraux et nationaux destinés à stimuler l'innovation et appliquer ainsi au niveau international ou communautaire ce qui aura été expérimenté.

1.6 Le crime organisé représente une grave menace pour l'UE. Selon Europol, approximativement la moitié des groupes criminels de l'Union relevant de cette catégorie sont composés de citoyens européens et nombre d'entre eux ont des liens avec des pays extérieurs à l'Union liés à des activités délictueuses, par exemple: trafic de drogue, immigration clandestine, trafic d'êtres humains, délinquance financière, contrebande et différents types de crimes contre la propriété.

⁽¹⁾ Rapport *Human Security Now*, Nations Unies. <http://www.humansecurity-chs.org>.

⁽²⁾ JO C 19 du 23.01.1999, p. 1.

⁽³⁾ <http://www.europol.eu.int/index.asp?page=publar2004#INTRODUCTION>.

1.7 La lutte contre le terrorisme et le crime organisé ne doit pas remettre en cause mais, au contraire, préserver, les libertés individuelles et l'État de droit. La constitution démocratique, l'évolution du concept de libertés individuelles et la présomption d'innocence doivent rester en vigueur et ne peuvent être remises en cause par les politiques de lutte contre le terrorisme et le crime organisé.

1.8 L'augmentation de la coopération transfrontalière entre ces groupes représente un motif d'inquiétude, non seulement parce qu'elle multiplie les occasions d'agir pour les criminels mais aussi parce qu'elle entrave l'action des autorités policières et judiciaires. Il est impossible de lutter contre le crime transfrontalier si les autorités policières de chaque État membre ne peuvent agir au-delà de leurs propres frontières. Les acteurs du crime organisé exploitent cette faille en menant leurs activités dans des pays différents de celui où ils résident. La liberté de circulation des biens, des personnes, des capitaux et des services a de nombreux côtés positifs, mais le crime organisé a su tirer des libertés qu'elle offre avantage comme il tire profit de la flexibilité d'un espace juridique inapte à le réfréner.

1.9 D'après Europol, il existerait actuellement près de 3.000 groupes criminels organisés regroupant environ 30.000 personnes et opérant activement sur le territoire de l'Union. Ces chiffres, basés sur les données fournies par les États membres, sont simplement indicatifs illustratifs car en réalité ils sont bien plus élevés. La taille, la structure, l'organisation et autres caractéristiques diffèrent selon les groupes, et ceci, tant au sein d'un même État membre qu'entre les différents pays de l'Union. Les organisations criminelles au sein de l'UE ont un champ d'activités très varié qui recouvre notamment le trafic de drogue, l'immigration clandestine, le trafic de personnes, la contrebande, le vol d'œuvres d'art dans les musées et églises, la fraude et les délits d'ordre financier.

1.10 Le CESE s'est déjà prononcé sur ce thème dans son avis ⁽⁴⁾ sur le «Document de travail de la Commission: rapport entre la sauvegarde de la sécurité intérieure et le respect des obligations et des instruments internationaux en matière de protection ⁽⁵⁾». Ses conclusions furent notamment:

- a. Le Comité, qui soutient pleinement l'action coordonnée contre le terrorisme à l'échelle communautaire et appuie la méthode ouverte de coordination recommandée par la Commission, appelle toutefois à la plus grande prudence et à une réflexion approfondie sur les méthodes de lutte préventive et de répression, en marge de la profonde et légitime émotion qu'ont suscitée les attentats odieux du 11 septembre 2001 sur le sol américain et les autres actes terroristes commis dans plusieurs pays européens et ailleurs dans le monde.
- b. Tout en réaffirmant la priorité du respect des droits de l'Homme et des instruments internationaux de protection par rapport à toute autre considération, le Comité est conscient qu'il convient d'améliorer la politique commune de sécurité intérieure et de lutte contre le terrorisme, sans pour

autant remettre en question ces principes et cette éthique politique et humaniste, en garantissant une véritable protection des personnes et des biens. Pour ce faire, il est nécessaire de rechercher un équilibre entre les différentes exigences que suppose la protection des droits et libertés.

2. Synthèse de la proposition de la Commission

Mieux gérer les risques en matière de sécurité liés à la citoyenneté de l'Union en garantissant les droits et libertés des citoyens:

- 1 En promouvant et développant la coordination, la coopération et la compréhension mutuelle entre les polices, les pouvoirs publics nationaux et les autres instances concernées;
- 2 En stimulant, promouvant et développant des méthodes et instruments horizontaux pour créer des stratégies de lutte contre le terrorisme et la criminalité, telles que des partenariats public-privé, des codes de conduite et de bonnes pratiques, des statistiques comparatives et des techniques de criminologie;
- 3 En échangeant des informations, des connaissances et des normes pour la protection des infrastructures critiques et la gestion des conséquences du terrorisme et de la criminalité, aussi bien au niveau de la protection civile qu'au niveau de la protection des victimes du terrorisme et des témoins.

2.1 Types d'actions proposés

- Projets européens élaborés et gérés par la Commission, mécanismes de coordination et réseaux, entre autres, activités analytiques telles qu'études et activités visant à trouver des solutions liées à des politiques concrètes, formation, échange de personnel;
- Projets transnationaux élaborés et gérés par deux États membres au minimum (ou un État membre et un pays candidat);
- Projets nationaux avec des États membres;
- Subventions aux organisations non gouvernementales qui mettent au point des missions de portée européenne.

2.2 Seront notamment soutenues les actions suivantes:

- Actions de coopération opérationnelle et de coordination (renforcement de la mise en réseau — liens et relations, confiance et compréhension mutuelle, échange et diffusion d'informations, d'expériences et de meilleures pratiques);
- Actions d'analyse, de suivi et d'évaluation;
- Développement et transfert de technologie et de méthodologie;
- Formation, échange de personnel et d'experts;
- Activités de diffusion et d'information.

⁽⁴⁾ Avis du CESE du 24 avril 2002, rapporteur unique: M. Sr. RETUREAU, JO C 149 du 21 juin 2002.

⁽⁵⁾ Document de travail de la Commission: «Rapport entre la sauvegarde de la sécurité intérieure et le respect des obligations et des instruments internationaux en matière de protection» (COM(2001) 743 final).

2.3 À propos des principes de subsidiarité et de proportionnalité

En ce qui concerne le principe de subsidiarité, le programme-cadre ne prétend pas intervenir dans les domaines couverts par les programmes gérés par les pouvoirs publics des États membres, mais dans les domaines où il est possible de créer une valeur ajoutée au niveau communautaire. En ce sens, il complète les programmes nationaux et maximise les synergies des actions bilatérales ou multilatérales.

En ce qui concerne le principe de proportionnalité, les actions sont définies de la façon la plus générale possible et les conditions administratives et financières de leur mise en œuvre sont simplifiées au maximum.

2.4 Simplification et rationalisation

Le programme-cadre entend simplifier l'articulation juridique et la gestion des instruments proposés, en rationalisant le financement, en assouplissant l'assignation des priorités d'action et en améliorant la transparence. Les bénéficiaires potentiels pourraient faire leurs demandes au moyen d'un système standard.

2.5 Dotation budgétaire

La proposition de programme-cadre prévoit une dotation totale de 735 millions d'euros, dont 137,4 millions destinés à l'instrument «Prévention, préparation et gestion des conséquences en matière de terrorisme» et 597,6 millions à l'instrument «Prévenir et combattre la criminalité».

2.6 Types d'intervention et méthodes de mise en œuvre

- Subventions suite à un appel à propositions.
- Contrats de services suite à un appel d'offres public.

3. Observations générales — Ampleur de la criminalité et du terrorisme: en tant que menaces au bien-être des citoyens de l'Union européenne

3.1 Selon Europol, les organisations criminelles profitent de l'instabilité politique et économique dans les pays hors de l'UE pour leurs actions illégales, et ce notamment dans les pays d'origine et de transit. Attirées par la corruption ou la promesse d'un avenir meilleur, certaines personnes peuvent, soit de façon passive, soit volontairement, basculer dans la criminalité. En retardant par exemple l'introduction de réformes démocratiques ou économiques, le développement de cette criminalité contribue à la perpétuation des dysfonctionnements structurels qui, à l'origine, favorisent les possibilités d'action criminelle, en retardant par exemple la mise œuvre de réformes démocratiques ou économiques.

3.2 Pour sa part, le terrorisme porte directement atteinte à la dignité humaine et aux principes les plus élémentaires du droit international⁽⁶⁾. C'est une menace pour tous les États et tous les peuples. Il peut se matérialiser à tout moment et en tout lieu et il s'en prend directement aux valeurs fondamentales des sociétés qui composent l'UE et les autres organisations internationales, à savoir l'État de droit, la sécurité des citoyens, le respect et la tolérance. Les crimes terroristes sont des crimes

contre l'humanité, la démocratie et les droits de l'homme; ils engendrent la haine et la peur et alimentent les divisions entre les groupes religieux, idéologiques et ethniques.

3.3 C'est un phénomène qui, depuis plusieurs dizaines d'années frappe les citoyens du monde entier, car des villes de tous les continents sont touchées par des attaques d'ampleur diverse poursuivant des objectifs communs: tuer ou blesser aussi gravement que possible des êtres humains de manière délibérée, détruire des biens et des infrastructures, ruiner des entreprises et des économies pour intimider la population ou un groupe de personnes et aller contre la volonté des gouvernements ou des organisations internationales.

3.4 L'attentat contre le World Trade Center de New York en septembre 2001 fut le point culminant d'une nouvelle expression du terrorisme planétaire qui avait commencé avec la tentative d'explosion sur ces mêmes bâtiments en 1993. Le terrorisme auquel nous sommes confrontés à l'heure actuelle est inédit dans sa portée, dans sa capacité à générer un grave conflit⁽⁷⁾ et dans sa détermination à utiliser des moyens pour tuer la population civile massivement et aveuglément. L'aviation civile, les infrastructures critiques et les systèmes de gestion électronique qui régissent la plupart des processus qui apportent normalité et modernité à notre vie sont des cibles vulnérables pour les actes des groupes terroristes mus par une détermination absolue d'infliger le plus de dommages possibles à nos sociétés via leur élément le plus vulnérable: les citoyens.

3.5 L'Europe a connu de graves attaques terroristes, dont l'expression la plus récente de la vague de terreur mondiale le 21 juillet 2005 à Londres. La probabilité de nouvelles attaques est réelle et constante, et nous devons y être préparés d'abord pour les éviter et, en second lieu, pour gérer les conséquences, dans tous leurs aspects, des attaques que nous n'aurions pas été capables d'éviter. Les attentats classiques à l'explosif entraînant des dizaines voire des centaines de morts ainsi que le chaos urbain sont devenus monnaie courante mais il ne faut pas perdre de vue que les groupes terroristes responsables de ces attentats ont la détermination, la patience et les ressources nécessaires à la perpétration d'actions de grande ampleur, tels que le détournement d'avions de ligne ou la dissémination d'agents chimiques, bactériologiques ou radiologiques dans des zones densément peuplées.

3.6 Ce n'est pas une raison pour remettre en cause l'intégrité de l'État de droit et les garanties constitutionnelles applicables à tous. Les pouvoirs publics, soumis en permanence à la tutelle et à la sanction judiciaires, ne peuvent, en aucune manière, outrepasser leurs droits dans leur action de prévention et de répression du terrorisme.

3.7 Les mesures de politique sociale et économique peuvent faire diminuer l'exclusion et minimiser les impacts négatifs des rapides changements socio-économiques, facteurs du ressentiment souvent exploité par les terroristes. C'est pour cette raison qu'il convient:

- D'adopter des politiques commerciales de subventions et d'investissements à long terme favorisant l'intégration et la participation des groupes marginaux;

⁽⁶⁾ Discours du Secrétaire général des Nations unies lors du Sommet international sur la démocratie, le terrorisme et la sécurité du Club de Madrid, Madrid, Espagne, 11 mars 2005. <http://www.safe-democracy.org>.

⁽⁷⁾ Rohan Gunaratna: Al Qaeda, viaje al interior del terrorismo islamista («Al-Qaida, voyage au centre du terrorisme islamiste»), p. 27, Editorial Servi Doc., Barcelone, 2003.

- De renouveler les efforts visant à réduire les inégalités socio-structurelles par l'élimination de la discrimination dont souffrent certains groupes;
- De mettre en place des programmes axés sur l'éducation des enfants et des femmes, l'emploi et la représentativité des exclus;
- De mettre en œuvre les objectifs 2015 du millénaire pour le développement.

3.8 La prévention des attaques terroristes occupe une place de premier ordre dans le domaine des politiques de liberté, de sécurité et de justice de l'UE: selon l'eurobaromètre, 8 citoyens européens sur 10 craignent le terrorisme et 83 % de la population de l'Union croit en la valeur ajoutée de l'action de l'UE contre le terrorisme et dès lors réclame une telle action. Le principal document qui résume la politique communautaire de lutte contre le terrorisme est le «Plan d'action de l'UE contre le terrorisme⁽⁸⁾». Ses principales lignes d'action sont:

1. Renforcer le consensus et les efforts internationaux pour lutter contre le terrorisme;
2. Mettre en place des actions de politique extérieure de l'UE à l'égard de pays tiers prioritaires où il conviendrait de renforcer les capacités de lutte contre le terrorisme ou l'engagement à lutter contre le terrorisme;
3. Traiter les facteurs qui contribuent à alimenter le phénomène et faciliter le recrutement des terroristes;
4. Réduire l'accès des terroristes aux moyens financiers et économiques;
5. Maximiser les capacités des organes de l'UE et des États membres en matière de détection, d'investigation, de poursuite et de prévention des attaques terroristes;
6. Garantir la sécurité des transports internationaux ainsi que l'existence de systèmes efficaces de contrôle aux frontières;
7. Renforcer la capacité de l'UE et des États membres à gérer les conséquences d'une attaque terroriste.

3.9 Puisqu'il s'agit de lutter contre un phénomène mondial, la réponse au terrorisme doit également être mondiale; la coopération internationale entre les États et les organisations et organes internationaux est donc essentielle. Cette réponse doit impliquer tous les secteurs de la société: société civile organisée (y compris les acteurs économiques et sociaux et les organisations d'intérêt général ou d'activités diverses), toutes les institutions gouvernementales et les citoyens en général. Il faut mettre en place un processus de dialogue politique et civil en la matière, dans le cadre général de la sécurité et de la protection des libertés. Il faut mettre en place un processus de dialogue politique et civil en la matière, dans le cadre général de la sécurité et de la protection des libertés.

3.10 Pour ce faire, la société civile organisée peut et doit jouer un rôle central dans la réponse intégrée au défi terroriste. Le fait que la société civile organisée soit fondée sur la citoyenneté active lui confère un positionnement caractérisé par plus de souplesse, de créativité et diversité pour développer des actions de prévention plus efficaces que celles des administrations publiques. La société civile organisée peut promouvoir la connaissance et la compréhension horizontalement et du bas

vers le haut, ces valeurs étant indispensables pour construire des sociétés inclusives permettant la participation de tous au travers de la collaboration civique, de l'activité économique et de l'éducation.

De même, les pouvoirs publics compétents devraient tenir compte des propositions de la société civile organisée portant sur l'indispensable équilibre entre les mesures de sécurité et celles liées à la protection des libertés.

3.11 Les acteurs non étatiques dans toute leur diversité, les mouvements et les agents économiques et sociaux, les médias, les différentes organisations, les milieux universitaires, culturels et artistiques, les chefs religieux, l'opinion publique dans son ensemble, tous peuvent et doivent jouer un rôle plus actif en la matière.

3.12 Une société civile dynamique peut jouer un rôle stratégique dans la protection des communautés locales, en s'opposant aux idéologies extrémistes et en traitant le problème de la violence politique. La société civile est tout à la fois un espace libre qui permet aux citoyens de prendre en main leur propre destin, une certaine forme de résistance et de lutte, une source de savoir, de débat public et de réflexion sociale et un mécanisme de médiation, de réconciliation et d'engagement. La société civile est une plate forme où peuvent s'exprimer les différents groupes et causes d'orientation sociale, elle donne aux minorités et aux dissidents voix au chapitre et favorise, en raison de la diversité même, une culture de tolérance et de pluralisme. La société civile accueille les radicaux et les modérés, les personnes intégrées et ceux qui sont en marge, ceux qui protestent et ceux qui négocient.

3.13 La société civile peut jouer un rôle capital dans l'instauration d'une nouvelle perspective d'action, globale et coordonnée, rendue jusqu'à présent difficile par les actions unilatérales et plus récemment par les désaccords politiques sur le plan international. A cours des dernières décennies, différents représentants de la société civile ont mis en place des alliances transnationales dynamiques regroupant des personnes et des groupes du monde entier, dans le but de faire avancer certaines questions d'ordre global, telles que l'égalité hommes-femmes, la paix et les droits de l'homme, la lutte contre le SIDA, la défense de l'environnement, les mouvements en faveur du commerce équitable et de la justice internationale, etc.

3.14 Il est de plus en plus fréquent d'entendre dire que, en matière de lutte contre le terrorisme, l'action des États est insuffisante si elle ne va pas de pair avec un engagement actif de la société civile et de ses acteurs. En tant que forum de la société civile organisée, le Comité a la possibilité et la responsabilité d'agir, dans les limites qui sont les siennes, dans le cadre de la lutte contre le terrorisme qui s'opère au sein de l'UE et d'autres entités. De même, les efforts en ce sens devraient permettre naturellement au Comité, conformément à son rôle de prévention, coopération et dialogue, de participer à la définition des politiques antiterroristes dans son domaine d'action. La proposition de décision du Conseil établissant le programme spécifique de prévention, préparation et gestion des conséquences en matière de terrorisme et de prévention de la criminalité offre un cadre suffisamment large et souple pour accueillir tout type d'initiative.

⁽⁸⁾ Note adressée au Conseil, 16 et 17 juin 2005, soumise par la Présidence et le coordinateur UE de la lutte contre le terrorisme: <http://www.consilium.eu.int/uedocs/cmsUpload/newWEBre01.en05.pdf>

3.15 Sur l'essentiel, il convient de formuler les considérations générales suivantes:

3.15.1 Le CESE condamne fermement tout type de terrorisme et prend position contre le terrorisme.

3.15.2 Le CESE appuie fortement la lutte contre la criminalité et le terrorisme, et souligne l'importance de la nomination de M. Gijs de Vries, coordinateur de l'UE pour la lutte contre le terrorisme .

3.15.3 Il faut poursuivre les progrès en matière de renforcement de la lutte contre le terrorisme et la criminalité au sein de l'UE.

3.15.4 De même, il est nécessaire de parvenir à un niveau de coopération et de coordination véritablement efficace entre les États membres en matière de police, de renseignement (principe de disponibilité des informations pertinentes) et de justice, ainsi qu'à un niveau de coopération efficace et permanente avec les pays tiers.

3.15.5 Dans le cadre de la proposition de la Commission, les partenariats stratégiques entre les secteurs public et privé sont également très importants.

3.16 La société civile organisée joue un rôle à deux niveaux: prévention des attaques terroristes et gestion de leurs conséquences, qu'elles soient de nature physique, psychologique ou économique. Conformément aux types d'actions définis dans la proposition et grâce au caractère général des définitions, le Comité peut, dans le cadre de son mandat, lancer différentes sortes d'initiatives de nature générique et sommaire qui pourraient s'articuler autour des mêmes domaines qui ont mobilisé le débat du Sommet international «Démocratie, terrorisme et sécurité» qui s'est conclu à Madrid le 11 mars 2005. Lors de ce sommet, un plan d'action a été établi. Ce plan, connu sous le nom d'Agenda de Madrid, fournit un cadre d'application pour la mise en œuvre d'un certain nombre de recommandations ⁽⁹⁾.

4. Observations particulières

4.1 Proposition de décision du Conseil 2005/0034 (CNS) sur un programme spécifique de prévention, préparation et gestion des conséquences du terrorisme pour la période 2007-2013.

4.1.1 Le CESE partage les critères de la Commission sur les objectifs généraux du Programme définis dans les articles 3 et 4 de la Proposition.

4.1.2 Dans le cadre des actions subventionnables détaillées à l'article 5 de la Proposition, le CESE considère qu'il doit prêter une attention particulière aux:

4.1.2.1 «activités d'analyse, de suivi, d'évaluation, d'audit et de contrôle» (art. 5.2-b). Sans négliger le fait que la recherche

fondamentale dans ce domaine sera canalisée au travers du 7^{ème} programme-cadre de recherche, qui y consacre un milliard d'euros selon la proposition actuelle de la Commission, le présent programme doit favoriser la recherche appliquée liée au thème du débat et la diffusion de connaissances développées par les think tanks, les institutions universitaires et autres forums et organisations qui sont autant de centres de réflexion qui peuvent proposer des politiques destinées à renforcer les liens formels et informels entre les chercheurs, les analystes et les intellectuels d'un côté et les décisionnaires de l'autre.

4.1.2.2 «activités de formation et d'échanges de personnel et d'experts» (art. 5.2-d), liées aux activités qui viennent d'être citées mais surtout à celles qui permettent la mise en place, le développement, et le maintien durable de programmes de qualité destinés à la formation et la spécialisation de linguistes, traducteurs et interprètes dans les langues comptant actuellement peu d'experts. Les langues visées servent en effet à la transmission de messages en relation avec des crimes ou des actes terroristes et à la diffusion de la propagande utilisée pour justifier ces actes et attirer de nouveaux adeptes.

4.1.2.3 «activités de sensibilisation et de diffusion» (art. 5.2-e), incluant celles mentionnées au point 4.2.2.1 et accordant une attention particulière au rôle des médias. Ceux-ci peuvent en effet contribuer à discréditer le recours à la violence mais servent en certaines occasions à diffuser impunément la propagande de certains groupes reconnus comme terroristes ou criminels par la confusion entre le droit inaliénable à la diffusion de l'information libre de toute censure et l'effet pervers qu'entraîne l'usage de ce droit lorsqu'il est utilisé pour servir de relais aux intentions terroristes des groupes criminels: images d'attentats, d'otages ou d'assassinats en direct de personnes captives et terrorisées.

4.1.3 À l'article 6, il serait souhaitable de préciser en détail, comme cela est le cas à l'article 5, quels sont les organismes et organisations susceptibles d'accéder au Programme. Dans la mesure où leur action touchera des domaines éminemment sensibles, la Commission publiera chaque année la liste des organismes et organisations bénéficiant des subventions.

4.1.4 L'article 14.3 établit que la Commission européenne doit présenter au Parlement et au Conseil des rapports d'évaluation intermédiaire ainsi qu'une communication sur la mise en œuvre du Programme. Le CESE doit également être pris en compte en tant que partie prenante tout au long du processus d'évaluation.

4.2 Proposition de décision du Conseil 2005/0035 (CNS) portant sur un programme spécifique de prévention et de lutte contre la criminalité pour la période 2007-2013.

4.2.1 Le CESE partage les objectifs généraux et spécifiques du Programme (art. 2 et 3).

⁽⁹⁾ <http://cumbre.clubmadrid.org/agenda/la-agenda-de-madrid.html>

4.2.2 Sans négliger le fait que l'assistance sociale et juridique des victimes est prévue dans le programme des droits fondamentaux, le CESE accorde un intérêt particulier aux aspects relevant: de la protection des témoins et des victimes, de la promotion et du développement des meilleurs pratiques en matière de protection de ces personnes au niveau des services de police (art. 3.1-c et 3.2-c), de la criminologie appliquée à la prévention de la criminalité et du développement de méthodes et outils horizontaux nécessaires à une stratégie de prévention et de lutte contre la criminalité (art. 3.1-b et 3.2-b): Le CESE soutient donc les travaux de la Commission sur les projets pilotes de lutte contre le terrorisme et le trafic d'êtres humains et de soutien financier aux victimes du terrorisme. Sur la base de l'évaluation de ces projets pilotes, une fois qu'ils seront mis en œuvre, le CESE estime qu'il serait souhaitable qu'ils conduisent à la création d'un fonds de compensation permanent pour les victimes du terrorisme.

4.2.2.1 En ce qui concerne la protection des victimes du terrorisme, ainsi que de leur famille et de leurs proches dans toutes les acceptions de ces termes, la «dimension humaine» de la lutte contre le terrorisme, basée sur la protection des victimes et la promotion du rôle de la société civile doit faire partie intégrante de toute stratégie en la matière. Les victimes souffrent dans leur chair d'une violence dirigée contre la société dans son ensemble, et contre les valeurs que celle-ci représente. La société a donc le devoir moral et politique de reconnaître cette souffrance et de lui apporter une réponse. Les États se doivent de protéger et de garantir le libre exercice des droits et des libertés de leurs citoyens, en commençant par le droit à la vie et le droit de vivre sans peur et sans menaces. Les victimes sont la réalité du terrorisme, elles portent la voix de la société et sont en première ligne dans la lutte contre le terrorisme. Le témoignage des victimes est le plus fort discours qui puisse faire émerger la prise de conscience et le nécessaire engagement de la société face au terrorisme et contribuer à l'articulation d'une réponse civique. C'est aussi la meilleure façon de discréditer et d'isoler les terroristes politiquement et moralement. Pour cela, il faut entre autres:

- La reconnaissance et la solidarité de la part de la communauté internationale, par l'envoi d'un message sans équivoque sur la priorité absolue que revêt le respect des droits de l'homme dans la lutte contre le terrorisme.
- Des mesures et des mécanismes de protection et d'assistance à l'échelle internationale pour les victimes du terrorisme.
- Le débat sur les victimes est étroitement lié à celui sur les droits de l'homme, dont il exige l'élargissement. En effet, en matière de lutte contre le terrorisme, il convient de concilier les deux aspects complémentaires que sont le respect des droits et libertés fondamentales des individus et l'obligation à laquelle sont tenus les États membres d'adopter toutes les mesures nécessaires pour protéger les droits de l'humanité face au terrorisme. Ce débat est malheureusement absent du document de la Commission qui fait l'objet du présent avis;

- La mise en place de mesures destinées à encourager l'engagement de la société civile dans la lutte contre le terrorisme, permettant à ses acteurs et aux victimes en particulier de pouvoir s'exprimer et de jouer un rôle actif sur le plan international.

4.2.2.2 Prévention de la criminalité Le trafic de drogue est la principale source de criminalité transnationale au sein de l'UE. Des groupes criminels bien établis dans tous les États membres garantissent la distribution à grande échelle dans l'ensemble de l'UE. Enfin, la tendance consistant à trafiquer plus d'un produit à la fois se développe.

Le trafic d'être humains est un problème de plus en plus grave au sein de l'UE. Les revenus générés par cette activité sont colossaux. L'UE doit mobiliser sa capacité opérationnelle afin d'engager et d'appuyer les recherches sur ce trafic et tous ses volets connexes tels que l'exploitation sexuelle des enfants ou la prostitution en général. A cet effet, le CESE juge absolument nécessaires des initiatives telles que la «Proposition de Directive du Conseil relative au titre de séjour de courte durée délivré aux victimes de l'aide à l'immigration clandestine ou de la traite des êtres humains qui coopèrent avec les autorités compétentes⁽¹⁰⁾», qui vise à renforcer les instruments de lutte contre l'immigration clandestine, en créant un titre de séjour destiné aux victimes de l'aide à l'immigration clandestine ou de la traite des êtres humains⁽¹¹⁾.

La corruption, le blanchiment de capitaux, la délinquance financière et la contrefaçon monétaire sont également un motif de préoccupation pour l'Union. Le blanchiment par exemple, utilisé comme une source de financement, est l'une des activités principales de certains groupes criminels organisés opérant sur le territoire européen. La convergence entre ces différents aspects de la criminalité et les sources de financement du terrorisme ne fait que renforcer les synergies qui contribuent à l'exploitation et à la violence dont sont victimes les individus⁽¹²⁾. Afin de lutter contre ce phénomène, il est tout particulièrement nécessaire:

- d'encourager la coopération et les alliances stratégiques entre les secteurs public et privé, notamment en ce qui concerne le développement des meilleures pratiques, la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, en respectant les normes de transparence et d'intégrité professionnelles dans le secteur financier et les organisations à but non lucratif, conformément aux recommandations du Groupe d'action financière (GAFI)⁽¹³⁾, principal organisme international chargé de la protection du système financier international contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, et au plan d'action de l'UE⁽¹⁴⁾.
- de développer des cadres statistiques et la criminologie appliquée comparatifs et de les appliquer à l'élaboration de mesures et de politiques concrètes

⁽¹⁰⁾ Avis du CESE du 29/05/2002 (rapporteur: M. Pariza Castanos) (JO C221 du 17 septembre 2002).

⁽¹¹⁾ COM (2002) 71 final du 11 février 2002.

⁽¹²⁾ <http://www.europol.eu.int/index.asp?page=publar2004#INTRODUCTION>

⁽¹³⁾ http://www.fatf-gafi.org/document/28/0,2340,en_32250379_32236930_33658140_1_1_1_1,00.html#Introduction

⁽¹⁴⁾ Note adressée au Conseil, 16 et 17 juin 2005, soumise par la Présidence et le coordinateur UE de la lutte contre le terrorisme: <http://www.consilium.eu.int/uedocs/cmsUpload/newWEBre01.en05.pdf>

4.3 En ce qui concerne l'article 4. 2 (types d'activités susceptibles d'être financées)

4.3.1 Il conviendrait de mentionner de façon spécifique l'importance que revêt le dialogue interconfessionnel et intergénérationnel dans l'identification des démarches intégristes et la mise en valeur des bonnes pratiques qui favorisent la compréhension mutuelle, la modération, la tolérance et l'esprit démocratique en limitant la radicalisation et le recrutement des adeptes. Il convient pour lutter contre le terrorisme de priver le phénomène de la légitimité morale que peuvent lui trouver certains, ce qui passe nécessairement par le dialogue et la compréhension mutuelle. Il faut également mettre en place des actions permettant aux différents groupes confessionnels et à leurs chefs de jeter des ponts entre les différentes communautés pour établir les relations de compréhension et d'entente mutuelles, harmonieuses et basées sur la tolérance qui pourraient favoriser l'apparition d'un corpus d'informations nous permettant de comprendre les causes de la haine et la façon de la désactiver. Les différentes communautés religieuses doivent se connaître mieux et il n'y a pas de meilleur moyen pour cela que la mise en place de mesures permettant la création de réseaux entre leurs membres.

4.3.2 Sans vouloir préjuger de l'intervention du programme des flux migratoires en matière d'intégration sociale et professionnelle des personnes, et notamment les jeunes, appartenant à des minorités ethniques, religieuses, culturelles ou issues de l'immigration, le présent programme devrait également développer des bonnes pratiques sur les méthodologies existantes dans ce domaine, notamment en ce qui concerne les activités de formation et l'échange de personnel et d'experts (article 4.2).

4.3.3 En ce qui concerne les organisations de la société civile, il convient de s'inquiéter de la récente proposition préliminaire de la Commission européenne portant sur un code de conduite pour promouvoir la transparence et la responsabilité financière des organisations à but non lucratif. Cette proposition risque en effet de produire des effets négatifs pour l'ensemble des ONG européennes et de décrédibiliser toutes ces organisations, en minant leur capital social le plus précieux: la confiance de l'opinion publique ainsi que celle des institutions locales, nationales et européennes.

Le CESE entend la préoccupation visant à prévenir l'utilisation des organisations à but non lucratif pour le financement du terrorisme et d'autres activités criminelles. Toutefois, cela doit se faire au moyen des instruments classiques de prévention et

de répression des différents États membres. Mais il serait surtout souhaitable de poursuivre les travaux, malheureusement interrompus, sur l'adoption des statuts de l'Association européenne et de la Mutualité européenne.

4.3.4 Nous réaffirmons ce que nous avons déjà dit aux points 4.1.2.2 et 4.1.2.3 en ce qui concerne les «activités de formation, échange de personnel et d'experts» et sur les «activités de sensibilisation et de diffusion».

4.3.5 Il convient également de privilégier l'art et la culture dans la création d'un cadre permettant d'apporter une réponse d'ordre civique à la criminalité et au terrorisme, entre autres parce qu'ils sont des instruments permettant d'exprimer et de comprendre des points de vue différents de la conception dominante dans nos pays.

4.4 En ce qui concerne l'article 14 (évaluation) nous réaffirmons ce que nous avons déjà dit au point 4.1.4.

5. Conclusion

5.1 Le CESE considère que les deux propositions de ce Programme-cadre sont nécessaires, et que, si le processus d'évaluation intermédiaire établit que l'impact de ce programme est positif, les deux propositions doivent bénéficier d'un soutien financier renforcé.

5.2 Le CESE doit en outre, dans la limite de ses compétences, faire partie intégrante du processus de dialogue avec la Commission et le Parlement européen dans le cadre de l'élaboration des plans annuels du Programme et des processus d'évaluation correspondants.

5.3 Le CESE tient en outre à rappeler que les moyens mobilisés dans les programmes européens en cours pour la défense des libertés et de la sécurité devraient être rééquilibrés au bénéfice de la défense des libertés conformément aux observations de l'avis intitulé «Le programme de La Haye: Dix priorités pour les cinq prochaines années — Un partenariat pour le renouveau européen dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice» (COM [2005] 184 final) (SOC/209).

5.4 La protection des droits fondamentaux, des libertés et de la sécurité est de la responsabilité de tous, commence par l'enseignement des valeurs communes dès les classes primaires des écoles, et doit se faire dans la recherche constante de l'équilibre entre les trois piliers libertés-démocratie-sécurité.

Bruxelles, le 14 décembre 2005.

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

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative à l'année européenne de l'égalité des chances pour tous (2007) — Vers une société juste»

[COM(2005) 225 final — 2005/0107 (COD)]

(2006/C 65/14)

Le 27 octobre 2005, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2 du Règlement intérieur, d'élaborer un avis sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 8 décembre 2005 (rapporteuse: Mária HERCZOG).

Lors de sa 422^{ème} session plénière des 14 et 15 décembre 2005 (séance du 14 décembre 2005), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 123 voix pour, 0 voix contre et 7 abstentions.

1. Synthèse de la position du CESE

1.1 Le Comité économique et social européen réaffirme qu'il apporte tout son soutien au programme de l'année européenne de l'égalité des chances pour tous (2007). Il s'est engagé pour la cause de l'égalité des chances, de la cohésion sociale en Europe et des droits fondamentaux pour tous.

1.2 Dans tous ses avis précédents sur la question, le CESE a souligné que des progrès bien plus concrets que ceux réalisés jusqu'à présent sont nécessaires pour que disparaisse toute forme de discrimination conformément à l'article 13 (¹). Il convient de reconnaître que de nombreuses mesures correctives ont été prises en faveur de l'égalité mais il reste encore des choses à faire qui ne peuvent être différées. À cet égard, l'année européenne de l'égalité des chances (2007) peut créer une bonne opportunité pour désigner et prendre en considération les groupes de personnes mentionnés.

1.3 Le CESE estime qu'il conviendrait de garantir à toute personne qui réside dans l'UE la non-discrimination et l'égalité des chances quant à la jouissance de l'ensemble des droits humains: civils, politiques, économiques, sociaux et culturels. Dès lors, l'année européenne 2007 devrait être mise à profit pour poursuivre l'élimination de tous les types de discrimination. Même si l'on accorde une attention particulière à ceux mentionnés à l'article 13, l'année européenne devrait représenter l'occasion de sensibiliser davantage l'opinion publique aux discriminations dont souffrent les groupes spécifiques qui ne sont habituellement pas pris en compte, comme les enfants par exemple, ainsi qu'aux questions liées à la discrimination qui n'ont pas encore trouvé de réponse.

(¹) Avis du CESE sur «La pauvreté parmi les femmes en Europe» (rapporteuse: Brenda King) — JO C 24 du 31.1.2006; avis du CESE sur «L'agenda social» (rapporteuse: Ursula Engelen-Kefer) — JO C 294 du 25.11.2005; avis du CESE sur «Le Fonds social européen» (rapporteuse: Ursula Engelen-Kefer) — JO C 234 du 22.9.2005; avis du CESE sur «Le programme communautaire pour l'emploi et la solidarité sociale — PROGRESS» (rapporteur: Wolfgang Greif), JO C 234 du 22.3.2006; SOC/167; avis du CESE sur «EQUAL» (rapporteur: Sukhdev Sharma) — JO C 241 du 28.9.2004; avis du CESE sur «L'année européenne des personnes handicapées» (rapporteur: Miguel Ángel Cabra de Luna) JO C 110 du 30.4.2004.

1.4 Le CESE approuve l'Agenda social 2005-2010 qui, en élaborant une stratégie d'action dans les domaines de l'égalité des chances et de la cohésion sociale, place ces deux domaines au centre de ses préoccupations. Sous réserve des ajouts et des modifications proposés ci-après, le CESE accepte et soutient les objectifs de l'Année européenne de l'égalité des chances (2007) qui s'articulent autour des droits, de la représentation, de la reconnaissance, du respect et de la tolérance ainsi que de l'intégration des domaines mentionnés dans les idées dominantes.

2. Motivation de l'avis et observations

2.1 Contenu essentiel du document de la Commission

2.1.1 La communication de la Commission sur l'Agenda social pour la période 2005-2010 a souligné l'importance d'œuvrer en faveur de l'égalité des chances afin de parvenir à une société plus solidaire. Elle a annoncé l'intention de la Commission (dans la communication qui accompagne la proposition à l'examen (²)) d'élaborer une nouvelle stratégie-cadre sur la non-discrimination et l'égalité des chances pour tous. La proposition visant à faire de l'année 2007 l'Année européenne de l'égalité des chances pour tous est l'une des principales initiatives énoncées dans la communication. L'Année européenne aura pour objectif général de sensibiliser la population aux avantages d'une société juste et solidaire dans laquelle l'égalité des chances est une réalité pour tous. Dans cette perspective, il sera nécessaire de s'attaquer aux obstacles qui empêchent de participer à la société et de favoriser l'instauration d'un environnement dans lequel la diversité de l'Europe sera considérée comme une source de vitalité sociale et culturelle. Les objectifs spécifiques de l'Année européenne sont les suivants:

— Droits — Sensibiliser l'opinion publique au droit à l'égalité et à la non-discrimination

(²) Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions «Stratégie-cadre pour la non-discrimination et l'égalité des chances pour tous» (COM(2005) 224).

- Représentation — Stimuler un débat sur les moyens de renforcer la participation civile, politique, économique, sociale et culturelle à la société
- Reconnaissance — Célébrer et accueillir la diversité
- Respect et tolérance — Œuvrer en faveur d'une société plus solidaire.

La proposition à l'examen contient les dispositions relatives à l'Année européenne de l'égalité des chances pour tous et arrête le budget pour cette action. La proposition est fondée sur l'article 13 du traité instituant la Communauté européenne ⁽³⁾.

2.2 Observations générales et spécifiques

2.2.1 L'instauration de l'égalité des chances est une priorité de la politique européenne et il importe qu'elle le reste. Bien qu'il y ait eu des changements législatifs significatifs au niveau européen et national dans le domaine de la lutte contre les discriminations, et en particulier en ce qui concerne les discriminations mentionnées à l'article 13, des actions supplémentaires sont nécessaires pour assurer une mise en œuvre plus cohérente de l'égalité des chances et de la non-discrimination. Les formes indirectes de discrimination peuvent souvent être constatées au moment où elles ont lieu mais sont difficiles à prouver. Il convient qu'elles soient également prises en considération sur la base du programme de l'Année européenne 2007.

2.2.2 Il convient également de se pencher sur les différences de degré et de portée de la protection antidiscriminatoire en fonction des différents motifs de discrimination. Le Comité recommande vivement que chaque type de discrimination (fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle) soit interdit dans les domaines de l'emploi, de la formation, de l'enseignement, de la protection sociale, des avantages sociaux ainsi que de l'accès aux biens et aux services, sans quoi une hiérarchie serait créée entre les groupes.

2.2.3 Depuis l'élaboration de la Charte européenne des droits fondamentaux, l'UE ne peut plus être uniquement considérée comme une association interétatique fondée sur la rationalité économique. Il convient par conséquent de prendre en considération comme il se doit les groupes sociaux qui souffrent de diverses formes d'exclusion parce qu'on les a empêchés d'accéder au marché du travail et de prendre part à la vie économique ou qu'ils vivent dans la pauvreté même s'ils sont actifs sur le marché du travail.

⁽³⁾ Article 13 du traité instituant la Communauté européenne: (1) Sans préjudice des autres dispositions du présent traité et dans les limites des compétences que celui-ci confère à la Communauté, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, peut prendre les mesures nécessaires en vue de combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle. (2) Par dérogation au paragraphe 1, lorsque le Conseil adopte des mesures d'encouragement communautaires, à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres, pour appuyer les actions des États membres prises en vue de contribuer à la réalisation des objectifs visés au paragraphe 1, il statue conformément à la procédure visée à l'article 251.

2.2.4 Des considérations sociales et économiques plaident en faveur d'une égalité des chances garantie à tous les individus et en particulier à ceux qui sont discriminés ou défavorisés du fait de circonstances sociales, économiques, culturelles, géographiques ou autres. S'ils bénéficiaient d'un soutien adéquat, ils pourraient participer pleinement à la société en apportant leur contribution aussi bien sociale qu'économique.

2.2.5 Le CESE est d'avis que l'année européenne de l'égalité des chances pour tous (2007) représente une occasion de mettre l'accent sur ceux qui peuvent être oubliés comme les jeunes, y compris les enfants, qui font l'objet d'une discrimination due à l'âge, les gens qui sont victimes de discriminations multiples pour plusieurs raisons et les personnes discriminées du fait qu'elles habitent des régions et des agglomérations éloignées ou peu peuplées et qui n'ont peut-être pas accès aux services nécessaires.

2.2.6 Le Comité estime que l'année européenne devrait offrir également l'occasion d'étudier plus en profondeur les enjeux majeurs, tels que la question de la discrimination multiple dont souffrent fréquemment certains groupes (par exemple, les enfants handicapés, les émigrés âgés, les femmes Roms). Enfin, il est nécessaire que toutes les initiatives dans le domaine de la lutte contre la discrimination tiennent compte de la nature différente et hétérogène des groupes les plus discriminés.

2.2.7 L'année européenne de l'égalité des chances devrait contribuer à améliorer la situation d'un plus grand nombre de groupes. Pour montrer le chemin, il faudrait accorder une attention particulière à la Convention internationale des droits de l'enfant de l'ONU, un document ratifié par tous les États membres et qui peut par conséquent être considéré comme faisant partie des principes reconnus par la communauté des États membres, ce qui permet également à l'application des droits de l'enfant d'être élevée à l'avenir au rang d'une exigence internationale.

2.2.8 Il serait encore prématuré d'exprimer un avis sur les principales expériences faites lors de l'année européenne des handicapés (2003) qui visait à améliorer l'égalité des chances des personnes handicapées et dans le cadre du plan d'action (2004-2010) ⁽⁴⁾ adopté en 2003. On peut en revanche mettre clairement en évidence ⁽⁵⁾ que ce groupe d'individus a pu bénéficier, grâce à l'impact de l'année européenne, d'une attention accrue dans les États membres et que les citoyens de l'Union disposent de renseignements mieux fondés sur leurs concitoyens handicapés. Toutefois, une évaluation appropriée de ce qui a déjà été fait de même qu'un suivi des années européennes sont primordiaux pour accomplir de véritables changements. Le CESE prépare actuellement un avis sur l'évaluation et le suivi de l'année européenne des handicapés.

2.2.9 Au titre des retombées indirectes de l'année 2007, il convient que lors de l'élaboration de la législation, le chapitre concernant le suivi ne fasse pas uniquement figurer le critère du pourcentage de la population européenne ayant obtenu davantage d'informations au sujet des groupes d'individus systématiquement frappés par les discriminations. Il importe d'examiner aussi quels changements concrets ont eu lieu dans la vie quotidienne et dans la pratique administrative.

⁽⁴⁾ Voir l'avis du CESE SOC/163 – JO C 110 du 30.4.2004.

⁽⁵⁾ Voir l'Eurobaromètre.

2.2.10 L'intégration des différents motifs de discrimination dans les politiques et initiatives de l'UE, tout comme la prise en compte des exigences spécifiques liées à un motif particulier lors de la mise en œuvre d'actions liées à des motifs autres (par exemple prendre en compte les problèmes des handicapés lorsque l'on considère les autres causes de discrimination), constituent la clé pour progresser en matière de suppression de la discrimination et de promotion de l'égalité des chances. L'expérience déjà acquise dans ce domaine notamment en ce qui concerne l'égalité entre hommes et femmes, pourrait être utilisée dans le traitement des autres motifs de discrimination.

2.2.11 Il est fondamental de souligner, outre le caractère inacceptable de la discrimination, de la xénophobie et du racisme, les valeurs d'une Europe multiculturelle et l'importance de la mise en œuvre des directives adoptées par le passé dans le cadre de la politique européenne de lutte contre les discriminations.

2.2.12 Le CESE a déjà affirmé dans plusieurs avis⁽⁶⁾ l'importance qu'il accorde à la participation des organisations non gouvernementales, des groupes minoritaires précités, des employeurs privés et publics, des acteurs de l'économie sociale, des salariés et des représentants des régions. Il convient également d'impliquer les personnes victimes de la discrimination et les groupes et organismes qui les représentent à tous les niveaux et à toutes les phases de la mise en œuvre. Lors de la programmation, de la mise en œuvre et du contrôle des aides, il est nécessaire de surveiller plus efficacement (et, s'il le faut, par l'intermédiaire de rapports émanant d'autres sources également) s'il existe par exemple effectivement une communication adéquate avec les organisations non gouvernementales.

2.2.13 Il convient d'accorder une attention particulière de même qu'une reconnaissance au rôle des ONG et des organisations qui représentent les groupes victimes de discrimination. Il y a lieu de s'assurer de leur implication dans l'année européenne à tous les niveaux (local, régional, national et européen) et à toutes les étapes (organisation générale, mise en œuvre, application, évaluation et suivi de l'année européenne). En particulier, il convient de souligner et de prendre en compte le rôle des entreprises et des organisations d'économie sociale (coopératives, associations, fondations et fonds de mutualisation) dans la lutte contre la discrimination.

2.2.14 Le Comité se félicite que la Commission reconnaisse l'importance de travailler avec des employeurs et des salariés afin d'encourager et de soutenir le développement de pratiques de non-discrimination sur le lieu de travail et des politiques favorables à la diversité. Le CESE recommande que l'année européenne des handicapés soit utilisée:

- pour identifier et promouvoir les échanges d'informations et les exemples de bonne pratique;
- pour sensibiliser les entreprises sur la valeur ajoutée que représentent le respect et l'intégration de conditions équitables dans leurs procédures de recrutement et leurs politiques d'évolution des carrières;
- pour créer des partenariats et des réseaux durables entre les employeurs et d'autres parties prenantes, y compris les ONG et les organisations qui travaillent avec des groupes victimes de discriminations;
- en lien avec le projet à venir de la Commission sur la responsabilité sociale des entreprises (qui doit être publié en janvier 2006).

2.2.15 Il convient de bien préparer l'Année de l'égalité des chances en s'appuyant sur les expériences précédentes. Il y a lieu de fournir des informations dans une langue et un langage compréhensibles par tous, de garantir des opportunités d'enseignement et de formation, de s'assurer l'attention appropriée des médias, le concours des autres politiques et l'aide technique nécessaire. Il convient d'utiliser, de diffuser et d'adapter plus largement les résultats actuels des recherches, les bonnes pratiques et les programmes qui se sont révélés efficaces.

2.2.16 Le CESE estime que le budget prévu est très limité par rapport aux ambitions et aux besoins. Il conviendrait d'accorder l'attention requise à l'allocation des ressources disponibles pour s'assurer que les personnes impliquées au départ y aient accès.

2.2.17 À l'occasion de l'année européenne de l'égalité des chances pour tous, il convient également d'indiquer qu'il importe de garantir dans les pays de l'Union l'opportunité pour chacun — au-delà des groupes mentionnés dans l'article 13 et dans le présent avis — de mieux développer ses capacités et ses possibilités, en premier lieu au moyen de l'intégration sociale et de l'éducation.

Bruxelles, le 14 décembre 2005.

Le Président
du Comité économique et social européen
Anne-Marie SIGMUND

⁽⁶⁾ Voir SOC/189 – JO C 234 du 22/9/2005.

Avis du Comité économique et social européen sur «Comment intégrer les aspects sociaux dans les négociations des Accords de partenariat économique»

(2006/C 65/15)

Par lettre de la Commissaire Loyola de PALACIO datée du 2 juillet 2004, la Commission a demandé au Comité économique et social européen, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, d'élaborer un avis sur le thème: «*Comment intégrer les aspects sociaux dans les négociations des Accords de partenariat économique (APE)*»

La section spécialisée «Relations extérieures», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 10 novembre 2005 (rapporteur: A. PEZZINI; corapporteur: G. DANTIN).

Lors de sa 422^e session plénière des 14 et 15 décembre 2005 (séance du 14 décembre 2005), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 125 voix pour, 2 voix contre et 7 abstentions.

1. Introduction

1.1 Le cadre de l'avis

1.1.1 Le présent avis répond à une demande formulée par la Commissaire Loyola de Palacio. Dans son courrier de saisine en date du 2 juillet 2004, après avoir indiqué «*que la Commission appréciait le rôle actif joué par le Comité économique et social dans la promotion d'un dialogue ouvert entre les acteurs non étatiques des ACP et l'Union européenne*» elle demande au Comité d'élaborer un «*avis exploratoire sur la manière d'inclure des aspects sociaux dans les négociations sur les Accords de partenariat économique, l'accent étant placé sur l'emploi, les normes de travail, la sécurité sociale et les question de genre*».

1.1.2 Les Accords de partenariat économique (APE) sont régis par l'article 37 de l'Accord de Cotonou. Ils doivent être conclus avant le 31 décembre 2007 et ont pour objectifs de promouvoir «*l'intégration progressive et harmonieuse des États ACP dans l'économie mondiale, dans le respect de leurs choix politique et de leurs priorités de développement, encourageant ainsi leur développement durable et contribuant à l'éradication de la pauvreté dans les pays ACP*» (article 34, paragraphe 1). Plus généralement, ils participent de la mise en œuvre de la «*stratégie de développement*» telle qu'elle figure dans les articles 19 à 27 (titre 1) de l'Accord de Cotonou.

1.1.3 La lettre de saisine de la Commission, s'inscrit dans l'article 37, et le titre 1 de l'Accord de Cotonou. Ceci détermine le cadre dans lequel se situe le présent avis exploratoire.

1.2 Cette saisine marque l'importance qu'attache la Commission à la prise en compte de la dimension sociale dans la négociation des Accords de partenariat économique.

1.2.1 Le Comité se félicite du souci et de la démarche de la Commission.

1.2.2 En effet il ne saurait y avoir de développement économique optimum sans que celui-ci soit parallèlement accompagné d'un développement social. Ces concepts doivent aller de pair si on veut que les progrès économiques soient pleinement efficaces et engendrent ainsi une amélioration des modes de vie et le bien-être des populations.

1.2.3 Par ailleurs, la mise en œuvre des APE conduira inéluctablement à de nécessaires réformes structurelles, bouleversant de nombreuses données de la vie actuelle des populations des pays ACP. Ces réformes structurelles, qui seront souvent vécues de façon difficile, devront être accompagnées parallèlement de progrès sociaux au risque d'un rejet des accords de partenariat économique par les populations.

1.2.4 De ce point de vue, la participation de la société civile aux différentes phases du processus que sous-tendent les accords de partenariat économique est centrale.

1.3 D'une façon générale l'**accord de Cotonou** prévoit la suppression progressive des entraves liées aux échanges entre les deux parties et considère que la période de négociation est utile et opportune pour développer les capacités des secteurs public et privé.

1.3.1 Les objectifs qui sous-tendent les négociations relatives aux APE — éléments de mise en œuvre de l'accord de Cotonou — portent essentiellement sur les aspects suivants: l'éradication de la pauvreté, le développement durable, la participation effective des femmes, l'association des acteurs non gouvernementaux et le souci de maintenir un niveau suffisant de dépenses publiques dans les secteurs sociaux ⁽¹⁾.

1.3.2 L'accord de Cotonou prévoit que les APE couvrent une grande variété de secteurs: la politique de la concurrence ⁽²⁾, les droits de propriété intellectuelle ⁽³⁾, les mesures sanitaires et phytosanitaires ⁽⁴⁾, les aspects commerciaux et environnementaux ⁽⁵⁾, les normes commerciales et de travail ⁽⁶⁾, la protection des consommateurs ⁽⁷⁾, la sécurité alimentaire ⁽⁸⁾ et les investissements ⁽⁹⁾.

⁽¹⁾ Accord de Cotonou, art. 25.

⁽²⁾ Considérant Q, résolution de l'Assemblée parlementaire paritaire, Addis Abeba 3643/04/déf.

⁽³⁾ Art. 46.

⁽⁴⁾ Art. 48 qui reprend les Accords de l'OMC.

⁽⁵⁾ Art. 49.

⁽⁶⁾ Art. 50.

⁽⁷⁾ Art. 51.

⁽⁸⁾ Art. 54.

⁽⁹⁾ Art. 75.

1.4 **Les APE**, dont le cadre comprend plusieurs dimensions (cf. Annexe II), sont considérés comme des accords de libre-échange réciproques, devant être négociés sur une base bilatérale entre l'UE et les pays ou régions ACP. À cet égard il convient de souligner le principe selon lequel les APE doivent être conformes aux règles de l'OMC.

1.4.1 Pour ce faire, les pays ACP et l'UE sont convaincus de la nécessité d'instaurer, dans le cadre de l'OMC, un système commercial multilatéral plus équilibré et plus juste, fondé sur un lien évident entre commerce et développement, proposant un traitement réellement différencié en faveur des pays en développement, surtout des PMA et des petits pays insulaires, et enfin marqué par la transparence et l'intégration réelle dans le processus décisionnel.

1.5 **Les négociations** menées jusqu'ici (cf. Annexe II) ont révélé certaines divergences de vue importantes entre les pays ACP et l'Union européenne comme l'a souligné l'assemblée parlementaire ACP/UE.

1.5.1 Il ne faut pas perdre de vue que la dette extérieure constitue un obstacle insurmontable au développement économique et social de nombre de pays ACP⁽¹⁰⁾. C'est par ailleurs une des raisons pour laquelle la première phase de négociation des APE n'a pas débouché sur un accord-cadre contraignant, contrairement à ce qu'espéraient les pays ACP.

2. Observations générales

2.1 De nombreux pays ACP, en particulier ceux de l'Afrique australe, estiment que les perspectives d'une intégration régionale seront sources, dans un premier temps, d'une perte de revenus notamment en raison de l'abaissement des droits de douane. Il semble donc nécessaire d'envisager, pendant cette période, un engagement financier accru en fonction des différents niveaux de contribution. Par la suite, étant donné que les recettes douanières constituent dans de nombreux pays ACP une grande partie des recettes publiques, il conviendra d'élaborer, dans les meilleurs délais possibles, un système fiscal qui puisse générer des revenus compensant ces pertes. Ces pays ont besoin d'être aidés afin de mettre en place des systèmes fiscaux efficaces. En outre, les pays ACP n'ont enregistré que peu de progrès en direction de formes concrètes de coopération commerciale régionale. Les accords existants ou en voie de réalisation, outre le fait qu'ils sont limités à certaines régions, n'ont généralement pas atteint l'objectif de développement des échanges interrégionaux. De fait, les zones d'intégration actuellement existantes sont peu nombreuses à disposer d'un volume significatif d'échanges commerciaux interrégionaux.

2.1.1 Les négociations actuellement en cours dans le cadre des six chantiers régionaux ouverts sont longues et complexes. L'échéance fixée à la fin de 2007 ne sera probablement pas

respectée. La période de transition sera plus longue et s'étendra bien au-delà de 2008. Les difficultés principales se posent essentiellement en Afrique australe et en Afrique orientale. En effet, les pays africains témoignent beaucoup plus d'intérêt pour les problèmes d'infrastructure (réseau routier, hôpitaux, centres de formation, développement agricole, etc.) que pour ceux ayant trait aux aspects de la société civile⁽¹¹⁾.

2.1.2 Dans chaque région, des *task force* assurent le suivi des négociations commerciales⁽¹²⁾. *Les organisations représentantes de la société civile doivent être nécessairement consultées par la task force pour entendre leurs analyses, leurs propositions sur les aspects sociaux et plus généralement sur l'ensemble des problématiques relevant du développement. Pour ce faire les représentants de la société civile doivent se structurer au niveau régional et bénéficier d'une organisation leur permettant d'élaborer collectivement leurs positions. L'Union européenne doit contribuer financièrement et techniquement à la mise en place opérationnelle d'une telle démarche.*

2.1.3 Dans ses précédents rapports, le Comité s'était exprimé en faveur d'une participation accrue de la société civile⁽¹³⁾, notamment compte tenu du fait que des dispositions relatives à la participation des acteurs non gouvernementaux figurent dans plus de trente articles de l'accord de Cotonou, ainsi que dans une déclaration finale et à l'annexe IV relative aux procédures de mise en œuvre et de gestion. Les dispositions qui illustrent le mieux cette approche figurent à l'article 2, intitulé «Principes fondamentaux» et au chapitre 2, entièrement consacré aux «Acteurs du partenariat».

2.1.4 Le CESE considère qu'il est important d'étendre aux régions ACP les expériences engrangées dans l'Union, principalement dans les régions de l'objectif 1, concernant l'utilisation des Fonds structurels⁽¹⁴⁾.

2.2 **La société civile:** sa participation à la réalisation des accords de partenariat économique, est une des conditions essentielles à l'efficacité de leurs résultats.

2.2.1 L'article 6 de l'Accord de Cotonou définit ainsi les «acteurs non étatiques»: il s'agit du secteur privé, des partenaires économiques et sociaux, y compris les organisations syndicales, et de la société civile sous toutes ses formes selon les caractéristiques nationales⁽¹⁵⁾.

⁽¹¹⁾ Appréciations formulées lors des rencontres avec les fonctionnaires de la Commission.

⁽¹²⁾ Elles se composent de représentants de chaque État et de représentants de la Commission, par le truchement des délégations.

⁽¹³⁾ Cf. notamment les documents CES, rapporteur: Pezzini et REX / 069/2002, rapporteur: Baeza Sanjuan.

⁽¹⁴⁾ Au partenariat vertical s'ajoute le partenariat horizontal, qui prévoit la participation obligatoire de la société civile à l'élaboration et à la gestion des plans opérationnels régionaux.

⁽¹⁵⁾ Les documents de la Commission (DG Développement) précisent les catégories. Outre les travailleurs et les employeurs, il s'agit des organisations de défense des droits de l'homme, des organisations de base, des organisations de femmes, des associations de jeunes, des organisations de protection de l'enfance, des représentants des populations autochtones, des organisations de protection de l'environnement, des organisations agricoles, des associations de consommateurs, des représentants d'organismes religieux, des ONG ainsi que des associations du secteur culturel et des médias.

⁽¹⁰⁾ Art. 45.

2.2.2 L'Accord contient de nombreuses références à la société civile ⁽¹⁶⁾. Plus particulièrement, l'article 4 indique de quelle manière la société civile doit être impliquée ⁽¹⁷⁾.

2.2.3 Dans la majorité des pays ACP, la société civile est peu organisée. Dès lors la négociation des Accords de partenariat économique (APE) représente une opportunité afin d'accroître son organisation et donc sa capacité de propositions. Ce n'est qu'à cette condition qu'elle pourra ensuite jouer un rôle majeur, sur le terrain, dans la mise en œuvre des orientations prises, et contribuer ainsi à tirer la croissance par un accroissement de la compétitivité et un développement des aspects sociaux.

2.2.4 À cet égard il est important que les négociations au niveau de l'ensemble des pays ACP obéissent à quelques critères obligatoires: au-delà d'une intégration sensée à l'économie mondiale il devrait notamment s'agir **du développement du commerce accompagné des droits sociaux y afférents, de la réduction de la pauvreté, et du respect des droits des travailleurs** ⁽¹⁸⁾. Ces critères devraient orienter les négociations régionales.

2.2.5 Il faudrait souligner que de nombreux aspects liés à l'emploi, à la sécurité sociale et à l'égalité entre les sexes ainsi que le lien étroit qui existe entre le développement du commerce et les normes relatives au travail sont repris de façon plutôt générique et uniquement dans le préambule du **mandat de négociation** confié à la Commission sur les APE.

2.2.6 Les documents élaborés par la Commission sur les résultats de la première phase des négociations entre l'UE et les différentes régions ACP abordent de façon trop superficielle le développement des questions sociales et les problèmes d'égalité entre les sexes.

2.2.7 Cela va à l'encontre du principe selon lequel les APE représentent la dimension économique de l'accord de Cotonou. Les valeurs portant sur l'homme dans toutes ses dimensions, largement mises en évidence dans l'accord de Cotonou, devraient par conséquent être reprises et défendues dans les négociations relatives au partenariat économique.

2.3 Pour que les résultats des accords de partenariat économique soient efficaces en matière sociale, il convient de créer, pour les acteurs socioprofessionnels, un cadre qui génère une unité de lieu et une unité de temps.

⁽¹⁶⁾ Articles 2, 4 à 7, 8, 9, 10, 15, 17, 19 à 24, 25, 33, 37, 56, 57, 58, 65, 70, 71, 72, 74 à 78, 81. La société civile est en outre mentionnée dans la Déclaration commune relative aux acteurs du partenariat (déclaration 1 annexée à l'acte final), à l'annexe IV, article 4, dans le Compendium sur les stratégies de coopération et dans les lignes directrices de programmation.

⁽¹⁷⁾ Les acteurs de la société civile doivent être constamment informés, reçoivent des ressources financières, doivent être impliqués dans la mise en œuvre des projets et reçoivent un appui dans les secteurs culturels et économiques afin d'améliorer en permanence leur organisation.

⁽¹⁸⁾ Art. 50 de l'accord de Cotonou et normes fondamentales de l'OIT.

2.3.1 Afin d'aboutir à des résultats satisfaisants, tant des négociations que la mise en œuvre de leurs contenus, ce cadre favorisera la construction d'une méthodologie participative effective, associant les acteurs économiques et sociaux dès la phase d'élaboration des interventions.

2.3.2 Cependant, pour l'heure, les négociations qui ont été entamées reposent sur des inégalités graves et croissantes entre les deux parties, en ce qui concerne le niveau de développement, de la qualité de la vie et des droits sociaux ou des termes de l'échange, mais plus encore la capacité autonome de proposition en matière de gestion et de contrôle. Ces disparités et ces déséquilibres rendent les négociations sur les APE très complexes et sensibles. Une telle complexité ne doit pas obérer la nécessaire inclusion des aspects sociaux dans la négociation, soit directement, soit comme étant une résultante certaine clairement identifiée, d'options économiques et/ou commerciales choisies. Cela portera à mettre plus particulièrement l'accent sur l'emploi et l'esprit d'entreprise, sur les normes du travail, sur la sécurité sociale et sur les questions de genre ⁽¹⁹⁾.

2.3.3 Au niveau régional, certaines feuilles de route prévoient la présence de la société civile dans les différentes phases de négociation et au sein des Comités nationaux et régionaux. Néanmoins, le degré d'implication et de satisfaction des représentants de la société civile dans le processus de partenariat n'est pas encore connu.

2.3.4 Grâce aux rencontres régulières entre les représentants socio-économiques des pays ACP et le CESE, ce dernier est toutefois capable d'évaluer leur degré d'implication dans les différentes phases du processus.

3. La participation de la société civile

3.1 Dans la majorité des pays ACP, la société civile est souvent peu ou mal organisée. Dès lors, la négociation des accords de partenariat économique peut représenter une opportunité afin d'accroître son organisation et donc sa capacité de proposition. Ceci est l'une des conditions qui lui permettra de jouer ensuite un rôle majeur, sur le terrain, dans la mise en œuvre des orientations prises, contribuant ainsi à tirer la croissance par un accroissement de la compétitivité et un développement des contenus sociaux. L'amélioration de l'organisation de la société civile et donc de sa capacité à agir ne saurait se réaliser sans la détermination de la Commission et la volonté des pays concernés.

3.1.1 Une évaluation régulière et constante de la participation des acteurs socioéconomiques à l'ensemble des phases composant la réalisation des APE pourra créer une dynamique positive vers une amélioration constante. Cette évaluation devrait être conduite par les négociateurs institutionnels.

⁽¹⁹⁾ JO C 74 du 23.3.2005.

3.1.2 La consultation et l'implication des différents secteurs de la société civile durant les différentes phases composant le processus permettrait, notamment, de donner sens et visibilité au travail accompli qui, par le biais des APE et conformément aux principes arrêtés à Cotonou, a pour objectif l'amélioration de la qualité de la vie de l'ensemble de la population.

Les exemples de bonnes pratiques devraient être traduits dans les langues locales et diffusés largement.

3.2 Pour mettre en œuvre et valoriser une méthodologie participative efficace, condition indispensable de l'efficacité et de la qualité de l'apport de la société civile, il faut réunir les conditions permettant aux acteurs non étatiques de se retrouver, de débattre, d'élaborer collectivement des objectifs, de les proposer lors des négociations APE, d'en suivre l'évolution et surtout d'en assurer et de suivre sur le terrain la mise en œuvre et d'en évaluer l'impact.

3.2.1 La réunion de ces conditions relève de la nécessité de créer un espace à destination des acteurs socioprofessionnels qui assure à la fois une unité de temps et une unité de lieu.

3.2.2 A cette fin, ainsi que l'a indiqué dans sa déclaration finale la «24^{ème} **rencontre des milieux économiques et sociaux ACP-EU**» qui s'est tenue fin juin à Bruxelles, le Comité économique et social européen propose la création de **Comités régionaux du dialogue social**, réunissant les acteurs socioprofessionnels pour contribuer à élaborer, proposer et assurer la mise en place et le suivi de programmes de développement social.

3.2.3 D'une façon générale les mandats des Comités régionaux pour le dialogue social devraient porter essentiellement sur:

- l'application et le contrôle des conventions OIT notamment celles portant sur les droits sociaux fondamentaux;
- la promotion de l'emploi décent et du développement social;
- les impacts économiques et sociaux produits dans le cadre régional par les APE ainsi que ceux produits par l'intégration régionale.

3.2.3.1 Plus précisément les Comités régionaux pourraient mettre l'accent, à l'aide éventuellement de groupes spécialisés, sur l'élaboration de propositions concernant:

- la promotion de l'emploi: objectifs et méthodes. Caractère décent (rémunérations, conditions de travail, etc.
- l'éducation;
- la formation professionnelle et continue;
- les dispositifs de protection sociale;
- l'évolution négociée des secteurs informels;
- l'égalité entre les sexes;
- le développement durable avec une attention particulière pour l'environnement;
- les infrastructures et les investissements.

3.2.4 Le BIT pourrait collaborer, du point de vue de la méthodologie d'organisation et de fonctionnement, à la mise en place des Comités régionaux du dialogue social. En effet dans le cadre de son programme PRODIAP (Programme régional de promotion du dialogue social en Afrique francophone) le BIT a acquis une grande expérience. Celle-ci pourrait être mise à profit pour contribuer à l'efficacité des Comités.

3.2.5 S'agissant de la composition du Comité régional, les critères d'éligibilité y concourant pourraient s'inspirer de l'accord intervenu entre les États ACP et le Conseil de l'Union européenne pour ce qui est de l'accès aux ressources du FED (Fonds européen de développement).

3.2.6 Dans la mesure où il existerait dans des régions homogènes déjà constituées (Caraïbes), des plates-formes, forums ou autres regroupements structurés des acteurs non étatiques — mis en place pour répondre aux nécessités de l'élaboration des Programmes indicatifs nationaux et régionaux— il conviendrait d'examiner les modifications à leur apporter afin de répondre à la réalisation des objectifs dévolus aux Comités régionaux pour le dialogue social.

3.2.7 Par souci d'efficacité les Comités régionaux pour le dialogue social pourrait, de façon ponctuelle, être associés au travail des «task force de préparation régionale» (TFPR). En effet, les TFPR jouent un rôle déterminant dans la mesure où elles garantissent que la programmation de l'aide répond aux besoins exprimés durant les différentes phases de négociation.

3.2.7.1 L'implication de ces comités permettrait à la société civile organisée de jouer un rôle plus important et de veiller au respect du principe de développement durable, durant les négociations et dans les interventions concrètes, au niveau régional.

3.2.7.2 Comme cela a été exprimé à plusieurs reprises, les problèmes liés à l'agriculture et les différents aspects environnementaux revêtent une importance particulière dans les pays ACP. Il importe grandement de les prendre en considération durant toutes les phases de négociation, notamment en tirant profit de l'expérience de terrain des représentants locaux du secteur.

3.2.7.3 Les Comités régionaux pour le dialogue social pourront avoir une fonction d'autant plus concrète et un rôle d'initiative d'autant plus marqué qu'une fois identifiés avec précision les problèmes de disponibilité économique et d'organisation, ils deviendront un interlocuteur à part entière du Comité de suivi ACP/UE et tireront profit de l'échange d'expériences avec le Comité économique et social européen.

4. Le développement de l'emploi

4.1 L'emploi décent est l'outil essentiel pour lutter contre la pauvreté car il permet de:

- générer des revenus, donc du pouvoir d'achat, donc des marchés;
- sortir des personnes et des groupes de l'assistance;

— produire des biens et des services accessibles aux populations et nécessaires à leurs besoins;

— contribuer à financer les aspects sociaux: éducation et formation, retraites, allocations de chômage, soins de santé. En d'autres termes, ce que l'on appelle «sécurité sociale» ...

4.1.1 Les politiques de l'emploi doivent dynamiser et combiner les apports des secteurs publics et privés ainsi que les réalisations de l'économie sociale et solidaire.

4.1.2 Les programmes du développement de l'emploi devraient envisager une insertion progressive, négociée, des économies informelles dans les secteurs privés ou publics, notamment par la promotion des normes internationales du travail (droits fondamentaux en particulier), l'engagement des entreprises bénéficiaires de fonds publics résultant d'appels d'offres (investissement, travaux divers) à respecter les normes internationales du travail ainsi que les règles protectrices de l'environnement (climat, biodiversité, Protocole de Kyoto, protection des forêts, etc.). Il s'agit là, pour partie, de la Responsabilité Sociale des Entreprises.

4.1.3 Ces programmes devraient en outre dessiner des orientations concernant les réformes économiques, fiscales et administratives nécessaires, la lutte contre la corruption, la mise en place, par exemple, de crédits d'impôt et autres services destinés, notamment, aux PME et à l'artisanat.

4.1.4 Il est notoire que le partenariat vise à promouvoir et à accélérer le développement économique, culturel et social des pays ACP, l'objectif principal étant la réduction et, finalement, l'éradication de la pauvreté. Les APE devraient enrichir le partenariat en aidant les économies à s'ouvrir, surtout en ce qui concerne la dimension Sud/Sud, et en contribuant à accroître la libéralisation avec des règles claires et avantageuses pour les investisseurs nationaux et étrangers.

4.1.5 Afin de permettre aux pays ACP de s'ouvrir d'un point de vue culturel et économique, un effort particulier doit être fourni. À cet égard, les APE constituent une occasion à saisir dans la mesure où ils permettraient de créer une union douanière qui bénéficierait à toutes les parties et favoriserait l'intégration régionale.

4.2 Malheureusement, aucune étude d'impact sur l'emploi qui rende compte de la situation d'origine n'a été réalisée au début des négociations. Cette étude aurait permis de mieux évaluer les progrès accomplis.

4.2.1 La coopération a pour objet d'appuyer les réformes et politiques économiques et institutionnelles nécessaires pour instaurer un contexte favorable aux investissements privés et au développement d'un secteur privé dynamique, efficace et compétitif. Parallèlement, le secteur public, en particulier, doit également être renforcé notamment en matière d'investissements dans la formation, les soins de santé et les services sociaux en général, afin de pouvoir soutenir le secteur privé.

4.2.2 La coopération a notamment pour mission:

— de promouvoir le dialogue entre le secteur public et le secteur privé;

— de développer le savoir-faire et une culture d'entreprise;

— de résoudre le problème de l'activité informelle, dans le respect de l'État de droit.

4.2.3 Si les interventions effectuées dans le cadre des accords précédents ⁽²⁰⁾ ont donné des résultats, il ne s'agit manifestement pas de ceux qui étaient escomptés, surtout en ce qui concerne la promotion du secteur privé et du rôle qu'il joue pour stimuler la croissance et la diversification de l'économie.

4.2.4 Lors de l'élaboration du programme de développement, les acteurs socioprofessionnels devraient procéder à une analyse ponctuelle des difficultés rencontrées par la promotion, la protection et le soutien des interventions destinées aux petites et moyennes entreprises.

4.3 En Afrique principalement, les options fondamentales du développement reposent sur l'agriculture qui restera longtemps encore l'axe central des interventions. Concrètement, celles-ci peuvent se traduire par:

— l'évolution et l'efficacité des pratiques agricoles traditionnelles;

— la réalisation d'infrastructures et de services sociaux largement accessibles;

— le développement des petites activités artisanales et entrepreneuriales, souvent dans le secteur agroalimentaire.

4.3.1 Afin de permettre au secteur agricole de se développer et de se consolider, il est nécessaire d'appliquer au commerce entre les pays ACP et l'UE, surtout durant les prochaines années, des règles souples qui permettront de s'approprier les règles sanitaires et phytosanitaires et fourniront la possibilité à des petites entreprises de naître, de se renforcer et de se diversifier, protégées par les clauses de sauvegarde appropriées.

4.3.2 Les interventions dans le secteur agricole devraient, au fil du temps, permettre:

— de développer des standards de sécurité alimentaire en vue de débouchés pour l'exportation;

— d'améliorer les accès au marché agricole, notamment par le biais d'action marketing;

— de vaincre les obstacles bureaucratiques et d'améliorer la logistique;

— de promouvoir la formation dans le domaine des services et de la recherche;

⁽²⁰⁾ Convention d'association du traité de Rome (art.131/1957); Yaoundé I et II, Lomé I, II, III, IV et IV bis.

- de développer des instituts de crédit agricole et coopératif;
- d'adopter des règles sûres et partagées pour la propriété foncière;
- de favoriser le passage progressif de l'emploi depuis l'agriculture au développement de services ruraux.

4.3.2.1 La réalisation des objectifs décrits ci-dessus est possible grâce à une coopération, en partie dans le cadre des APE et en partie dans le cadre des projets d'aide, dont les principaux éléments sont:

- des projets intégrés de développement rural;
- la formation et le renforcement des organisations des agriculteurs, des travailleurs, des femmes travaillant dans les processus agricoles, dans l'industrie agroalimentaire et dans le crédit agricole;
- la création de registres de la propriété agricole;
- une législation sur la certification alimentaire, accompagnée d'instituts de certification, de la création de standards phytosanitaires et d'analyses de sol, qui contribueront à la protection de l'environnement;
- des interventions sur les eaux d'irrigation et les eaux potables;
- le renforcement des capacités des organisations et institutions publiques et privées.

4.3.3 Encore aujourd'hui, bien qu'elles se trouvent à proximité de lacs ou de points d'eau douce, de vastes étendues agricoles pâtissent de la sécheresse faute d'infrastructures d'irrigation, mais aussi de professionnels capables d'organiser le transport des eaux au moyen de pompes.

4.3.4 Il est fréquent que les systèmes hydrauliques achetés avec les aides octroyées dans le cadre de la coopération ne soient pas utilisés parce que personne n'est capable de les faire fonctionner ou, le plus souvent, de les réparer.

4.3.4.1 Dans d'autres cas, le développement des petites entreprises est limité par la lenteur des transformations technologiques possibles et par des liens d'ordre culturel⁽²¹⁾ et institutionnel.

4.3.5 Dans d'autres cas encore, les gains de productivité ont été limités par la conjonction de forts déséquilibres dans la distribution des ressources et de la faiblesse des modèles organisationnels, qui pourraient maintenir pendant longtemps encore de nombreuses populations dans des conditions précaires et les soumettre à une pression migratoire croissante.

⁽²¹⁾ Dans nombre de cultures africaines, les biens n'appartiennent pas à une seule famille mais à la «MBUMBA», c'est-à-dire à l'ensemble de la famille patriarcale élargie, qui se compose de plusieurs dizaines de personnes, ce qui interdit toute accumulation de la richesse, celle-ci devenant le patrimoine de tous, même de ceux qui ne l'ont pas produite.

4.4 Les phases de négociation APE devraient servir à mettre à profit de potentiel du secteur privé en matière d'analyse du terrain. En dehors du cadre des négociations également, grâce à la coopération décentralisée, il faudrait mettre à profit les capacités d'action du secteur privé. Et cela, toujours en impliquant directement les représentants de la société civile.

4.4.1 Les processus de formation d'une nouvelle culture d'entreprise, de création d'entreprises, de valorisation de la composante de genre ainsi que de qualification et de valorisation des ressources humaines ont fait l'objet de rapports d'information et d'avis du CESE, dont certains ont été élaborés récemment.

4.5 Dans les pays ACP l'industrie, surtout de transformation, est peu ou pas développée. Pour l'essentiel le tissu productif est composé, pour 70 % de l'emploi, par le secteur informel et des PME artisanales. Ces deux secteurs, au regard de leur importance, doivent bénéficier d'une attention toute particulière, et requièrent des politiques qui contribuent à des évolutions et à des soutiens adéquats.

4.5.1 Le manque de financements, les difficultés d'exploitation des technologies, les capacités de gestion limitées, le manque de productivité, les contraintes normatives sont quelques-unes des nombreuses difficultés auxquelles les PME doivent habituellement faire face. Ces problèmes se posent de façon plus aiguë dans un système mondialisé et un environnement dominé par la technologie, en particulier lorsqu'ils s'inscrivent dans un contexte comme celui des pays ACP, caractérisé par de graves carences au niveau des structures et des infrastructures.

4.5.2 L'intégration régionale par le truchement des accords de partenariat économique devrait encourager l'émergence et la consolidation de certaines structures qui sont fondamentales pour favoriser l'accès des micro et des petites entreprises aux financements, aux informations, aux marchés, à la formation et à la mise à niveau technologique. Mais ces structures sont gérées avec la contribution des représentants des organisations socioprofessionnelles, qui doivent avoir l'opportunité de se former, de croître, d'enrichir leur expérience professionnelle par rapport aux autres. C'est également à cela que servent les APE.

4.5.3 Les organisations catégorielles constituent un des éléments fondamentaux. De la même manière que la productivité du travail augmente en fonction de l'amélioration de la qualité de la représentation syndicale, l'efficacité des micro et petites entreprises ne peut évoluer sans le renforcement de ses organes de représentation.

4.5.4 Les organisations catégorielles permettent de défendre, vis-à-vis de l'extérieur, les valeurs de l'entreprise et sa culture ainsi que de renforcer, au niveau interne, les capacités de gestion, la mise à niveau et le respect de tous ceux qui contribuent au développement de l'entreprise et de la société.

4.5.5 En substance, les pays ACP notamment ne pourront reprendre à leur compte les valeurs de la responsabilité sociale des entreprises dans les délais requis que si les accords de partenariat économique comportent les éléments qui ont permis à l'Union de devenir un modèle de «l'économie sociale de marché». Ce type d'économie suppose des organisations représentatives des travailleurs et des employeurs fortes et responsables.

4.6 Vu l'ampleur des inégalités décrites plus haut, certains sujets concernant les négociations des APE sont particulièrement stratégiques. *Il convient d'affirmer que le commerce et l'intégration économique, en développant la compétitivité et en tirant la croissance, doivent permettre de relever les niveaux de vie et de travail ainsi que les droits sociaux et non les réduire.*

4.6.1 De ce point de vue, la nécessité de procéder à des études d'impacts économiques et sociaux (ex ante et ex post) avec la participation des acteurs socio-économiques de la région est impérative ⁽²²⁾.

4.7 La primauté des droits humains, notamment des droits des travailleurs. Les APE doivent garantir la primauté des droits humains et notamment sociaux, au sens de l'OIT, sur tout aspect commercial ou financier. Ces droits doivent être systématiquement intégrés dans toutes les négociations APE sur le plan régional.

4.7.1 Des liens visibles devraient être instaurés entre la réduction de la dette extérieure et des investissements accrus visant le financement judicieux de la protection sociale, à l'aide des ressources publiques qui seront dégagées du fait de la réduction des intérêts de la dette.

4.7.2 En effet, les pays ayant une dette importante disposent de peu de marge de manœuvre pour lancer des actions de lutte contre la pauvreté ⁽²³⁾. Il convient de préconiser de nouveaux efforts en matière d'allègement de la dette de la plupart des pays endettés. Toutefois une telle mesure devrait s'accompagner de l'engagement par les gouvernements à réaliser des objectifs nationaux.

4.7.3 Un plan concret de développement social. La période de négociation doit être mise à profit pour mettre en œuvre un programme concret de développement social reprenant les objectifs de développement de Cotonou ⁽²⁴⁾ et associant les forces économiques et sociales. Ce programme devrait être partie intégrante des APE tant pour ce qui est de ses choix d'orientations et d'objectifs et de sa stratégie de mise en œuvre que des études d'impact. Il doit être la résultante et nécessairement accompagner l'accroissement de compétitivité et de croissance que devrait générer la libéralisation du commerce.

4.8 Ce programme doit être d'envergure et multidimensionnel. Il pourrait notamment inclure: une réhabilitation des services de l'éducation et de la santé, des mesures de garantie de revenus pour les petits producteurs ruraux et les pêcheurs artisanaux, des politiques actives de promotion, de protection et de développement d'emplois décents ⁽²⁵⁾ ainsi qu'une approche véritablement participative avec la société civile organisée.

4.8.1 Le programme, centré sur les ressources humaines, pourrait suivre l'exemple et l'expérience acquise au sein de l'UE

⁽²²⁾ Cf. note 17.

⁽²³⁾ La lutte contre la pauvreté par la promotion du développement durable: pour une approche en partenariat (CES 104/2003; Rapporteur: M. Ehnmark).

⁽²⁴⁾ Cf. articles 19 à 27.

⁽²⁵⁾ Cf. également la stratégie de l'OIT: «Travail décent».

avec la gestion du Fonds social européen (FSE). Les interventions, destinées à une qualification et une requalification vers une culture commerciale plus ouverte, devraient être coordonnées avec les représentants de la société civile organisée.

5. Les droits de la personne et les droits sociaux

5.1 Dans bon nombre de pays ACP, la situation demeure difficile en ce qui concerne les indicateurs sociaux fondamentaux et l'activité économique. Les négociations en cours sur les APE représentent donc une grande opportunité pour les pays ACP et leur qualité sera déterminante pour le développement futur.

5.1.1 Il est également important, à ce stade, de rappeler que les objectifs premiers des négociations APE sont, à l'instar de ceux relatifs à l'aide humanitaire, le développement des pays ACP et l'éradication de la pauvreté. Les deux parties doivent agir de concert et s'assurer que leurs positions respectives reflètent bien ces priorités. D'où la nécessité d'une coordination continue.

5.2 L'histoire de la société civile nous montre qu'à la base de tout développement se trouvent l'éducation et la formation professionnelle. La première permet à l'homme de lire, de comprendre et de s'intégrer dans l'histoire, tandis que la seconde lui permet de subsister à ses besoins et de transformer la matière, contribuant ainsi à perpétuer l'activité visant à la construction ininterrompue du monde ⁽²⁶⁾.

5.2.1 L'expérience acquise en matière de coopération a mis en évidence que, parmi les principaux facteurs expliquant l'échec des initiatives, figurent souvent:

- Le manque d'attention accordée à la formation dans les politiques de développement;
- Les difficultés rencontrées par les pays bénéficiaires dans la mise en œuvre de réformes qui permettent d'utiliser rationnellement tant leurs ressources propres que les ressources internationales;
- Le manque d'implication des acteurs directement intéressés, surtout lorsqu'il s'agit de d'adopter des technologies, des techniques innovantes ou l'esprit d'entreprise.

5.2.2 L'approche formative, durant les phases de préparation et de mise en œuvre des APE, est indispensable au succès des initiatives de coopération. Souvent, l'échec des projets de coopération est dû à un transfert insuffisant des connaissances pratiques, à un manque de techniques de gestion, à l'absence d'une série d'éléments nécessaires aux opérateurs locaux potentiels pour évaluer, prendre des décisions opérationnelles ou pour saisir les opportunités d'intégration sur les marchés régionaux en constante évolution.

⁽²⁶⁾ Aristote disait: «L'homme, grâce à son esprit et à sa culture, cueille les idées du monde. Par sa formation et sa main, il les intègre dans le monde».

5.2.3 Les choix de la modernisation, de l'affirmation du marché et de la compétitivité, de l'amélioration des structures économiques formelles, du développement d'une agriculture moderne, de l'intégration entre agriculture et industrie se sont trouvés confrontés pas tant avec la base économique qu'avec le manque de ressources humaines et culturelles.

5.3 Il est indispensable d'agir au niveau des structures de production défaillantes grâce à des interventions de formation programmées sur le long terme. Il s'agit en substance d'intégrer trois lignes d'intervention: politiques sectorielles (l'agriculture en particulier), interventions au niveau du système de production et actions destinées à la distribution.

5.3.1 Il convient de s'engager afin de dynamiser le secteur privé grâce:

- à des investissements dans le domaine des ressources humaines et de la recherche afin d'introduire des connaissances permettant de lancer des processus de transformation, acceptables d'un point de vue social et réalistes sur le long terme;
- à l'amélioration des capacités organisationnelles et institutionnelles, comprenant l'Institution Building de l'administration publique centrale et périphérique, des acteurs économiques et, de façon toute particulière, des associations d'employeurs et de travailleurs;
- au développement et à la diffusion de «paquets technologiques» ⁽²⁷⁾;
- à des cours pratiques contribuant à améliorer le fonctionnement du marché, à travers des informations sur le stockage, sur le transport et sur la transformation des produits. Une contribution importante dans ce sens peut venir du développement de formes associatives, qui apporteraient une riche expérience du terrain au niveau européen et seraient soutenues grâce à un système de stimulation du secteur privé permettant outre l'introduction de nouveaux procédés la réduction des coûts du transport et de la transformation.

5.3.2 L'investissement dans le capital humain est la principale composante des processus de développement, et doit servir de référence dans les négociations prévues par les APE. L'instruction de base permet de percevoir et de diffuser la formation dans les différents secteurs, favorise l'associationnisme et permet la mise à jour technologique.

5.3.3 Un bon niveau d'instruction est en outre très utile pour les femmes, car elles jouent un rôle social et économique considérable. Dans la plupart des pays ACP, les femmes représentent fréquemment l'unique source de revenus sûre et continue des villages. Par conséquent, l'économie toute entière peut tirer bénéfice d'une formation destinée en particulier aux femmes ⁽²⁸⁾.

⁽²⁷⁾ Types de semences, techniques de production, engins, transport, conservation et gestion de l'eau.

⁽²⁸⁾ JO C 74 du 23.3.2005

5.3.4 Les APE devraient permettre de garantir et d'améliorer, dans chaque région:

- l'accès sans discrimination à l'instruction;
- le développement et la diffusion d'une instruction professionnelle dans les domaines techniques;
- une étroite collaboration entre les acteurs non gouvernementaux et les ONG en vue d'une répartition plus diffuse et plus efficace des opportunités en matière de formation;
- des échanges d'expériences entre les organisations européennes ⁽²⁹⁾ et leurs homologues des pays ACP ⁽³⁰⁾.

5.3.5 Il existe une relation étroite entre le niveau d'instruction et la possibilité de trouver un emploi stable. Mais il est également nécessaire de créer un environnement qui conduise les jeunes instruits à faire bénéficier leur pays d'origine et leur région de leurs compétences ⁽³¹⁾.

5.3.6 Les stages proposés aux jeunes par les entreprises privées ou les institutions publiques constituent de bons exemples, qui ont débouché sur d'excellents résultats dans les pays européens. Ils devraient être étendus aux pays ACP et faire partie des négociations menées dans le cadre des APE.

5.3.7 En substance, le vaste thème de l'éducation et de la formation devrait devenir un élément clé du processus de négociation.

5.4 À une époque marquée par les effets de la mondialisation, la société civile a produit une culture fondée sur les valeurs et les concepts qui caractérisent l'économie sociale de marché, à savoir la responsabilité individuelle, la reconnaissance de l'État de droit, le respect de la personne et de la propriété, la transparence, la dignité humaine, l'égalité et la liberté, la reconnaissance des droits fondamentaux des syndicats et des travailleurs, des relations syndicales solides, l'accès à l'éducation et à la formation pour tous, garçons et filles, et un niveau élevé de protection sociale. Ces valeurs et concepts sont à la base des points clés de l'approche communautaire de la mondialisation.

⁽²⁹⁾ Organisations représentatives des employeurs, des travailleurs, des consommateurs, des défenseurs de l'égalité entre les sexes, des défenseurs des animaux, ...

⁽³⁰⁾ Les expériences européennes de gestion de la formation professionnelle, dans des centres dirigés paritairement par des représentants des acteurs sociaux et administratifs, ont donné de bons résultats tant du point de vue des jeunes que du marché du travail.

⁽³¹⁾ De récentes études de l'OCSE montrent que 50 % des jeunes qui abandonnent les pays en développement sont détenteurs de diplômes de formation professionnelle et seraient par conséquent très utiles au développement de leur pays.

5.4.1 Au cours des dernières décennies, ces valeurs se sont affirmées et consolidées grâce au processus de régionalisation qu'a connu l'Europe après le dernier conflit mondial. Ces valeurs sont également à la base de la paix et du progrès, et constituent le socle et la manifestation concrète sur lesquels il est nécessaire d'élaborer le processus des accords de partenariat économique avec les ACP.

5.4.2 Les échanges entre les autorités administratives et la société civile locale, outre qu'ils créent un retour important en termes de consensus politique, ont une valeur spécifique en ce qu'ils permettent de rapprocher les centres décisionnels des diverses instances issues des différentes situations rencontrées sur le territoire.

5.4.3 Cet exercice de partenariat augmente notablement les possibilités de la politique d'un pays de répondre à l'exigence de répartir du mieux possible les bénéfices de la démocratie sociale et économique au sein de la population locale, ce qui aurait un impact sensible sur la réduction de la pauvreté et, en retour, sur l'efficacité des politiques sociales

5.4.4 Cependant, l'évolution de la société civile et la pratique de la «démocratie de proximité» ne sont pas des phénomènes spontanés. Elles sont le fruit de la culture de la participation, issue de pratiques et de modèles consolidés mais qui tendent continuellement à s'améliorer. L'efficacité et l'utilité de ces modèles ainsi que leur utilisation dans la vie quotidienne constitue le message fort à intégrer dans les accords de partenariat.

5.4.5 Si les pays ACP avaient la possibilité, par des processus profonds sur le plan culturel et des échanges continus avec les organisations de la société civile européenne, d'adopter ces modèles et de les ancrer dans leurs réalités sociales, ils réussiraient probablement à surmonter beaucoup plus rapidement les importants déséquilibres actuels.

5.4.6 De ce point de vue en sa qualité d'organe de l'UE représentatif de la société civile organisée le Comité réaffirme «le rôle fondamental des femmes comme acteur de premier plan du développement et insiste sur la nécessité de promouvoir leurs organisations et de leur assurer une participation équitable aux organes de consultations et de décisions»⁽³²⁾.

5.4.6.1 L'objectif ne consiste pas seulement à mieux intégrer les femmes dans la société civile, mais à créer les conditions de base de leur réelle participation, valorisation et soutien, afin qu'elles bénéficient de conditions de parité avec les hommes⁽³³⁾ pour apporter au développement de leur pays les spécificités de leur rôle sociétal.

⁽³²⁾ Cf. avis sur le «Livre vert entre l'Union européenne et les pays ACP à l'aube du 21ème siècle, défis et options pour un nouveau partenariat», rapporteur: H. Malosse (REX/152).

⁽³³⁾ JO C 74 du 23.3.2005.

5.5 Une étude de la Banque mondiale datant de février 2003 rattache la réduction des inégalités de revenus et des disparités de salaires ainsi que l'amélioration de la performance économique à des taux élevés de syndicalisation et à des relations syndicales saines⁽³⁴⁾. Cette étude souligne par ailleurs que des mesures s'imposent pour parvenir à un meilleur équilibre entre les valeurs économiques et les valeurs sociales⁽³⁵⁾.

5.6 La dimension sociale de l'accord de Cotonou et ses répercussions sur les APE doivent s'articuler autour des conventions fondamentales de l'OIT et en particulier sur celles relatives aux thèmes suivants:

- Liberté d'association, d'action et de négociations;
- Interdiction du travail forcé;
- Élimination du travail des enfants;
- Non-discrimination et égalité hommes-femmes.

5.6.1 À cela on peut ajouter:

- la Convention n°183 (2000) sur la protection de la maternité;
- la Convention n°102 (1952) sur la protection sociale;
- la Convention n°122 (1964) sur la promotion de l'emploi;
- la Convention n°142 (1975) Recommandation sur la mise en valeur des ressources humaines;
- les Conventions n°81 (secteurs industriels) et 129 (agriculture) sur l'inspection du travail;
- la Convention n°97 sur les travailleurs migrants.

5.6.2 Le mieux disant social (engagement à garantir au moins les 8 Conventions «droits fondamentaux» de l'OIT) devrait être une condition obligatoire pour tout investissement dans les pays ACP. De même pour les offres publiques de marchés de services, financés par le FED ou autres fonds de l'accord de Cotonou.

5.6.3 Certaines interventions financières destinées à développer l'esprit d'entreprise et à encourager la naissance et le développement des entreprises devraient être liées à des réalisations concrètes, visant la responsabilité sociale des entreprises. Par exemple, on pourrait soutenir les entreprises qui organisent des cours de qualification du personnel, les micro et petites entreprises où les principes prévus en matière d'hygiène et de sécurité sur le lieu de travail sont connus et appliqués.

⁽³⁴⁾ «Unions and Collective Bargaining. Economic effects in a global environment», Banque mondiale, Washington, 2003.

⁽³⁵⁾ JO C 221 du 8.9.2005.

6. Les questions de genre

6.1 Il convient de toujours garder à l'esprit les questions de genre ⁽³⁶⁾ aussi bien dans le contexte de l'aide au développement que dans les négociations APE.

6.1.1 Les analyses réalisées et les expériences acquises sur le terrain jusqu'à présent dans les pays ACP témoignent de:

- l'accès limité des filles et des femmes à l'éducation et à la formation ⁽³⁷⁾;
- l'accès limité aux ressources financières, surtout aux micro-crédits ⁽³⁸⁾;
- les obstacles qui entravent l'accès à la propriété foncière pour ce qui concerne les femmes;
- les disparités dans l'accès au marché du travail déclaré;
- la différence de rémunération entre hommes et femmes;
- l'augmentation du taux d'infection HIV des filles et des femmes;
- la violence et l'arrogance, souvent trop fréquente, à l'encontre des femmes.

6.2 Dans le cadre des négociations prévues par les APE, il est nécessaire d'effectuer une série d'études, commanditées et supervisées par les délégations de la Commission, dans les régions et les pays ACP, afin d'identifier les organisations de femmes et en évaluer l'activité et l'impact.

6.2.1 La culture et le débat sur les questions d'égalité entre les sexes doivent impliquer de façon constante les fonctionnaires des délégations de la Commission. Les délégations devraient se voir investies d'une responsabilité spécifique concernant la promotion de l'intégration de la dimension de genre ⁽³⁹⁾ et concernant l'élaboration d'une stratégie de *capacity building* destinée en particulier aux femmes ⁽⁴⁰⁾.

⁽³⁶⁾ Les questions de genre concernent en particulier les femmes, mais aussi tous ceux qui peuvent être victimes de discrimination pour des raisons économiques, religieuses, de race, d'âge ou pour des raisons culturelles.

⁽³⁷⁾ Voir REX/154 (rapporteuse: S. Florio): «Dans les pays en développement, 61 % des hommes ont au moins suivi une scolarité de base, contre 41 % des femmes».

⁽³⁸⁾ Selon les études de la FAO, les femmes en Afrique ne reçoivent que 10 % des prêts destinés aux petits propriétaires terriens.

⁽³⁹⁾ Voir REX/154 susmentionné.

⁽⁴⁰⁾ Art. 3 du traité: «Dans toutes ses activités, **y compris la coopération au développement**, l'UE doit agir de façon à supprimer toute forme d'inégalité et à **promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes**».

6.2.2 À partir du moment où les interventions programmées par les délégations de l'UE par la task force de préparation régionale, qui suivent les travaux des APE et les interventions prévues par la coopération au développement, doivent se centrer sur l'acquis communautaire ⁽⁴¹⁾, le CESE suggère que les analyses d'impact contiennent des statistiques séparées pour chaque sexe afin d'évaluer avec davantage d'exactitude l'impact des différentes mesures commerciales sur les hommes et sur les femmes dans les pays et les régions ACP.

6.3 Si l'on souhaite prendre en considération la dimension de l'égalité entre les sexes dans les APE, il faut reconnaître que la transition vers le libre échange avec l'UE aura un impact particulier sur les femmes qui, en tant que productrices et consommatrices, constituent une part importante du processus ⁽⁴²⁾. Une analyse d'impact permettrait de déterminer dans quel secteur économique l'introduction du libre échange bénéficiera aux femmes en tant que consommatrices et ne les pénalisera pas en tant que productrices.

6.3.1 Il est notoire que dans la plupart des pays ACP, les femmes occupent une position centrale dans l'agriculture, surtout en Afrique. Elles seraient par conséquent davantage exposées à l'augmentation des exportations agricoles communautaires vers les marchés locaux et régionaux.

6.3.2 Compte tenu du fait que les femmes sont déjà davantage pénalisées par les règles de l'OMC relatives à la libéralisation de l'agriculture ⁽⁴³⁾, il peut s'avérer utile d'analyser les secteurs particulièrement importants pour les femmes afin:

- d'introduire éventuellement des mesures simples et efficaces de sauvegarde;
- d'exclure éventuellement ces secteurs de la liste des secteurs pour lesquels les produits sont concernés par la transition vers le libre échange;
- de prévoir une série de dispositions particulières afin de rencontrer les intérêts spécifiques de certaines régions.

6.3.3 L'analyse des problèmes liés au développement abordés par les APE sous l'angle de l'égalité entre les sexes devrait avoir pour objectif prioritaire, d'une part, l'identification des secteurs où les femmes sont particulièrement désavantagées en ce qui concerne l'accès aux ressources productives et, d'autre part, l'identification des changements nécessaires pour faciliter cet accès et permettre aux femmes d'être mieux équipées pour faire face au libre échange avec l'UE.

⁽⁴¹⁾ COM(2001) 295 final, Programme d'action pour l'intégration de l'égalité entre les femmes et les hommes dans la coopération au développement de la Communauté (2001/2006).

⁽⁴²⁾ Dakar, octobre 2003, Conférence Apropdev, La dimension de genre dans les APE.

⁽⁴³⁾ Programme GERA, Phase II/Réseau tiers-monde-Afrique.

6.3.4 L'analyse en question doit également mettre en évidence la façon dont les femmes bénéficient déjà des programmes gouvernementaux et communautaires visant à améliorer leurs conditions d'accès aux ressources.

6.3.5 Les études à mener permettront d'identifier clairement les types d'aide dont les femmes ont essentiellement besoin pour relever le défi du libre échange.

6.4 Les questions de genre concernent, outre les femmes et les personnes les plus nécessiteuses, les petits producteurs, qui constituent un des points faibles des négociations liées aux APE. En ce qui concerne les problèmes économiques et budgétaires, deux secteurs s'avèrent vitaux pour les femmes et pour les petits producteurs, et doivent à ce titre occuper une place de choix dans les accords:

- Les **services sociaux**, par exemple l'éducation, la santé, l'utilisation de l'eau, l'aide à la maternité;
- Les **services économiques**, et en particulier l'agriculture, les infrastructures, les voies agricoles, les politiques financières, l'accès aux micro-crédits, l'innovation.

6.4.1 D'une façon générale, les budgets prévus par les APE pour les services sociaux et les services économiques sont plutôt réduits s'il s'agit de protéger les marchés intérieurs régionaux ou d'offrir un soutien alternatif aux limitations liées à l'offre. Une analyse d'impact approfondie devrait indiquer à quel niveau devraient se situer les aides en fonction de la diminution des entrées en faveur des ACP en raison de la transition vers le libre échange avec l'UE.

6.5 Afin de permettre une meilleure intégration et une participation accrue des femmes à la vie sociale et économique des pays ACP, il est nécessaire de programmer également des interventions spécifiques concernant notamment:

- la création de canaux privilégiés permettant de réserver une partie des fonds européens exclusivement aux femmes afin de financer divers projets (capacity building, esprit d'entreprise, micro-crédits, associations de femmes, formation, ...) ⁽⁴⁴⁾;
- la mise en place d'un soutien accru aux projets de formation destinés aux femmes;
- l'amélioration des interventions visant à développer l'esprit d'entreprise parmi les femmes.

6.6 L'aspect le plus important reste cependant l'affirmation de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes en ce qui concerne le droit à l'instruction et à la formation, comme le prévoit notamment le troisième point des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD).

⁽⁴⁴⁾ L'UE possède une vaste expérience en la matière. Voir le Programme ILO destiné aux femmes européennes dans les années 80, ainsi que les nombreux projets financés par la DG V pour l'affirmation de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes. Voir également le programme EQUAL en cours.

7. Conclusions et recommandations

7.1 À l'heure actuelle, tous les pays développés ont du mal à gérer les multiples aspects de la mondialisation. Il est indubitable que l'ouverture progressive des marchés, qui se trouve à la base de ce phénomène, se répercute différemment selon les pays.

7.1.1 Dans un système mondialisé, les pays qui ont un réseau de services bien développé et une économie dans laquelle la valeur ajoutée brute ⁽⁴⁵⁾ du secteur manufacturier (VAL 2) a diminué sont avantagés. Dans cette phase historique plus que par le passé, la capacité de fournir des services avancés est, entre autres facteurs, déterminante pour le succès d'une économie.

7.1.2 Il est notoire que les structures de production des pays ACP sont faibles, voire inexistantes, et que la situation des services y est pire encore. Aussi convient-il de les aider afin qu'ils puissent, grâce à une intensification du commerce et de la production, se procurer les instruments leur permettant de lutter contre la faim et la pauvreté. Ceci implique néanmoins que le processus de libéralisation et de réduction des tarifs douaniers sera long et devra être prolongé au-delà de la durée prévue.

7.1.3 Cela signifie également que le processus qui a été engagé ne peut réussir que s'il implique la société et lui insuffle une certaine motivation. Toutefois, les réactions et le consensus de la société s'expriment par le truchement des associations et organismes, encore fragiles voire bridés dans nombre d'États.

7.1.4 La première mission, fondamentale, des accords de partenariat consiste à renforcer, dans les différentes régions, les associations de travailleurs, d'employeurs, de consommateurs, de lutte pour l'égalité des chances ainsi que les nombreuses autres associations qui contribuent à produire la culture et à orienter le consensus vers des mesures qui tendent à accélérer le progrès humain, social et économique.

7.2 Les pays ACP se différencient sensiblement par la langue, la culture, la religion et donc par les comportements de la société civile. Ces différences ont fait l'objet de plusieurs études ⁽⁴⁶⁾ qui pourraient s'avérer intéressantes pour la phase de négociation des partenariats.

7.2.1 De telles différences entre pays devraient conduire à des régions différenciées donnant lieu à des APE différents dans leur contenu.

⁽⁴⁵⁾ VAL 6 (valeur ajoutée brute des six principaux secteurs de l'économie qui, ensemble, déterminent le PIB). VAL 1: agriculture; VAL 2: secteur manufacturier; VAL 3: construction; VAL 4: commerce et tourisme; VAL 5: crédit et services aux entreprises; VAL 6: administration.

⁽⁴⁶⁾ Les études commandées par la Banque africaine de développement notamment.

7.2.2 Si la répartition des ACP en six grandes zones permet de développer les relations Sud-Sud et donc d'élargir l'expérience positive menée jusqu'ici par l'Union européenne, il convient toutefois de souligner que les niveaux de développement atteints par les différents pays ACP, appelés à entretenir des relations économiques et sociales étroites, sont très hétérogènes. Aussi la Commission devrait-elle vraiment s'efforcer de dégager des points d'identité spécifiques pour les différentes régions, sur lesquels centrer l'attention et les intérêts de la société civile.

7.2.3 Les grands projets discutés à Johannesburg, qui se trouvent à la base du Plan d'action pour le millénaire (assistance sanitaire, accès à l'eau, réduction de la faim, développement durable, développement des capacités, etc.) représentent les premiers éléments sur lesquels focaliser l'attention de la société civile afin de lui donner le sentiment qu'elle contribue activement au changement.

7.2.4 Tant durant les négociations et que pendant les phases de réalisation des projets, il convient de privilégier principalement l'écoute et la sensibilité. Il faudrait plus particulièrement concentrer les efforts sur l'objectif visant à combiner les différents aspects sociaux avec les aspects économiques, culturels et environnementaux.

7.3 Comme l'affirme également le Commissaire européen Peter MANDELSON, lors de la négociation des APE, il convient d'utiliser le commerce comme l'un des facteurs de développement. Même si le libre-échange en soi n'est pas un remède contre la faim et la pauvreté ni l'outil qui permettra le mieux de réaliser le développement durable, il doit être appréhendé, **dans le cadre d'un projet de partenariat**, comme l'un des instruments permettant de promouvoir la compétitivité.

7.3.1 Le CESE demande qu'une dotation financière adéquate soit affectée au renforcement des représentations de la société civile dans les six zones des pays ACP et des relations, qui existent déjà, entre la société civile organisée des États de l'UE et celle des pays ACP.

7.3.2 En conséquence, l'ensemble des débats et des décisions portant sur les règles complexes régissant le commerce devraient impliquer les représentants de la société civile dans la mesure où c'est elle qui subira les répercussions des décisions.

7.3.3 La Commission européenne devrait notamment appuyer d'urgence le financement de structures de coopération régionale d'acteurs de la société civile des pays ACP, en premier lieu des partenaires sociaux, pour promouvoir l'association et l'intégration directe de ceux-ci dans le processus d'intégration régionale des ACP et dans la préparation des APE. Pour sa part,

le Comité de suivi ACP-UE du Comité économique et social européen a convenu d'accorder une priorité à l'encouragement du développement de tels réseaux de coopération régionale de la société civile en liaison avec la préparation des APE.

7.4 Les Accords de partenariat économique ne trouveront leur pleine efficacité et ne seront positifs que dans la mesure où la participation des acteurs économiques et sociaux sera assurée tant dans leur conception, leur élaboration, leur mise en œuvre (en particulier les études d'impact) que dans la négociation et la définition des aspects sociaux que le contenu des APE soutient.

7.4.1 Les aspects positifs des APE (développement régional, création de marchés intérieurs nationaux et régionaux ...) peuvent être contrariés:

- d'une part par les différences importantes des niveaux de développement entre l'UE et les pays ACP;
- d'autre part par la maîtrise très inégale des marchés, sur le plan technique et financier, entre les partenaires.

7.5 Sur la base des résultats des études d'impacts, il sera possible de décider de soit de poursuivre les processus d'intégration, soit de les modifier, soit encore de les reporter avec des clauses de sauvegarde ou des moratoires permettant des réexamens réguliers.

7.6 Les études d'impact pourraient suggérer les corrections à apporter aux règles de l'OMC afin de pouvoir adapter les APE aux besoins des PMA.

7.6.1 Il est évident que les PME devront supporter des coûts — sociaux et économiques — importants durant la phase de transition vers le libre échange. La plupart des bénéfices liés aux APE seront difficilement quantifiables. La Commission a donc intérêt à évaluer, en collaboration avec les représentants de la société civile des pays ACP, les coûts et les bénéfices réels des APE conclus avec l'UE.

7.7 Quoi qu'il en soit, le succès des APE dépend directement de l'implication de la société à toutes les étapes des négociations.

7.8 Gardant le cap maintenu jusqu'à présent, le CESE se dit prêt à accroître sa collaboration avec la Commission et à partager son expérience afin d'intensifier le dialogue et l'échange de bonnes pratiques avec les représentants des régions ACP par le biais de rencontres, de séminaires de travail et de stages destinés à des profils professionnels bien déterminés opérant au sein des associations représentatives de la société civile.

7.9 Il faudrait permettre à des représentants de la société civile des pays ACP, et en particulier à des représentants du monde de l'entreprise et des syndicats de travailleurs, de participer activement aux task force de préparation régionale actives dans chaque région.

7.10 Comme l'a recommandé la «24^{ème} rencontre des milieux économiques et sociaux ACP-UE», le CESE propose, avec l'accord express du commissaire MANDELSON donné lors de cette rencontre, «la création de **Comités régionaux du dialogue social**», réunissant les acteurs socioprofessionnels pour contribuer à élaborer, proposer et assurer le suivi et la mise en œuvre de programmes de développement social. Les mandats de ces comités pourraient concerner l'impact économique, social et régional des APE, l'application et le contrôle des conventions OIT sur les droits sociaux fondamentaux, la promotion de l'emploi et du développement social, le développement de l'éducation et de la formation professionnelle, les dispositifs de protection sociale et les évolutions négociées de l'économie informelle.

7.11 Le Comité économique et social européen est par ailleurs convaincu que, sur la base du mandat conféré à l'Accord de Cotonou, les principales questions sociales et de genre, le développement des opportunités en matière d'emploi ainsi que les garanties en matière de protection sociale doivent être

intégrés dans les négociations et doivent ensuite se concrétiser dans les réalisations qui découleront des négociations.

7.12 Les aspects susmentionnés, qui s'avèrent fondamentaux pour un développement économique et social correct, doivent être pris en considération dans le cadre de la politique de développement qui doit accompagner et intégrer les négociations relatives aux APE.

7.13 Le processus de mondialisation est probablement arrivé à une étape qui exige qu'une attention accrue soit accordée aux «préférences et sensibilités collectives» exprimées par les citoyens, afin de réduire les tensions internes et internationales et d'éviter les conflits commerciaux «idéologiques» qui ne cessent de se multiplier et qui semblent inconciliables avec les mécanismes et les règles imposées par l'extérieur ou par les seuls technocrates.

7.14 En substance, le CESE estime, comme il l'a exprimé précédemment dans divers avis, que les APE représentent un défi très ambitieux pour l'UE et pour l'économie mondiale. Leur application est reportée au-delà des délais prévus⁽⁴⁷⁾ et ne seront couronnés de succès que si nous réussissons à impliquer la société civile et, en son sein, à valoriser le rôle des femmes dans les processus décisionnels et dans la mise en œuvre des interventions concrètes.

Bruxelles, le 14 décembre 2005.

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

⁽⁴⁷⁾ Il suffit, pour s'en convaincre, de voir les difficultés rencontrées aujourd'hui encore par l'Europe, cinquante ans après sa naissance.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission — Document de consultation sur les aides d'État à l'innovation»

[COM(2005) 436 final]

(2006/C 65/16)

Le 21 septembre 2005, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la: «*Communication de la Commission — Document de consultation sur les aides d'État à l'innovation*»

Le Bureau du Comité économique et social européen a chargé la section spécialisée «Marché unique, production et consommation» de préparer les travaux en la matière.

Vu l'urgence des travaux, lors de sa 422^{ème} session plénière des 14 et 15 décembre 2005 (séance du 14 décembre 2005), le Comité économique et social européen a décidé de désigner M. PEZZINI rapporteur général et a adopté le présent avis par 80 voix pour et 2 abstentions.

1. Résumé et recommandations

1.1 Le Comité accueille favorablement le document de consultation sur les aides d'États à l'innovation, par lequel la Commission se propose d'élaborer un cadre juridique sûr, de définir des critères d'attribution des aides plus ciblés, et d'arriver à une simplification du cadre réglementaire.

1.1.1 Le CESE reconnaît que le document de la Commission ouvre, pour la première fois, un débat de fond sur des thèmes d'une actualité brûlante:

- ce que nous entendons par innovation,
- quelle est la limite entre la phase d'innovation, pouvant bénéficier d'aides, et celle de la commercialisation,
- quelles interventions sont appropriées, pour permettre aux PME de compenser les limites connues, conditionnant leur croissance,
- dans l'actuel processus de mondialisation, comment se comportent, en matière d'innovation, nos principaux partenaires, et quelles sont les limites que nous nous sommes imposées en adhérant aux règles de l'OMC.

1.2 Les résultats de la consultation seront déterminants pour le nouveau cadre juridique qui sera proposé par la Commission, et sur lequel devront être axés les efforts des États membres visant à conjuguer développement et progrès tout en respectant les règles, en particulier celles de la concurrence.

1.3 La compétitivité insuffisante de l'Europe est due en grande partie à un faible degré d'innovation, qui souvent, est la conséquence de défaillances du marché. Dans ces cas, les aides d'État peuvent contribuer à inciter les acteurs du marché à investir principalement dans l'innovation de produits et de processus ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ En 2003, les exportations de produits à haute technologie, en pourcentage du total des exportations, ont représenté 17,8 % pour l'UE-25, 22,7 % pour le Japon, et 26,9 % pour les États-Unis (source: Eurostat, Science et technologie, 8/2005).

1.4 En l'absence d'innovation, l'Union est vouée au déclin, tant culturel qu'économique. Le CESE en est pleinement conscient, et il se bat d'ailleurs, grâce à l'appartenance de ses membres à divers secteurs de la société civile organisée, pour que (notamment au moyen d'une utilisation appropriée des aides d'État):

- les externalités du marchés soient maîtrisées et orientées,
- l'esprit d'entreprise soit renforcé,
- des actions appropriées soient définies, dans divers domaines, afin d'aider les microentreprises et les PME et de les rendre innovantes,
- l'on aide les entrepreneurs et les opérateurs actifs dans le domaine social à comprendre et à utiliser les innovations continues dans le processus de mondialisation des marchés,
- des modalités d'autoapplication de la réglementation soient mises en place en favorisant le respect et la pleine application des législations européennes ⁽²⁾,
- l'Espace européen de la recherche (EER) se mette réellement en place, grâce à l'action coordonnée des pôles technologiques et des écoles dispensant une formation de haut niveau, de manière à diffuser et à concrétiser les résultats de la recherche ⁽³⁾,
- l'on consacre des instruments et des moyens à la formation initiale et continue, afin d'adapter les aptitudes professionnelles aux demandes, toujours innovantes, du marché; l'on aide la société à comprendre les changements perpétuels, et que les principes de la responsabilité sociale des entreprises (RSE) ⁽⁴⁾ soient diffusés et consolidés.

⁽²⁾ INT. 268.

⁽³⁾ L'objectif est de vaincre le «paradoxe européen»: nous sommes à l'avant-garde de la recherche, mais l'utilisation commerciale des résultats de la recherche laisse à désirer.

⁽⁴⁾ Cf. le livre vert sur la RSE.

1.5 Jusqu'à présent, la Commission n'a pas approuvé de règles spécifiques en matière d'aides d'État à l'innovation. Sur la base des articles 87 et 88 du traité, elle a tenu compte de l'innovation dans le cadre d'autres catégories d'aides: aides à finalité régionale, aides à la formation, interventions des capitaux d'investissement, aides à l'emploi, interventions en faveur des PME.

1.5.1 L'innovation relevait, d'une certaine manière, de l'encadrement communautaire des aides d'État à la recherche et au développement⁽⁵⁾, qui a été prolongé du 30 juin 2002 au 31 décembre 2005⁽⁶⁾.

1.6 Le CESE s'est déjà exprimé dans des avis précédents, à l'unanimité ou à une large majorité, sur bon nombre de questions posées par la Commission:

- accorder les aides d'États appropriées pour remédier aux défaillances du marché,
- intervenir pour compenser les limites des externalités,
- définir des critères communs de manière à pouvoir procéder à une évaluation ex-ante, en particulier en ce qui concerne les PME,
- accorder de l'importance aux processus innovateurs, non seulement dans le domaine de la technologie, mais également en matière de services, de commerce et d'administration; innovation de produits et de processus,
- prévoir une augmentation des aides à l'innovation à caractère régional pour les régions de la cohésion, et pour les zones souffrant d'un handicap géographique (zones de montagne, îles et zones rurales isolées), notamment en utilisant à bon escient la «fiscalité avantageuse» (traitement fiscal plus favorable)⁽⁷⁾,
- élaborer et soutenir de nouvelles formes d'aide financière pour les PME, telles que le développement des microcrédits et le soutien au crédit d'exploitation, en plus de la titrisation des crédits et des contreparties fidéjussives pour les micro- et petites entreprises, qui peuvent difficilement accéder au capital-risque, compte tenu de la forme juridique de la société, souvent à caractère individuel,
- soutenir les organismes accompagnant, par des services de consultance et des actions concrètes, les parcours d'innovation des microentreprises et des PME,
- former, notamment avec l'aide des pouvoirs publics, des professionnels, des experts dans les divers domaines de la connaissance, en mesure d'accompagner les micro- et petites entreprises souhaitant s'orienter vers des processus d'innovation,
- développer les centres d'excellence grâce à des investissements publics et privés, et favoriser leurs relations avec les entreprises et «le monde académique».

1.7 Le Comité a déjà eu l'occasion de souligner que les aides d'État destinées à stimuler les investissements dans des projets innovants mis en oeuvre par des PME doivent également tenir compte de la taille de l'entreprise et qu'il convient à cet égard de prendre en considération:

- le soutien aux réseaux régionaux et transrégionaux d'innovation,
- la promotion de la politique des districts et des parcs technologiques industriels,
- le recours aux «anges financiers» et intermédiaires de services, tels que les investisseurs de technologies, les courtiers et les consultants en matière de brevets,
- la création de centres de transfert de technologie et de capital-risque,
- la formation et le recrutement du personnel technique qualifié⁽⁸⁾.

2. Exposé des motifs

2.1 Résumé de la communication de la Commission

2.1.1 La Commission souhaite ouvrir un débat qui aboutisse à une amélioration de la législation communautaire concernant les aides d'État destinées à des projets d'innovation.

2.1.2 La Commission présente d'ores et déjà sa position, qu'elle explicite également, en ce qui concerne six secteurs généraux:

- le soutien de la création et de la croissance d'entreprises innovantes en phase de démarrage,
- le recours au capital-risque,
- les modalités d'intégration, dans le régime en vigueur, de l'innovation accompagnant les projets de recherche et développement,
- les aides devant permettre aux PME d'être en mesure d'acquérir des services, fournis par des organismes spécialisés dans l'intermédiation en innovation,
- les aides devant permettre aux PME de s'assurer la collaboration de chercheurs et d'ingénieurs hautement qualifiés et visant à garantir des échanges effectifs avec les universités et les grandes entreprises,
- la promotion et le développement de pôles d'excellences, utiles pour toutes les entreprises, et intéressantes pour les investisseurs privés.

⁽⁵⁾ JO C 45 du 17.2.1996, modifié par la communication publiée au JO C 48 du 13.2.1998.

⁽⁶⁾ JO C 111 du 8.5.2002.

⁽⁷⁾ Cf. l'ingénierie financière et la fonction sociale du crédit.

⁽⁸⁾ INT. 268.

2.1.3 À condition que:

- l'aide soit destinée à remédier à une carence spécifique du marché,
- l'aide constitue l'instrument le plus approprié,
- l'aide incite les bénéficiaires à innover et donne des résultats proportionnels à l'objectif poursuivi,
- les distorsions de concurrence soient limitées.

2.2 La situation actuelle

2.2.1 Dans ses avis précédents, le CESE a toujours souligné l'importance du contrôle des aides d'État, afin de concrétiser, au sein de l'UE:

- une politique de concurrence visant à la convergence des différentes économies des États membres,
- un esprit d'entreprise empreint d'innovation et d'initiative,
- une politique de cohésion attentive et sensible aux régions moins favorisées,
- une croissance durable respectueuse des exigences d'amélioration du monde du travail, des entreprises et de l'environnement.

2.2.2 Si, d'une part, la politique de concurrence⁽⁹⁾ est essentielle au bon fonctionnement du marché intérieur, afin que celui-ci se développe sans subir les influences induites par des règles discriminatoires, d'autre part, l'intervention de l'État peut s'avérer opportune et nécessaire, pour remédier aux limites et aux défaillances du marché.

2.2.2.1 La stratégie de Lisbonne, revue et enrichie d'un nouveau pragmatisme au printemps 2005⁽¹⁰⁾, recommande qu'une attention particulière soit prêtée:

- aux défaillances du marché,
- à la cohésion économique et sociale,
- au développement durable,
- à l'innovation.

2.2.3 Les aides d'État ont légèrement baissé ces dernières années⁽¹¹⁾, et surtout, elles ont été axées principalement sur des objectifs horizontaux. En 2003, les aides horizontales ont représenté 79 % du total des aides; parmi ces aides horizontales, 14 % étaient destinées à la recherche et au développement⁽¹²⁾. Le Conseil européen de mars 2005 en a pris acte, et a

⁽⁹⁾ Traité, titre VI, section II: concurrence, fiscalité, rapprochement des législations.

⁽¹⁰⁾ COM(2005) 24 final du 2.2.2005: «Les États membres devraient réduire et réorienter les aides d'État pour faire face aux carences du marché dans les secteurs présentant un potentiel de croissance important et pour stimuler l'innovation».

⁽¹¹⁾ Au cours de la période 1999-2001, elles représentaient 0,61 % du PIB communautaire. Entre 2001 et 2003, elles s'élevaient à 0,59 % du PIB. COM(2005) 147 final du 20.4.2005.

⁽¹²⁾ Source: COM(2005) 147 final du 20.4.2005, tableau 7: 23 % à l'environnement et aux économies d'énergie; 21 % au développement régional; 13 % aux PME; 3 % à la formation; 3 % à l'emploi; 2 % à la culture et à la conservation du patrimoine.

rappelé la nécessité d'accorder les dérogations appropriées dans les cas où les aides sont nécessaires pour remédier aux carences du marché.

2.2.3.1 Le Parlement européen, dans sa résolution intitulée «Renforcer la compétitivité européenne: conséquences des mutations industrielles sur la politique et le rôle des PME»⁽¹³⁾, se réjouit lui aussi de la réduction du volume global des aides, et rappelle l'utilité des aides destinées à la R&D, à la formation et au conseil des petites entreprises.

2.2.4 Dans le cadre du processus de réforme du régime d'aides⁽¹⁴⁾, sur lequel le CESE s'est également prononcé⁽¹⁵⁾, le Parlement européen rappelle qu'il importe d'établir une ligne d'action claire en matière d'aides d'État à l'innovation au sens large, non limité aux seuls aspects technologiques⁽¹⁶⁾, qui soit en mesure d'investir transversalement tous les secteurs, y compris ceux du commerce et des services, afin de contribuer efficacement à la stratégie de Lisbonne.

2.2.5 Le CES souligne qu'en 2004, la Commission a présenté diverses propositions structurées de réforme générale des aides, compte tenu des défaillances du marché. Ces propositions, accueillies favorablement par le Comité, sont en train de se concrétiser, grâce aux communications déjà publiées.

2.2.6 Par ailleurs, le CESE est parfaitement conscient du fait que cette matière est caractérisée par un dynamisme important, car elle est sujette aux variations du cadre politique, social, économique et juridique, et à l'accélération du processus de mondialisation des marchés. Des variations périodiques appropriées⁽¹⁷⁾ sont donc nécessaires, tout en préservant la clarté et la transparence du cadre juridique de référence.

2.2.7 En ce qui concerne la mondialisation des marchés, il y a lieu d'accorder une attention particulière, d'une part, au cadre de référence multilatéral de l'OMC, et d'autre part à celui des principaux partenaires commerciaux de l'Europe.

2.2.8 Aux États-Unis, la «United States Small Business Administration» (*Administration des petites entreprises* — SBA) octroie aux petites et moyennes entreprises, par le biais d'un certain nombre de programmes publics fédéraux, une série d'aides à l'innovation, auxquelles il convient d'ajouter les aides versées par les États fédérés en plus de celles accordées dans le cadre de l'initiative fédérale «Small Business Innovation Research Program» (*programme de recherche en faveur de l'innovation dans les petites entreprises* — SBIR).

⁽¹³⁾ Résolution PE_6TA(2005)0230 (rapport PE A6-0148/2005 du 12.5.2005, point 36).

⁽¹⁴⁾ COM(2005) 107 final, «Plan d'action dans le domaine des aides d'État».

⁽¹⁵⁾ INT. 268.

⁽¹⁶⁾ Cf. note 5, résolution du PE, point 50.

⁽¹⁷⁾ Cf. SEC(2005) 795 du 7.6.2005.

2.2.8.1 La SBA développe plusieurs programmes:

- Basic Loan Program, prévoyant des garanties (jusque 75 %) pour des prêts pouvant aller jusqu'à 2 millions de dollars pour une entreprise,
- SBA Investment Program, pour les investissements des «anges financiers» et le capital-risque,
- Certified Development Company «504» Loan Program, prévoyant des interventions pour l'innovation et la modernisation, jusqu'à 4 millions de dollars,
- Microloan Program, prévoyant des interventions à court terme, jusqu'à 35 000 dollars, par le biais d'intermédiaires,
- Prequalification Loan Program, prévoyant des interventions jusque 250 000 dollars, toujours par le biais d'intermédiaires,
- Export Working Capital Program, prévoyant une garantie jusque 90 %, jusqu'à un maximum d'1 million et demi de dollars,
- SBA Express, prévoyant des interventions jusque 350 000 dollars et une garantie de 50 %,
- SBA Community Express, prévoyant des interventions jusque 250 000 dollars et une garantie de 75 %,
- SBA Secondary Market Program et SBA Asset Sales Program, pour faciliter l'accès au marché des actions,
- SBA Women's Network for Entrepreneurial Training Initiative, favorisant la création d'entreprises par les femmes.

2.2.8.2 L'initiative SBIR, portant sur l'octroi d'aides publiques à l'innovation et à la recherche dans les petites entreprises, prévoit un apport de capital initial pour des études de faisabilité à concurrence de 100 000 dollars dans une première phase; des interventions pouvant aller jusqu'à 750 000 dollars sont accordées dans la deuxième phase de développement des prototypes; les crédits du SBIR ne peuvent pas être utilisés pour la troisième phase, mais des mécanismes de recherche de fonds publics et privés sont prévus pour cette phase de commercialisation.

2.2.9 De récentes **recommandations de l'EURAB**, organe consultatif de la Commission européenne, composé de représentants des universités et des entreprises européennes, ont souligné la nécessité d'adopter un mécanisme similaire soit au niveau communautaire, soit à celui des États membres, en complément des interventions du programme-cadre de RDT, tout en précisant que cela pourrait demander une **modification des règles relatives aux aides d'État** ⁽¹⁸⁾.

2.2.10 Au Japon, l'Agence pour les petites et moyennes entreprises octroie divers types d'aides publiques à l'innovation, notamment:

- le programme Start Up, contribuant à une partie des coûts de mise en oeuvre de la R&D, d'évaluation technologique,

d'obtention des brevets (réduction de 50 % des frais d'enregistrement et renouvellement pour 3 ans),

- le programme R&D de technologie créative,
- le programme R&D de revitalisation locale,
- le programme de promotion de la collaboration entre l'industrie, les universités, les pouvoirs publics et le gouvernement,
- le Small Business Innovation Research System, le SBIR japonais, qui vise à activer le développement des capacités technologiques des PME, à soutenir leurs activités créatives par des aides publiques et à financer la commercialisation des résultats de la recherche,
- le programme soutenant, au moyen de fonds publics, l'introduction et le développement des technologies de l'information dans les entreprises,
- le programme «Subventions pour l'innovation dans les PME»,
- le programme «Subventions pour le renforcement des ressources des PME»,
- le programme d'extension des garanties de crédit,
- les mesures de réduction des taux d'intérêt sur les crédits grâce à la Japan Finance Corporation for Small and Medium Enterprise (JASME), la National Life Finance Corporation (NLFC) et la Shoko Chukin Bank,
- le plan relatif aux avantages fiscaux pour les PME,
- le plan d'investissement à concurrence de 300 000 yens élaboré par les «sociétés d'investissement et de consultance pour les petites et moyennes entreprises»,
- le plan d'incitations prévu par la loi visant à promouvoir une meilleure gestion de l'emploi dans les petites et moyennes entreprises afin d'assurer la main-d'œuvre et de créer des emplois de qualité.

2.2.11 Quant aux **accords multilatéraux de l'OMC**, ils introduisent la notion de «subvention spécifique», une subvention dont l'octroi est limité à une entreprise, à une branche de production, à un groupe d'entreprises, ou à un groupe de branches de production dans le pays qui accorde la subvention. Les règles de l'OMC ne s'appliquent qu'à ce type d'aides, à l'exception du secteur agricole, et distinguent deux catégories: les **aides prohibées** et les **aides pouvant donner lieu à une action**.

2.2.12 Sont **prohibées** les subventions visant à favoriser les exportations ou à promouvoir l'utilisation de produits nationaux de préférence à des produits importés, faussant le commerce international et risquant donc de porter atteinte au commerce d'autres pays: elles peuvent être contestées dans le cadre d'une procédure accélérée à l'OMC, qui aboutira à la suppression de la mesure ou à des contre-mesures de la part du ou des pays lésés.

⁽¹⁸⁾ EURAB - Comité consultatif européen pour la recherche, 02.053 final, «Improving innovation», 2005.

2.2.13 En ce qui concerne les subventions **pouvant donner lieu à une action**, le pays plaignant doit ici démontrer que la subvention accordée dans un autre pays a un effet défavorable sur ses intérêts légitimes, trois types de «dommages» ⁽¹⁹⁾ étant pris en considération. Si ce n'est pas le cas, la subvention est autorisée. En cas de dommage prouvé et reconnu par l'Organe de règlement des différends, le pays qui a accordé la subvention doit la retirer, sinon le pays lésé peut imposer des droits compensateurs.

2.3 Observations générales

2.3.1 Le Comité accueille favorablement la proposition de la Commission visant à identifier le rapport existant, et pouvant être amélioré, entre les aides d'État et l'innovation en Europe. Il est évident que la compétitivité insuffisante de l'UE par rapport à d'autres parties du monde est due, en bonne partie, à la médiocrité du processus d'innovation, ce problème étant aiguïté par la mondialisation.

2.3.1.1 Il se réjouit également que la problématique liant les aides d'État à l'innovation fasse l'objet d'une consultation publique qui permettra d'associer au débat sur cette matière délicate les parties les plus directement concernées.

2.3.1.2 Les questions figurant dans la communication sont vastes, bien formulées et abordent la majeure partie de la problématique, qu'il s'agisse des défaillances du marché ou de la possibilité de simplifier les procédures. En raison du bref laps de temps imparti et de l'absence d'un débat au sein d'un groupe d'étude, le rapporteur ne peut se pencher sur chacune des questions et y apporter des réponses motivées.

2.3.2 Le Comité est conscient du fait que les aides d'État à l'innovation ne représentent pas, à elles seules, la solution au problème de la compétitivité de l'UE. Plusieurs documents communautaires et divers avis du Comité ont mis en évidence les limites de l'action de l'Union européenne:

- niveau d'innovation insuffisant, pas uniquement en matière de technologies,
- règles et actions communes insuffisantes,
- faiblesse des marchés financiers, encore trop fractionnés,
- taux d'emploi insuffisant,
- mauvais fonctionnement du marché des biens,
- faible coordination des politiques,
- difficulté d'accès aux services du marché,

⁽¹⁹⁾ L'accord définit trois types de dommages susceptibles d'être causés. Les subventions accordées par un pays peuvent affecter une branche de production nationale d'un pays importateur. Elles peuvent léser les exportateurs d'un autre pays lorsque les deux pays se font concurrence sur des marchés tiers. Enfin, les subventions intérieures accordées par un pays peuvent léser les exportateurs qui entrent en concurrence sur le marché intérieur de ce pays.

— insuffisance de l'aide aux productions ou combinaisons productives nouvelles, créatrices de valeur ajoutée, d'emplois de qualité et devant garantir un avantage comparatif européen ⁽²⁰⁾.

2.3.3 Cela a donné lieu à une certaine incertitude juridique, à laquelle on ne peut remédier qu'en procédant à un examen approfondi des limites et des possibilités offertes par les aides d'État dans ce secteur.

2.3.4 L'innovation dans tous ses aspects, qu'il s'agisse de produits ou de processus ⁽²¹⁾, se répercute, en fin de compte, sur le marché, et est donc en mesure d'influencer des activités qui pourraient avoir une incidence, parfois importante, sur la concurrence et les échanges.

2.3.5 Par conséquent, pour pouvoir accorder une autorisation préalable, il faut être en mesure de définir un cadre de référence spécifique, transparent et commun, dans un esprit volontariste de partenariat et de collaboration entre la Commission et les États membres.

2.3.6 La définition de l'innovation et le processus innovateur

2.3.6.1 Le CES est conscient du fait que la définition de l'innovation jadis formulée dans le livre vert devrait être actualisée, compte tenu des changements intervenus ces dix dernières années. Par ailleurs, il importe également d'examiner de manière approfondie les phases se déroulant entre les processus d'innovation et le moment à partir duquel commence l'étape de la commercialisation, et ce pour ne pas fausser, outre mesure, les règles de la concurrence.

2.3.6.2 Autrefois, l'évolution de la société était trop lente pour être perçue en l'espace d'une vie. Aujourd'hui, elle est tellement rapide qu'elle est difficile à comprendre. Les sociétés dans leur ensemble, mais surtout les entreprises, les administrations et les services, subissent aujourd'hui une impressionnante série de changements, tendant à brouiller les connaissances acquises.

2.3.6.3 L'innovation devient donc un processus social, par lequel les personnes, les structures et les organismes les mieux dotés en connaissances parce qu'ils ont été chargés de l'explorer, aident les «autres» à en saisir les implications et à en faire bénéficier leur activité professionnelle et leurs relations réciproques.

2.3.6.4 Si l'utopie est un projet qui se réalisera à l'avenir, «le progrès n'est que l'accomplissement des utopies ⁽²²⁾».

2.3.6.5 Après le livre vert, la Commission a fort à propos défini l'innovation comme «synonyme de produire, assimiler et exploiter avec succès la nouveauté dans les domaines économique et social ⁽²³⁾».

⁽²⁰⁾ PE, commission de l'emploi et des affaires sociales; avis à l'intention de la commission de l'industrie, de la recherche et de l'énergie, A-6 0148/2005, point 4.

⁽²¹⁾ Cf. le livre vert sur l'innovation, COM(95) 688 final.

⁽²²⁾ Oscar Wilde.

⁽²³⁾ COM(2003) 112 final.

2.3.6.6 L'innovation est un processus complexe. Parallèlement au développement des activités de recherche et à une meilleure application de la technologie, de nombreux autres facteurs et conditions, souvent changeants, contribuent à l'innovation, notamment:

- la culture d'entreprise orientée vers l'innovation,
- le système de relations et d'interrelations avec d'autres entreprises, avec des organismes publics, essentiels à la création et à la diffusion des connaissances et de l'innovation,
- le cadre législatif et réglementaire de référence, en particulier en matière de propriété intellectuelle,
- l'accès au marché des capitaux, en particulier en ce qui concerne le capital-risque et la phase de démarrage,
- les services d'instruction et de formation et les rapports entre le monde universitaire et scientifique et l'entreprise,
- les structures de soutien (telles que les incubateurs, les réseaux de district, les parcs industriels et technologiques) et d'intermédiation pour l'innovation.

2.3.6.7 Le Comité a déjà eu l'occasion d'affirmer que l'innovation est un processus social ⁽²⁴⁾ dont le point de départ est la recherche, qui se concrétise dans un régime de concurrence et qui se développe lorsqu'elle est largement répandue; c'est aussi une attitude positive envers le changement et la prise de risque. Cela se traduit par le renforcement de la compétitivité ainsi que l'accroissement de la cohésion et du bien-être économique et social.

2.3.6.8 Afin de pouvoir se baser sur des critères objectifs, le Comité demande à la Commission de préciser, avec l'aide des organisations représentant la société civile, et avec le concours d'Eurostat, quelles activités de production et de services peuvent être incluses dans les activités pouvant aujourd'hui être définies comme innovatrices. Il serait en effet très utile de disposer de lignes directrices dans ce secteur complexe et changeant.

Bruxelles, le 14 décembre 2005.

2.3.6.9 **Aides à l'innovation** (selon la définition du livre vert ⁽²⁵⁾). Le Comité, qui a déjà eu l'occasion de s'exprimer en ce sens ⁽²⁶⁾, est d'avis que l'encadrement existant devrait être étendu à de nouveaux types d'aides, non prévues par les orientations actuelles, et qu'il conviendrait de définir d'autres critères de compatibilité, laissant une marge d'intervention accrue aux États membres, sans obligation de notification.

2.3.6.10 La communication met l'accent sur les exigences particulières des PME, rappelées à plusieurs reprises par les documents du Parlement européen, du Conseil, du CESE et de la Commission elle-même. Le CESE est également convaincu qu'une réelle impulsion à la compétitivité viendra avant tout de subventions innovantes, concrètes et ciblées, destinées aux microentreprises et aux PME.

2.3.6.11 Les processus d'innovation, dans les petites comme dans les grandes entreprises, ont besoin de l'adhésion de l'ensemble du personnel, avec un engagement à tous les niveaux. Cela n'est possible qu'en présence d'un environnement sensible à la coopération et si chacun est en mesure d'accepter les incitations à la nouveauté et de s'y intéresser. À cette fin, le recours à la formation continue est fondamental.

2.3.6.12 Selon le CES, il importe que tous les États intensifient leurs efforts pour rendre la science plus compréhensible et pour augmenter le nombre de jeunes qui entrent en contact avec elle ⁽²⁷⁾. Les programmes télévisés pourraient également contribuer fortement à la culture de l'innovation ⁽²⁸⁾. La formation, y compris télévisée, peut améliorer les capacités de communication, afin de mieux informer, et donc innover et être compétitif. Une information ciblée et accessible contribue à la sensibilisation des personnes à la science et engendre l'innovation.

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

⁽²⁴⁾ Cf. l'avis sur le «Livre vert sur l'innovation», rapporteuses: Mmes Sirkeinen et Konitzer, JO C 212/1996.

⁽²⁵⁾ COM(1995) 688 final.

⁽²⁶⁾ INT. 268.

⁽²⁷⁾ En 2003, 27 % de la population active, soit environ 50 millions de personnes, dans l'UE-25, travaillaient dans le domaine technique spécialisé (RHSTO). (source: Eurostat, Science et technologie, 11/2004).

⁽²⁸⁾ D'après les statistiques, 7 personnes sur 10 s'informent par le biais de la télévision.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Contribution de la Commission à la période de réflexion et au-delà: Le Plan D comme Démocratie, Dialogue et Débat»

[COM(2005) 494 final]

(2006/C 65/17)

Le 13 octobre 2005, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la *Contribution de la Commission à la période de réflexion et au-delà: Plan D comme Démocratie, Dialogue et Débat*

Lors de sa 421^{ème} session plénière des 26 et 27 octobre 2005, le Comité a décidé, conformément à l'article 19, paragraphe 1, de son règlement intérieur, de créer un sous-comité chargé de préparer ses travaux en la matière.

Le sous-comité «Réflexion et au-delà: Le Plan D comme Démocratie, Dialogue et Débat», chargé de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son projet d'avis le 1^{er} décembre 2005 (rapporteuse: **M^{me} Jillian van Turnhout**).

Lors de sa 422^e session plénière des 14 et 15 décembre 2005 (séance du 14 décembre 2005), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 83 voix pour, 7 voix contre et 13 abstentions.

1. Synthèse

Le Comité a opté délibérément pour une réponse succincte tout à fait opérationnelle à la communication de la Commission européenne. Cette réponse présente un petit nombre de mesures concrètes au moyen desquelles le Comité estime qu'il pourra, seul et en coopération avec les autres institutions, apporter une contribution significative au large débat qui aura lieu pendant la période de réflexion et au-delà. Les deux messages fondamentaux sont les suivants: d'une part, anticiper les dispositions du traité constitutionnel sur la vie démocratique de l'Union en faisant dès à présent de la démocratie participative, grâce aux deux piliers complémentaires que sont le dialogue civil et le renforcement du dialogue social européen, une réalité plus tangible et, d'autre part, veiller à ce que la société civile organisée et ses représentants puissent faire entendre leur voix dans le cadre de ce large débat.

2. Introduction

Considérant:

- le délai très court dans lequel l'avis a dû être élaboré,
- l'approche plus détaillée exposée par le Comité dans son avis du 26 octobre 2005 au Parlement européen sur la période de réflexion ⁽¹⁾,
- l'adoption imminente par la Commission européenne de son Livre blanc sur une stratégie de communication,
- l'intention manifestée par le Conseil européen des 16 et 17 juin 2005 dans ses conclusions ⁽²⁾ de faire le point de la situation au 1^{er} semestre 2006 et, par conséquent, l'urgence de favoriser un débat le plus large possible dans l'Union et

les États membres, y compris au niveau de la société civile organisée,

le Comité a décidé, pour contribuer à instaurer le débat le plus large possible dans le but de favoriser la démocratie participative aux niveaux local, régional, national et communautaire, de ne formuler dans son avis que quelques recommandations opérationnelles au moyen desquelles il pourrait favoriser ce débat et améliorer son rôle de pont entre l'Union et la société civile organisée.

Le Comité se félicite de l'initiative de la Commission européenne avec la publication de sa communication sur le «Plan D». Si le plan présenté a nécessairement des objectifs ambitieux, le Comité est cependant d'avis que l'impact réel des propositions est discutable, notamment au vu de l'absence de données concrètes sur la manière dont les mesures proposées seraient mises en œuvre. Le Comité entend donc en temps utile examiner les propositions concrètes que la Commission ne peut manquer de présenter. Il se déclare prêt pour sa part à contribuer à rendre les propositions de la Commission plus opérationnelles, notamment dans les domaines prévoyant la participation de la société civile organisée.

3. Recommandations

3.1 Se fondant sur le succès remporté par un projet-pilote réalisé dans ce domaine, le Comité s'engage à généraliser l'utilisation, par ses membres, du système de «carte de visite électronique» qui permet d'envoyer des lettres d'information sur mesure à des destinataires figurant sur des listes de mailing personnelles, améliorant ainsi la fonction de «vecteurs de communication» des membres du Comité.

⁽¹⁾ «La période de réflexion: la structure, les sujets et le cadre pour une évaluation du débat sur l'Union européenne».

⁽²⁾ 10255/1/05 REV1.

3.2 Se fondant sur la réussite des forums consultatifs organisés à Bruxelles sur le développement durable et le thème «Comblent le fossé», respectivement en avril et en novembre 2005, et plus particulièrement sur l'utilisation réussie d'une version sur mesure de la méthode du forum ouvert, le Comité s'engage à assister ses membres, ainsi que les conseils économiques et sociaux nationaux, dans l'organisation de forums consultatifs similaires au niveau des États membres. La contribution du Comité pourrait être la suivante:

- mettre à contribution les divers réseaux de ses membres et de leur organisation, pour en capitaliser l'effet de levier potentiel;
- mettre à disposition son expertise dans l'animation de forums ouverts;
- sur la base de l'expérience acquise par le Comité à ce jour, élaborer un manuel traitant la meilleure manière d'organiser ce type de forums;
- solliciter les autres Institutions, surtout la Commission européenne, afin qu'elles s'impliquent, à la fois comme co-organisatrices et comme participantes.

Ce type de forums ne peut à lui seul résoudre les problèmes de communication de l'Union européenne mais il peut contribuer, si l'on améliore en parallèle les mécanismes de consultation, à augmenter la participation citoyenne au débat européen.

3.3 Se fondant sur les recommandations formulées dans son avis au Parlement européen sur la période de réflexion, le Comité continuera d'encourager les Institutions à anticiper les dispositions du traité constitutionnel sur la démocratie participative. Plus précisément, le CESE:

- invite la Commission européenne à formuler une ou deux propositions sur les nouveaux modes et procédés permettant d'accroître la participation de la société civile organisée aux processus décisionnel et législatif de l'Union européenne, au sens de l'article I-47 du traité constitutionnel;
- invite la Commission européenne à prendre des mesures concrètes pour accroître la participation directe des citoyens au processus politique au niveau de l'UE en envisageant de

présenter une proposition ayant pour objectif de conférer une force juridique au droit d'initiative des citoyens européens visé à l'article I-47, paragraphe 4, du traité constitutionnel;

- invite la Commission européenne à réfléchir à la présentation d'une proposition sur une véritable politique de la communication;
- veillera à la pleine application et au respect du nouveau protocole de coopération entre la Commission européenne et le Comité économique et social européen⁽³⁾, qui prône «une culture renforcée de dialogue et de concertation avec la société civile organisée et ses représentants dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques et des décisions de l'Union».

3.4 Conformément à l'esprit du «Plan D» de la Commission européenne, le Comité invite celle-ci, et plus particulièrement ses représentations dans les États membres, à associer pleinement les membres du Comité à toutes les initiatives destinées à promouvoir le débat au niveau des États membres, tout en donnant à la société civile organisée la possibilité de s'exprimer de manière plus systématique et appropriée.

3.5 A cet égard, le Comité prend note des diverses actions spécifiques envisagées par la Commission européenne pour stimuler un débat public plus large et favoriser la participation des citoyens au processus démocratique, et invite celle-ci à y impliquer pleinement le Comité et ses membres, tout particulièrement lorsqu'il convient que la voix de la société civile organisée se fasse entendre.

3.6 Toujours dans ce contexte, le Comité prend note également de la partie 5 de la communication, relative au financement, et plus particulièrement de l'avis de la Commission selon lequel «les ressources restantes devraient servir à soutenir les initiatives engagées par les États membres et la société civile». Comme le Comité l'a indiqué plus haut, il est disposé à décentraliser son modèle réussi de forums consultatifs et donc à prendre part à des actions de coopération similaires avec la Commission européenne, y compris par le biais d'un financement conjoint, au niveau des États membres.

Bruxelles, le 14 décembre 2005.

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

⁽³⁾ Signé à Bruxelles le 7 novembre 2005. Texte disponible sur le site Internet du CESE.

Avis du Comité économique et social européen sur «Le cheminement vers la société européenne de la connaissance — La contribution de la société civile organisée à la stratégie de Lisbonne»

(2006/C 65/18)

Le 22 avril 2005, la future présidence autrichienne de l'Union a décidé, conformément à l'article 262 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur «*Le cheminement vers la société européenne de la connaissance — La contribution de la société civile organisée à la stratégie de Lisbonne*»

et, conformément aux dispositions de l'article 19, paragraphe 1^{er}, de son Règlement intérieur, le Comité a décidé de constituer un sous-comité pour préparer ses travaux en la matière.

Le sous-comité a adopté son projet d'avis le 9 novembre 2005 (rapporteur: M. Jan OLSSON, corapporteurs: Mme Eva BELABED et M. Joost van IERSEL).

Lors de sa 422^e session plénière des 14 et 15 décembre 2005 (séance du 14 décembre 2005), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 127 voix pour, 1 voix contre et 8 abstentions.

Recommandations et conclusions

1. Le CESE invite les États membres et les institutions de l'UE à s'engager ensemble au-delà de 2010 pour établir un espace européen unique de la connaissance, basé sur une coopération plus poussée en matière de politiques d'apprentissage, d'innovation et de recherche. Cela constituera une étape importante dans la relance de la stratégie de Lisbonne et la promotion du modèle de société européen tout en comblant le fossé qui s'est ouvert entre l'Europe et ses citoyens.

2. Cette relance nécessite que dans chaque pays les pouvoirs publics et la société civile organisée se mobilisent en vue de cet objectif, en définissant les priorités essentielles et en proposant et mettant en œuvre des actions, de leur propre initiative ou en coopération, ce qui devrait également se traduire dans son programme national de réforme.

3. Les États membres, la Commission européenne, le Parlement européen, les parlements nationaux, les entreprises et les institutions financières ainsi que la société civile doivent s'engager en faveur d'un espace européen unique de la connaissance dirigé vers tous les citoyens, organisations et entreprises et fondé sur des objectifs, critères d'évaluation, calendriers et responsabilités clairement définis.

4. Le marché intérieur reste la pièce maîtresse du processus d'intégration conduisant à des performances économiques accrues, à une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi, au progrès social et à la durabilité. Les interactions entre l'espace européen unique de la connaissance et le marché intérieur auront pour effet de libérer de nouveaux potentiels de croissance. Aussi convient-il de lever le plus rapidement possible les obstacles au marché intérieur qui entravent le passage à l'économie de la connaissance.

5. Chaque citoyen, chaque région et chaque secteur doit être encouragé à participer à ce processus et avoir la possibilité de profiter des bienfaits de la société de la connaissance qui offre l'occasion unique de réduire les fractures existantes.

6. La mobilité est un moyen d'acquisition et de transfert de compétences. La libre circulation de la main-d'œuvre, des cher-

cheurs et des étudiants doit être stimulée, et s'accompagner de rémunérations et de conditions de travail décentes.

7. L'UE, les États membres et les régions doivent rediriger leurs dépenses publiques vers des investissements générateurs de croissance. Les États membres doivent s'engager à élaborer, en partenariat avec des acteurs privés, un «programme national pour le développement de la connaissance» soutenu financièrement par l'Union européenne.

8. Le CESE demande instamment que les propositions de la Commission qui figurent dans les perspectives financières 2007-2013 pour le financement de la recherche, de l'innovation et de l'apprentissage soient maintenues. Le 7^e programme-cadre de recherche doit être pleinement réalisé et s'attacher à contribuer à la capacité d'innovation européenne.

9. Le CESE invite les entreprises, institutions financières et fondations privées à investir davantage dans l'économie de la connaissance et propose de les soutenir dans cette démarche par le biais d'incitations fiscales.

10. La Commission européenne doit disposer de davantage de moyens pour imprimer des orientations politiques et évaluer les progrès. Elle doit publier chaque année un rapport sur les progrès accomplis qui sera ensuite discuté par le Conseil, le Parlement européen et les parlements des États membres, ainsi que par les citoyens et les acteurs concernés.

11. Le CESE propose l'ouverture d'un débat permanent et structuré afin de renforcer la motivation des décideurs à tous les niveaux et de contribuer à la promotion du dialogue avec les citoyens.

12. Les parlements nationaux tout comme les conseils économiques et sociaux ont un rôle essentiel à jouer et doivent prendre part au débat. Les acteurs locaux et régionaux doivent également être impliqués.

13. Les acteurs privés devraient agir et s'engager par des contributions et des actions concrètes. Le dialogue civil et social est un outil important de soutien à l'apprentissage tout au long de la vie, à l'innovation et aux politiques technologiques.

14. Une politique macroéconomique saine axée sur la croissance et l'emploi, doit créer les conditions favorables à l'apparition d'une société de la connaissance et donner la priorité à des politiques susceptibles de stimuler la demande en nouvelles technologies.

15. L'apprentissage tout au long de la vie est la clé de la société de la connaissance. Le CESE réaffirme son appel en faveur de la mise en œuvre à tous les niveaux d'une charte de l'apprentissage tout au long de la vie. Celle-ci doit être financée par des investissements publics et privés et par les Fonds structurels. Les politiques d'emploi et les nouvelles formes de protection sociale doivent créer les conditions favorables afin que les travailleurs puissent prendre part pleinement à l'apprentissage tout au long de la vie. À cet égard, l'expérience du Danemark en matière de flexicurité a valeur d'exemple.

16. Des objectifs ambitieux visant à promouvoir la santé, un environnement durable, des infrastructures urbaines et rurales de qualité, des solutions de transport intelligentes, des emplois sûrs et réorganisés ainsi que le patrimoine culturel feront progresser les nouvelles technologies et les nouveaux produits et services innovants. Ils devraient être soutenus par un cadre propice à l'innovation et aux créations d'emplois dans les entreprises.

17. La diffusion de la connaissance est un facteur essentiel des politiques destinées à stimuler l'innovation et la compétitivité. Dans ce contexte, il convient de promouvoir les régions industrielles, les parcs technologiques et autres environnements propices à l'innovation.

1. Introduction

1.1 Le présent avis du CESE traite de la manière dont la société civile organisée peut contribuer à la société de la connaissance. Il se concentre sur le rôle que les partenaires sociaux et autres organisations de la société civile peuvent jouer dans la réalisation d'un *espace européen unique de la connaissance*, un objectif majeur de la stratégie de Lisbonne. Le présent avis sera étayé par d'autres avis du CESE sur des thèmes connexes et par un compte rendu rédigé en collaboration avec les conseils économiques et sociaux.

2. Contexte et analyse

2.1 L'Europe est un projet développé pour et par les citoyens. Toutefois, en raison des dernières évolutions, un fossé est apparu entre ceux-ci et l'UE. Parallèlement, la durabilité de notre modèle de société, unique en son genre, basé sur la démocratie, le dialogue civil et social, une économie sociale de marché et la cohésion, est menacée par la concurrence mondiale grandissante, le vieillissement de la population et les pressions qui pèsent sur l'environnement. Des philosophies différentes quant aux orientations politiques à prendre sous-tendent la crise que traverse actuellement l'UE. Afin de restaurer la confiance dans le projet européen, il convient avant tout de recentrer les politiques sur leurs objectifs premiers que sont le progrès économique et social et l'amélioration des conditions de vie et de travail. La crise constitue une occasion unique de se réorienter.

2.2 Les politiques visant une croissance durable, la création de davantage d'emplois de meilleure qualité et la hausse des revenus réels par le biais d'une société de la connaissance basée sur les ressources humaines, l'apprentissage, la recherche et l'innovation sont primordiales pour cette réorientation.

Les entreprises occupent à cet égard une position centrale et devraient orienter leurs investissements en conséquence. Pour ce faire, elles doivent toutefois disposer d'un cadre propre à soutenir leur potentiel d'innovation, de croissance et de création d'emplois.

2.3 La société de la connaissance, basée sur la responsabilité des acteurs privés et publics, doit déboucher sur une société à la cohésion accrue et qui combat toutes les inégalités. Et à son tour, la cohésion sociale constitue une condition préalable à un passage plus fluide vers la société de la connaissance.

2.4 Les perspectives sont plutôt alarmantes⁽¹⁾. Depuis 2000, la recherche financée par les entreprises est en baisse. Le montant total des dépenses consacrées par l'UE à la recherche et au développement stagne et est en deçà de l'objectif des 3 %. Il se monte en effet à 2 %, contre 2,7 aux États-Unis et plus de 3 % au Japon. La fuite des cerveaux est un phénomène très préoccupant. En outre, les grandes économies émergentes telles que la Chine sont en train de rattraper l'UE en termes de dépenses consacrées à la recherche.

Le tableau de bord européen de l'innovation montre que l'Europe est en retard sur les États-Unis pour 10 des 11 indicateurs. C'est le résultat de politiques actives de soutien à la recherche et à l'innovation aux États-Unis, notamment au moyen d'appels d'offres, de baisses d'impôts, de garanties pour le capital-risque et de prêts consentis aux PME.

2.5 L'évaluation des dépenses consacrées à la recherche et des performances en matière d'innovation de l'Union européenne par rapport aux États-Unis requiert toutefois une analyse plus détaillée. L'Europe peut compter sur deux atouts: au niveau des États membres et au niveau sectoriel. La coopération européenne dans le secteur aéronautique et le projet Galileo sont à cet égard un exemple, tout comme le fait que le nombre d'étudiants en ingénierie est plus élevé dans l'UE qu'aux États-Unis. Afin de renforcer sa capacité d'innovation, l'Europe a besoin d'investir davantage dans l'apprentissage tout au long de la vie, de se doter de 700 000 chercheurs supplémentaires, de davantage de pôles et de grappes d'entreprises, de soutenir les PME et de promouvoir de meilleures méthodes de diffusion de l'information.

2.6 Les investissements publics dans la formation ne progressent pas aussi vite qu'il le faudrait. L'étude PISA souligne quelques-unes des lacunes du système d'éducation. Le taux de participation aux programmes de formation des adultes atteint 65 % à peine de l'objectif fixé pour 2010. Le taux d'abandons scolaires n'a pas changé et les étudiants sont confrontés au chômage lorsqu'ils sortent de l'université. De plus, d'ici à 2015, plus d'un million d'enseignants devront être recrutés pour le primaire et le secondaire⁽²⁾. En matière d'apprentissages fondamentaux, la Commission pourrait lancer une étude pour déterminer les clefs de la réussite des pays qui se situent en tête de l'enquête internationale PISA.

(1) Tableau de bord européen de l'innovation 2004 — Analyse comparative des résultats obtenus en matière d'innovation. Document de travail des services de la Commission, SEC (2004) 1475, 19 novembre 2004.

(2) Progrès vers les objectifs de Lisbonne dans l'éducation et la formation — rapport 2005, Document de travail des services de la Commission, SEC (2005) 419, 22 mars 2005.

Les acteurs privés et publics doivent reconnaître qu'une réforme du système d'éducation dans son ensemble est nécessaire pour améliorer les performances et permettre à tous les citoyens, à chaque étape de leur vie, de prendre part de façon active à la société de l'information. Ces acteurs se doivent d'apporter un soutien total à la réforme qui requiert également de nouveaux concepts pédagogiques et un personnel enseignant qualifié.

2.7 La transition vers la société de la connaissance modifie la nature et l'organisation du travail ainsi que la structure des entreprises. Une société fondée sur la connaissance et les nouvelles technologies offre de formidables opportunités mais crée également de nouveaux risques et nombreux sont ceux qui en sont exclus. Les emplois sont restructurés et les tâches sont redéfinies.

Il existe également un risque de délocalisation des sièges des entreprises, de la recherche et de la production en dehors de l'Europe.

Il faut créer de nouveaux emplois et de meilleure qualité par l'augmentation des investissements dans l'apprentissage, l'innovation et la technologie. Afin d'enrayer la fuite des cerveaux, il convient de trouver des sources d'emploi nouvelles et attrayantes pour les diplômés universitaires dans tous les États membres.

2.8 La société de la connaissance constitue un choix fondamental lorsqu'il s'agit de relever les défis et touche de nombreux domaines d'action. Sa réalisation requiert une approche globale et détaillée. Les progrès en direction de la société de la connaissance doivent s'inscrire dans une perspective à long terme, au-delà de 2010. Les politiques doivent être menées avec détermination.

2.9 Le développement de sa position concurrentielle par sa capacité à utiliser le savoir-faire et la créativité de ses citoyens dans l'élaboration de produits et services à haute valeur ajoutée constitue pour l'Europe à la fois un défi et une opportunité. Les ressources doivent être réorientées vers des technologies qui favorisent la croissance et des systèmes innovants tout en garantissant et, s'il y a lieu, en adaptant, les éléments essentiels du modèle économique et social européen dans le contexte plus large du développement durable.

2.10 La création, l'application et la diffusion de la connaissance doivent correspondre aux besoins de la société. Chacun doit pouvoir profiter des bienfaits de la société de la connaissance. Chaque citoyen, s'il bénéficie du soutien approprié, a la responsabilité de participer et de contribuer à la réussite de cette société.

2.11 Accorder la priorité aux citoyens revient à s'intéresser aux modèles d'apprentissage, de compréhension, de civilisation et de culture afin de promouvoir un contexte qui stimule la connaissance au sens le plus large du terme. Il s'agit de l'aspiration des hommes à acquérir des connaissances dont le bénéfice n'est pas essentiellement immédiat et qui constituent la base du mélange de compétences théoriques, sociales et pratiques qui sont requises pour l'avenir.

2.12 L'apprentissage tout au long de la vie est la clé de la société de la connaissance. Un apprentissage de qualité tout au long de la vie, basé sur des modèles permettant à chaque citoyen d'accéder à l'éducation et à l'apprentissage, lui donne la possibilité de réactualiser ses connaissances, de progresser continuellement et de jouer pleinement son rôle dans sa communauté, sa famille, son voisinage et sur son lieu de travail. C'est la base de l'innovation, de la mobilité de la main-d'œuvre et de la croissance de la productivité. La motivation pour l'apprentissage tout au long de la vie se développe en stimulant la curiosité de l'enfant pour l'étude dès son plus jeune âge.

2.13 Il est essentiel de renforcer et coordonner les relations au sein de la chaîne de la connaissance. Le triangle reliant les établissements de recherche publics et privés, les universités et les entreprises (notamment les PME) doit être renforcé. Les échanges nationaux et transfrontaliers de personnel qualifié entre l'industrie et l'université peuvent tous les deux jouer un rôle important. Les bases éducatives (de la maternelle à l'école secondaire) et l'apprentissage tout au long de la vie doivent avoir partie liée avec les universités afin de développer les compétences du personnel enseignant et leur permettre d'actualiser leurs connaissances.

3. Lacunes de la stratégie de Lisbonne

3.1 «À côté de progrès indéniables, il y a des lacunes et des retards évidents» dans la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne, a constaté le Conseil européen en mars 2005 ⁽³⁾.

3.2 Les lacunes et les retards s'expliquent de nombreuses façons.

3.2.1 *Absence d'engagement par rapport à la stratégie.* Pour rappel, la stratégie de Lisbonne a été lancée par le Conseil européen sans définir clairement le rôle de la Commission européenne. L'un des problèmes fondamentaux est le manque de cohérence d'une stratégie européenne dont la mise en œuvre doit se faire principalement au niveau national. Les États membres ne se sont pas réellement engagés en faveur des objectifs et actions convenus. La méthode ouverte de coordination (MOC) n'a pas apporté les résultats escomptés. Les plans d'action nationaux sur l'emploi, l'insertion sociale et autres ont été transformés en rapports d'activité bureaucratiques et les intentions de la stratégie n'ont été que partiellement mises en œuvre. La fragmentation entre les domaines d'action se poursuit. Le soutien du budget de l'UE n'est pas suffisant. Les bonnes pratiques des autres États membres ne sont pas prises en considération et les États membres omettent également de tenir compte des conséquences économiques et sociales de leurs choix politiques sur les autres États membres.

3.2.2 *La Commission européenne ne joue qu'un rôle secondaire dans la stratégie.* Elle ne dispose pas de moyens suffisants ni effectifs pour imprimer des orientations politiques et contrôler les progrès. La méthode ouverte de coordination, par exemple, ne dispose pas d'un système d'alerte débouchant sur des mises en garde ou des avertissements.

⁽³⁾ Conseil européen des 22 et 23 mars 2005, point 4 des conclusions de la présidence.

3.2.3 *La stratégie est trop abstraite.* Devenue dans une large mesure un exercice pour bureaucrates et experts, la stratégie de Lisbonne n'est une réalité ni dans l'esprit de la population, ni pour les médias, ni dans le débat politique. Ses retombées ne sont pas visibles. L'opinion publique ne fait pas la distinction entre les effets de la mondialisation, de la politique de l'UE et de la politique nationale sur leurs conditions de vie et de travail. Les différences et corrélations entre les différents niveaux politiques doivent être définies clairement pour que les citoyens aient une idée globale et plus précise des positions de l'UE.

3.2.4 *La stratégie est un processus du haut vers le bas.* Même si une consultation appropriée a parfois été effectuée, notamment dans les pays marqués par une forte tradition de dialogue social et civil, la société civile organisée n'est toujours pas suffisamment impliquée. C'est certainement le cas avec la méthode ouverte de coordination en faveur de la recherche et de l'éducation. Par ailleurs, les consultations ont tendance à être formelles et limitées au niveau national et ne donnent pas aux organisations de la société civile à tous les niveaux suffisamment d'occasions de participer. Les employeurs, syndicats et autres acteurs doivent prendre conscience de leur rôle et de leurs responsabilités. Un faible taux de participation signifie également que les réformes entreprises sont susceptibles de manquer leur cible et d'avoir des répercussions sociales et économiques négatives pour les intéressés. L'UE est trop axée sur les réformes structurelles alors qu'elle ne dispose toujours pas de politiques visant à donner aux citoyens et aux organisations qui les représentent les moyens de relever les défis d'un monde en mutation.

4. Relancer la Stratégie de Lisbonne — Conseil européen de mars 2005

4.1 Ces lacunes et retards ont amené le Conseil européen à relancer la stratégie de Lisbonne en accordant la priorité à la croissance et l'emploi. *«L'Europe doit renouveler les bases de sa compétitivité, augmenter son potentiel de croissance ainsi que sa productivité et renforcer la cohésion sociale, en misant principalement sur la connaissance, l'innovation et la valorisation du capital humain»* ⁽⁴⁾.

Un *«véritable dialogue doit être encouragé entre les parties prenantes publiques et privées de la société de la connaissance»* ⁽⁵⁾.

Le Conseil européen a fixé des objectifs précis et proposé plusieurs actions visant à développer la connaissance et l'innovation ⁽⁶⁾.

Vingt-quatre lignes directrices intégrées ont été établies pour la période 2005-2008. Elles définissent trois domaines de réforme (macroéconomie, microéconomie et emploi) ⁽⁷⁾.

⁽⁴⁾ Conseil européen des 22 et 23 mars 2005, point 5 des conclusions de la présidence.

⁽⁵⁾ Idem, point 10.

⁽⁶⁾ Idem, points 20-28.

⁽⁷⁾ Voir annexe.

4.2 Pour garantir l'efficacité du recentrage de la stratégie de Lisbonne, le Conseil européen prône une amélioration de la gouvernance fondée sur une implication accrue des États membres ⁽⁸⁾.

Il a été demandé aux États membres de rédiger pour le 15 octobre des programmes nationaux de réforme basés sur des consultations menées auprès de toutes les parties prenantes. Ces consultations doivent permettre d'identifier les actions prioritaires et de mettre en exergue les contributions et responsabilités des principales parties concernées. Des situations politiques nouvelles dans certains pays ont toutefois occasionné des retards. La méthode ouverte de coordination sera utilisée dans certains domaines.

5. Un espace européen unique de la connaissance

5.1 Le CESE propose la création d'un espace européen unique de la connaissance dans lequel les États membres et les institutions de l'UE devront s'engager au-delà de 2010 afin d'atteindre les objectifs de la stratégie de Lisbonne grâce au renforcement de la coopération européenne en matière d'apprentissage, d'innovation et de recherche. Cette proposition a fait l'objet d'un accord avec les conseils économiques et sociaux dans le cadre de la déclaration de Luxembourg ⁽⁹⁾.

5.2 Cette coopération doit se fonder sur des objectifs clairement définis complétés par les mesures législatives et non législatives qui conviennent. Le développement de systèmes efficaces de transfert de connaissances et d'exploitation des meilleures pratiques en sera l'un des facteurs clés.

5.3 Le CESE reconnaît que la base juridique de l'espace européen unique de la connaissance est différente de celle de la PAC, de l'UEM ou du marché intérieur. Toutefois, pour aller de l'avant, toutes les dispositions pertinentes du traité doivent être pleinement exploitées. Les États membres doivent compenser l'absence de base juridique en faisant preuve de détermination politique et en mettant en œuvre des politiques européennes communes par le biais d'une coopération renforcée et plus efficace afin de réaliser l'espace européen unique de la connaissance. Le rôle de la Commission devra être renforcé afin qu'elle puisse devenir le fer de lance de ce processus.

5.4 Les organisations de la société civile des différents États membres ont également une responsabilité dans l'avancement du projet de l'espace européen unique de la connaissance. Les principaux acteurs privés dans chaque pays doivent se mobiliser. Ils pourront ainsi prendre part au *«véritable dialogue»* auquel a appelé le Conseil et qui pourra en partie compenser le manque de volonté politique. Ils doivent définir les priorités fondamentales et proposer puis mettre en œuvre des actions de leur propre initiative et en coordination avec les pouvoirs publics. Il est nécessaire par ailleurs de se pencher sur le problème des ressources financières. Les partenaires sociaux doivent tenter de parvenir à des accords pour promouvoir la société de la connaissance. Les autres secteurs de la société civile organisée, y compris les établissements universitaires et de recherche, doivent eux aussi contribuer à cet effort et élaborer leurs propres projets de réforme.

⁽⁸⁾ Conseil européen des 22 et 23 mars 2005, points 38-41 des conclusions de la présidence.

⁽⁹⁾ Déclaration de Luxembourg des présidents des CES de l'Union européenne et du CESE, 26 novembre 2004.

5.5 Le marché intérieur reste la pièce maîtresse du processus d'intégration conduisant à l'amélioration des performances économiques, au progrès social et au développement durable. La synergie résultant des interactions entre l'espace européen unique de la connaissance et le marché intérieur aura pour effet de libérer de nouveaux potentiels de croissance. Les mesures visant à promouvoir l'apprentissage, la recherche et l'innovation augmenteront la compétitivité. Un marché intérieur qui fonctionne bien permettra non seulement la libre circulation des biens, des services et des capitaux, mais aussi des connaissances et des idées.

5.5.1 Aussi convient-il de lever le plus rapidement possible les derniers obstacles au marché intérieur qui entravent le passage à l'économie de la connaissance. Pour réaliser ces synergies et ces potentiels, il est important d'adopter la législation relative au brevet communautaire et au système des droits de propriété industrielle et intellectuelle (DPI).

5.5.2 Il convient d'encourager les investissements des entreprises et autres acteurs dans les secteurs de l'apprentissage, de l'innovation et de la recherche, notamment par le biais de régimes d'aides d'État et d'appels d'offres, dans le respect des règles de concurrence.

5.5.3 Une politique industrielle communautaire modernisée, caractérisée par une approche sectorielle qui permette de mettre en commun les éléments d'excellence et qui fournisse des conditions cadres stables et fiables propices au développement industriel, constitue une pierre angulaire de la société de la connaissance.

5.5.4 Il est également important d'augmenter la mobilité professionnelle en général entre États membres et de stimuler la libre-circulation des chercheurs et des étudiants. La mobilité est une manière naturelle d'obtenir et de transférer des compétences mais doit s'accompagner de rémunérations et de conditions de travail décentes.

5.5.5 Les universités et les établissements de formation professionnelle doivent soutenir l'espace européen unique de la connaissance en adoptant une approche européenne dans le cadre de leurs activités. Il convient de promouvoir les instruments disponibles en matière de reconnaissance des qualifications ⁽¹⁰⁾.

5.6 L'espace européen unique de la connaissance repose sur le droit fondamental de chacun de bénéficier des bienfaits de la recherche, des nouvelles technologies, de l'innovation et de l'apprentissage. Tous les citoyens, tous les secteurs de la société et toutes les régions doivent être en mesure d'y prendre part. Les conditions adéquates doivent être réunies pour l'apprentissage tout au long de la vie en donnant à chacun la possibilité de participer. L'éducation et la formation professionnelle sont des conditions préalables à la réalisation de la société de la connaissance et doivent, à ce titre, être considérées comme un bien public. Par conséquent, les pouvoirs publics se doivent d'en garantir le libre accès à tous, en leur offrant les mêmes droits et les mêmes possibilités.

5.6.1 La société de la connaissance ne doit pas être un projet réservé à une élite acquise aux nouvelles technologies mais doit plutôt être considérée comme une composante d'un projet global et s'articuler avec les autres politiques élaborées à l'intention de tous les citoyens. Le développement personnel,

l'éducation civique et l'apprentissage tout au long de la vie participent de la société de la connaissance, occasion unique de combler les inégalités et de lever les obstacles existants, et sont à la mesure des grands défis du 21^e siècle. Pour concrétiser ces ambitions, il est crucial que les nouvelles technologies soient accessibles également aux groupes vulnérables, immigrés ou handicapés par exemple. Les nouvelles technologies et les innovations doivent par conséquent être plus fréquemment générées par des initiatives et demandes de la part des utilisateurs.

5.6.2 Une éducation fondamentale de qualité est primordiale. Dans un objectif d'éducation pour tous, il est en effet essentiel que chacun puisse maîtriser les compétences de base. Une éducation de qualité repose sur des structures de garde d'enfants qui donnent à tous les enfants, quel que soit leur milieu social, les mêmes chances en matière d'apprentissage dès les premières années de leur vie.

6. Il est indispensable d'accroître les financements pour parvenir à la société de la connaissance

6.1 Afin de réaliser l'espace européen unique de la connaissance, l'UE, les États membres et les régions doivent rediriger leurs dépenses publiques vers des investissements générateurs de croissance dans les secteurs de l'apprentissage, de l'innovation et de la recherche. Le CESE invite les États membres, en collaboration avec les acteurs privés, à s'engager dans l'élaboration d'un «programme national pour le développement de la connaissance», dans le but d'accroître les investissements dans les infrastructures de la connaissance, de l'éducation et de la formation pour tous.

6.2 Dans cette démarche, les États membres et les régions pourront bénéficier du financement communautaire des Fonds structurels et de cohésion. Le 7^e programme-cadre de recherche et de développement est lui aussi amené à jouer un rôle essentiel. Le programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité (PIC), le programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie et le programme PROGRESS constituent d'importants instruments de soutien.

6.3 Le CESE demande instamment que les propositions de la Commission qui figurent dans les perspectives financières 2007-2013 pour le financement de la recherche, de l'innovation et de l'apprentissage soient maintenues.

6.4 À cet égard, le 7^{ème} programme-cadre de recherche et de développement fait figure de test. La Commission européenne a proposé de doubler les ressources pour les porter à 72 milliards d'euros. Le Comité demande que ce niveau soit maintenu sous peine de compromettre l'objectif des 3 % destinés à la recherche. Si les États membres décident de réduire le niveau des dépenses de l'UE initialement proposé, ils doivent compenser cette réduction en mettant à disposition des ressources supplémentaires au niveau national.

6.5 Le CESE invite les entreprises, institutions financières et fondations privées à s'acquitter de leur responsabilité d'investir davantage dans l'économie de la connaissance. Il encourage la conclusion d'accords de partenariats public-privé aux niveaux européen, national et régional en tant que méthode de financement des investissements. Le CESE propose que des incitations fiscales soient introduites dans l'ensemble de l'UE afin de

⁽¹⁰⁾ Cadre européen des qualifications (CEQ), Système européen de transfert et d'accumulation des crédits (ECTS) et Système européen de transfert de points de crédit pour l'enseignement et la formation professionnels (ECVET) par exemple.

stimuler la recherche et le développement par le biais d'aides, de crédits fiscaux et de garanties sur prêts à condition que la connaissance ainsi générée soit accessible à tous. Les PME, y compris les organisations de l'économie sociale, doivent bénéficier d'aides financières et autres afin qu'elles soient en mesure de participer pleinement à l'espace européen unique de la connaissance. Il convient également de prévoir des incitations et des financements adéquats pour que les citoyens et leurs organisations puissent eux aussi y prendre part activement.

7. Améliorer la gouvernance

7.1 Le CESE approuve les conclusions du Conseil européen qui soulignent la nécessité d'améliorer la gouvernance, dans la mesure où elles répondent à ses demandes récurrentes d'associer les gouvernements des États membres et tous les acteurs concernés au niveau régional et national, y compris les organes parlementaires. Le CESE espère que la société civile organisée, qui comprend les conseils économiques et sociaux dans tous les pays où ils existent, sera consultée dans le cadre de l'élaboration des programmes de réforme nationaux et suivra ce processus de consultation avec attention.

7.2 Les lignes directrices intégrées décidées par le Conseil ne reflètent pas vraiment la nécessité de cohésion entre les domaines à réformer mais demeurent fragmentées. Le fait que quelque dix orientations soient liées à la société de la connaissance en constitue un exemple frappant. Le Conseil devrait envisager de reformuler les orientations afin d'y intégrer les différentes initiatives politiques susceptibles de contribuer à la création d'un espace européen unique de la connaissance.

7.3 Le Comité met l'accent sur la gestion et la mise en œuvre effective du processus en tant qu'éléments importants du processus, ce qui exige, d'une part, la fixation d'objectifs, de critères d'évaluation et de calendriers et, d'autre part, la définition de responsabilités claires de conception, de mise en œuvre et de suivi des actions.

7.4 Même si les États membres doivent s'approprier la stratégie de Lisbonne, il convient toutefois de renforcer la capacité de la Commission pour qu'elle soit en mesure d'imprimer des orientations politiques, de surveiller les progrès et de lancer des alertes aux pays ne respectant pas leurs engagements du PNR, par exemple:

- en coordonnant les ressources financières, les programmes et les agences communautaires pertinents dans le cadre d'un programme intégré de l'UE pour un espace européen unique de la connaissance;
- en réexaminant et si nécessaire en adaptant les tableaux de bord destinés à mesurer les progrès effectués dans la mise en place d'un espace européen unique de la connaissance, axé plus particulièrement sur les objectifs, les délais et l'évaluation des efforts entrepris par les États membres;
- en mesurant l'implication réelle des acteurs concernés dans l'élaboration des programmes de réforme nationaux;
- en construisant un cadre de convergence avec un échéancier précis et en assurant la participation réelle des parties concernées à la méthode ouverte de coordination, notam-

ment en ce qui concerne la recherche, l'éducation, la formation et l'emploi;

- en développant des indicateurs, des critères de référence et des données qui reflètent les préoccupations et les aspirations des citoyens;
- en résumant chaque année dans un rapport les progrès réalisés vers la société de la connaissance.

7.5 Les conseils «Compétitivité» et «Emploi», comme le Parlement européen et les parlements nationaux, discuteront du rapport annuel et engageront sur cette discussion les acteurs compétents et le public.

7.6 Le CESE propose le lancement d'un débat permanent et structuré afin de renforcer la motivation des décideurs à tous les niveaux et de contribuer à la promotion du dialogue public. Ce débat, destiné à prendre en compte les aspirations et les préoccupations des citoyens, servira ainsi à contrer le scepticisme grandissant et le manque d'engagement. Il doit par ailleurs englober les niveaux régional, local et européen et utiliser des méthodes innovantes car il est nécessaire de se préparer aux défis et aux choix stratégiques de demain.

7.7 Les Parlements nationaux ont un rôle crucial à jouer et doivent apporter leur participation. Le CESE recommande par ailleurs que des débats parlementaires sur les programmes de réforme nationaux soient organisés avant le débat au Conseil, et qu'ils se tiennent le même mois, et si possible la même semaine, dans tous les États membres. Les conseils économiques et sociaux et institutions similaires assument eux aussi une responsabilité à cet égard et, dans les pays dépourvus de telles institutions, il appartient aux partenaires sociaux et aux organisations de la société civile de susciter le débat.

7.8 L'innovation et l'apprentissage ont une base locale. Le CESE souligne l'importance de la participation des acteurs locaux et régionaux à la création d'un espace européen unique de la connaissance ainsi que leur responsabilité conjointe dans l'appropriation de la stratégie de Lisbonne. Si les régions urbaines et les zones métropolitaines revêtent une importance particulière à cet égard, il convient toutefois d'encourager également la participation de toutes les autres régions. Le CESE approuve sans réserve le fait que l'une des trois priorités de la future politique de cohésion consiste à encourager l'innovation, l'esprit d'entreprise et l'économie de la connaissance.

8. Participation de la société civile organisée — La contribution des parties concernées

8.1 Le Conseil européen a invité le CESE à établir avec les comités économiques et sociaux des États membres et d'autres organisations partenaires un réseau interactif d'initiatives de la société civile destiné à promouvoir la mise en œuvre de la stratégie⁽¹⁾. Ce processus est à présent en cours. La coopération mise en œuvre pour élaborer le présent avis et le rapport de synthèse est un pas important dans cette direction. Les meilleures pratiques et l'expérience de la participation de la société civile à des actions et des politiques destinées à réaliser la société de la connaissance seront mises en exergue⁽²⁾.

⁽¹⁾ Idem.

⁽²⁾ Un site Internet a été créé à cet effet, à l'adresse suivante: http://www.esc.eu.int/lisbon_strategy/index_fr.asp. De plus amples détails sur cette proposition figurent aux paragraphes 6.4 à 6.9 de l'avis du CESE «Pour une meilleure mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne» (JO C 120 du 20.5.2005, page 79).

8.2 Il est urgent de combler le déficit d'information des citoyens vis-à-vis de l'UE. Les aspirations et les préoccupations de la population doivent être prises en compte. Une démarche moderne de communication et de sensibilisation est indispensable afin d'associer, de motiver et si possible de convaincre l'opinion publique et d'inciter les citoyens à assumer des responsabilités. La presse et les médias doivent eux aussi s'engager davantage dans le débat sur l'avenir de l'Europe. À cet égard, le CESE se réfère au plan d'action de la Commission proposé par Mme WALLSTRÖM, qui repose sur les trois principes suivants: «écoute, communication et contact avec les citoyens au niveau local»⁽¹³⁾. Les conclusions du forum consultatif organisé par le Comité en coopération avec la Commission européenne les 7 et 8 novembre derniers doivent faire l'objet d'un suivi.

8.3 La participation signifie par ailleurs que les acteurs privés doivent agir et assumer des responsabilités au travers de contributions et d'actions concrètes. Les initiatives privées qui contribuent à l'espace européen unique de la connaissance doivent être saluées et encouragées par les pouvoirs publics.

8.4 Le CESE tient à mettre l'accent sur la contribution potentielle de certains des principaux acteurs concernés:

- *Le dialogue social* constitue un outil majeur pour construire la société de la connaissance. Il est important d'y associer les PME. Parmi les thèmes importants qui doivent être examinés dans le cadre de ce dialogue, il convient de citer l'apprentissage tout au long de la vie, l'innovation et les systèmes complémentaires de protection sociale.
- Dans de nombreux États membres, les *partenaires sociaux* sont à l'origine de contributions de taille, notamment au travers de déclarations communes et de conventions collectives sur l'apprentissage tout au long de la vie. Toutefois, les travailleurs sont loin d'être tous couverts par des accords de ce type. Bien qu'elles soient de nature très diverse, les actions ont des points communs, par exemple le droit pour tous les travailleurs de participer à la formation continue et la mise en place de modèles de développement de la carrière et de cadres d'évaluation des qualifications. Il conviendrait de procéder à l'évaluation de la mise en œuvre au niveau des États membres de l'accord cadre conclu en 2002 entre les partenaires sociaux européens.
- *Les négociations collectives* peuvent corriger les échecs commerciaux d'entreprises qui n'investissent pas assez dans la formation⁽¹⁴⁾. Les conventions collectives conclues au niveau sectoriel et national établissent des conditions de concurrence loyale qui permettent aux entreprises d'investir davantage dans la formation également en faveur des travailleurs moins qualifiés. La mutualisation du financement des investissements dans les ressources humaines a augmenté l'accès à l'apprentissage tout au long de la vie.
- *Les entreprises* sont des acteurs majeurs de l'amélioration quantitative et qualitative de l'emploi dans l'espace européen unique de la connaissance. Elles doivent anticiper et gérer le changement en procédant à des investissements stratégiques en faveur de la génération et de l'application de la connaissance, et rendre compte ouvertement de leurs actions en

matière d'apprentissage tout au long de la vie, d'innovation et de restructuration dans le cadre de leur responsabilité sociale.

- *Les institutions financières et de capital-risque* peuvent fournir des fonds de capital-investissement et de capital-risque ainsi que des fonds destinés aux entreprises innovantes, en particulier les PME, et développer un paquet d'aides intégrées en coopération avec les pouvoirs publics. Elles devraient en outre utiliser les nouvelles possibilités offertes par le programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité⁽¹⁵⁾ (PIC) ainsi que par le Fonds européen d'investissement (FEI) et trouver de nouvelles solutions financières.
- *Les organisations du secteur de l'économie sociale*, fondées sur la solidarité, peuvent promouvoir à la fois l'innovation économique et l'innovation sociale afin de créer de l'emploi et de lutter contre l'exclusion sociale grâce à l'intégration des groupes défavorisés.
- *Les organisations d'apprentissage non officielles* ne faisant pas partie du système d'éducation publique, tels que par exemple les structures gérées par les partenaires sociaux ou les associations, ont fait preuve d'une grande efficacité dans la présentation et l'adaptation des structures et méthodes d'apprentissage tout au long de la vie afin de permettre à tous les groupes sociaux de participer à la société de la connaissance.
- *Les consommateurs* peuvent favoriser et stimuler les innovations et technologies visant à améliorer la qualité de vie en prenant dûment en compte leurs conséquences sociales et éthiques.
- *Les jeunes* pourraient en tirer de grands bénéfices dans la mesure où ils sont ouverts aux nouvelles connaissances et technologies. Ils pourraient apporter leur contribution à la stratégie de Lisbonne dans le cadre du Pacte pour la jeunesse⁽¹⁶⁾. La création d'emplois pour les étudiants dans l'enseignement supérieur et les mesures destinées à réduire les abandons scolaires précoces constituent à cet égard d'importants domaines d'action.
- *Les professions libérales et les travailleurs indépendants* ont également un rôle à jouer dans la société de la connaissance grâce à l'introduction de qualifications d'accès et de l'apprentissage tout au long de la vie dans leurs domaines d'activités.
- *Les universités et les établissements d'enseignement supérieur* doivent participer activement à la stratégie parce qu'ils sont les institutions clés de la progression vers une société de la connaissance. Il est important d'encourager la coopération entre le monde industriel et le monde universitaire afin de transférer les résultats de la recherche appliquée, ainsi que de favoriser la mobilité transnationale des étudiants.
- *Le milieu de la recherche* peut, avec les États membres, valoriser la recherche en tant que profession et associer les chercheurs à des actions de coopération internationale, conformément à la Charte européenne du chercheur et au code de conduite pour le recrutement des chercheurs, afin de susciter davantage d'intérêt pour la carrière de chercheur.

⁽¹³⁾ Plan d'action de la Commission relatif à l'amélioration de la communication sur l'Europe.

⁽¹⁴⁾ «Relever le défi – La stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi», rapport du groupe de haut niveau présidé par M. Wim KOK, novembre 2004.

⁽¹⁵⁾ Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant un programme-cadre pour la compétitivité et l'innovation (2007-2013) COM(2005) 121 final, 6 avril 2005.

⁽¹⁶⁾ Conseil européen des 22 et 23 mars 2005, point 37 et annexe 1 des conclusions de la présidence.

9. Quatre propositions prioritaires

9.1 Créer un cadre macroéconomique positif pour la société de la connaissance

9.1.1 Le Conseil européen a approuvé une réforme du pacte de croissance et de stabilité. D'après celle-ci, la stabilité macroéconomique et le respect des règles demeurent des préoccupations majeures. La réaffectation des fonds publics vers la R&D et l'innovation est cependant l'un des facteurs pertinents que l'UE doit prendre en compte lors de l'évaluation des déficits publics temporaires excédant 3 % ou lorsqu'il s'agit de définir des stratégies d'ajustement.

9.1.2 La croissance économique et l'emploi sont nécessaires car ils facilitent la réalisation de la plupart des autres objectifs politiques et atténuent l'impact des réformes. Cependant, la politique actuelle de l'Union ne se focalise pas suffisamment sur la croissance et l'emploi. Le dosage politique défini dans les grandes orientations de politique économique n'est pas équilibré, étant donné qu'il est basé sur une stabilité obtenue aux dépens de la croissance et principalement axé sur les mesures du côté de l'offre. Il néglige le fait que les réformes visant à renforcer le potentiel de croissance doivent être accompagnées de mesures destinées à stimuler la demande effective.

9.1.3 À cet égard, il importe également de renforcer la coordination des politiques économiques entre les États membres, de relier le dialogue macroéconomique au Sommet tripartite des partenaires sociaux et d'entamer des discussions approfondies avec la BCE.

9.1.4 Dans ce contexte, les politiques macroéconomiques, à savoir les politiques budgétaire et fiscale, devraient favoriser la société de la connaissance surtout en accordant la priorité à un bond de la demande dans le domaine des nouvelles technologies.

9.2 Prévoir un cadre et des ressources pour l'apprentissage tout au long de la vie

9.2.1 Dans les conclusions du Sommet de printemps, le Conseil affirme que «l'apprentissage tout au long de la vie constitue une condition *sine qua non* pour atteindre les objectifs de Lisbonne»⁽¹⁷⁾.

9.2.2 En outre, il convient de souligner que les pays qui obtiennent les meilleurs résultats économiques et sociaux sont ceux qui présentent le plus haut taux de participation adulte à l'éducation et la formation et inversement pour les moins bons résultats. Le principe d'une «nouvelle chance» doit être reconnu et un contrat proposé à tous ceux qui ont manqué la première chance en formation initiale. Cette idée peut se traduire par différentes méthodes par exemple, une offre de formation ou chèque temps-disponible à tout moment de la vie pour permettre une récupération des savoirs fondamentaux.

⁽¹⁷⁾ Conseil européen des 22 et 23 mars 2005, point 34 des conclusions de la Présidence.

9.2.3 Il est essentiel de donner corps aux conclusions du sommet. Le CESE renouvelle son appel en faveur d'une charte européenne de l'apprentissage tout au long de la vie⁽¹⁸⁾. L'UE et les États membres ainsi que les principaux acteurs concernés doivent définir les actions et priorités fondamentales, leur donner une base juridique et les doter de ressources financières suffisantes. Les États membres doivent s'engager à mettre en œuvre la charte à tous les niveaux au moyen de «pactes d'apprentissage tout au long de la vie» ou d'arrangements similaires. Les rôles et responsabilités du secteur public ainsi que du secteur privé doivent être définis en partant du principe que l'apprentissage tout au long de la vie est un service d'intérêt général.

9.2.4 Il est nécessaire d'investir de façon substantielle dans toutes les phases de l'apprentissage tout au long de la vie, y compris la petite enfance. Les États membres doivent s'accorder sur un objectif quantitatif exprimé en pourcentage d'investissement dans l'éducation, y compris l'apprentissage tout au long de la vie. Toutefois, les budgets publics ne suffiront pas, à eux seuls, pour payer la facture de l'éducation et de la formation, et devront être complétés par des conventions collectives ou autres accords entre employeurs et travailleurs, par les entreprises et par les individus, en fonction de leurs moyens. Les acteurs publics et privés ont un rôle à jouer afin de motiver les citoyens et de les rendre responsables de leur participation au processus et de leur adaptation aux circonstances changeantes.

9.2.5 L'UE et les États membres doivent également convenir d'un niveau minimal de ressources à consacrer à l'apprentissage tout au long de la vie au titre des fonds structurels, par exemple au moins un tiers du montant total⁽¹⁹⁾. Les fonds doivent être axés d'une part sur les pactes d'apprentissage tout au long de la vie et les soutenir, dans la mesure où ils étendent les possibilités d'accès à l'apprentissage tout au long de la vie pour tous les travailleurs, et, d'autre part, sur des initiatives ad hoc destinées aux groupes de population les plus défavorisés. Chaque État membre doit faire la démonstration que l'utilisation du FSE contribue à la mise en œuvre du PNR.

9.2.6 Au niveau local, des centres d'apprentissage ouverts, des pactes d'apprentissage tout au long de la vie ou des programmes de formation similaires peuvent être établis dans le cadre d'un vaste partenariat. Les universités doivent également jouer un rôle plus important dans l'apprentissage tout au long de la vie.

9.3 Des innovations et politiques technologiques au service des citoyens

9.3.1 Le CESE approuve sans réserve les conclusions du sommet de printemps qui insistent pour que le 7^e programme-cadre pour la recherche et le développement comble le fossé technologique ainsi que sur la nécessité, pour les États membres, de développer des politiques d'innovation globales devant être appuyées par le PIC afin de promouvoir la compétitivité, surtout des PME. Il soutient également la proposition selon laquelle l'Union a besoin d'une politique industrielle active qui passe par des initiatives technologiques⁽²⁰⁾.

⁽¹⁸⁾ Avis du CESE «Pour une meilleure mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne» ECO 153; rapporteur: M. VEVEER; corapporteur: MM. EHNMARK et SIMPSON.

⁽¹⁹⁾ 37 % du montant total des fonds structurels européens octroyés à l'Irlande ont été investis dans les ressources humaines.

⁽²⁰⁾ Conseil européen des 22 et 23 mars 2005, points 13, 14 et 16 des conclusions de la Présidence.

9.3.2 Les programmes de recherche doivent faire l'objet d'un suivi et d'une évaluation plus poussés afin de s'assurer que les ressources dégagées contribuent effectivement à la capacité d'innovation européenne. L'innovation doit être considérée comme un concept global et se concentrer non seulement sur les processus, les produits et les technologies mais englober également la gouvernance, le développement durable et les réponses économiques aux débats de société afin de soutenir le modèle sociétal européen. L'innovation doit pénétrer tous les processus de la société. Le dialogue civil et social sont des mesures d'accompagnement importantes pour contribuer à l'avancement de l'innovation. Le fait d'associer les travailleurs et d'autres acteurs à la conception de nouveaux produits et de nouvelles technologies atténuera les effets des restructurations.

9.3.3 Des objectifs ambitieux visant à promouvoir la santé, un environnement durable, des infrastructures urbaines et rurales de qualité, des solutions de transport intelligentes, des emplois sûrs et réorganisés ainsi que le patrimoine culturel feront progresser les nouvelles technologies et les nouveaux produits et services innovants. Les nouvelles technologies et l'innovation peuvent de la sorte favoriser la qualité de vie et de l'emploi, et répondre aux besoins de la société et du marché sans négliger de prendre en compte les conséquences éthiques et sociales.

9.3.4 L'Union doit davantage mettre l'accent sur le transfert des technologies en exploitant les résultats du 7^e programme-cadre et en promouvant un marché favorable à l'innovation afin d'améliorer la compétitivité. La priorité et davantage de moyens doivent être accordés aux mécanismes communautaires et nationaux de diffusion de la connaissance (qu'il s'agisse des résultats de la recherche, des nouvelles technologies, des systèmes innovants ou des méthodes d'apprentissage). Une nouvelle génération de partenariats public-privé peut servir de modèle pour promouvoir la diffusion de la connaissance. Il convient par ailleurs de fournir davantage d'efforts afin de transformer plus rapidement les développements technologiques en produits et services commerciaux.

9.3.5 Le CESE préconise un dialogue plus régulier et systématique avec des acteurs clés à tous les niveaux afin de poursuivre et de surveiller les politiques technologiques et d'innovations profitables à tous. La Commission européenne doit appuyer cette approche en élaborant des lignes directrices et des recommandations et en procédant à l'étalonnage des bonnes pratiques. Dans ce contexte, il est important de promouvoir les régions industrielles, les parcs technologiques et autres environnements propices à l'innovation.

9.3.6 Une attention particulière doit être accordée à la participation des PME ainsi qu'aux entreprises de l'économie sociale et à la satisfaction de leurs besoins, en leur donnant accès aux services de recherche et développement technologique ainsi qu'en les impliquant dans les activités de RDT. Les PME ont un

rôle important à jouer dans la création de grappes d'excellence régionales. L'introduction de mesures visant à augmenter la part des PME sur le marché public doit également être prise en compte et l'expérience réussie des États-Unis en matière d'aide apportée aux nouvelles petites entreprises de haute technologie peut servir de modèle.

9.3.7 Les plates-formes technologiques dirigées par l'industrie lancées en 2003 par les parties concernées avec l'appui de la Commission sont appelées à jouer un rôle primordial dans la politique de recherche de l'UE et à devenir un fondement de sa politique industrielle. Le CESE propose que le monde de l'industrie réagisse positivement à la demande de la Commission européenne qui souhaite participer plus activement aux plates-formes technologiques. Toutefois, le CESE propose également que ces plates-formes soient ouvertes aux partenaires sociaux et autres organisations de la société civile afin qu'ils puissent également participer à l'élaboration de l'agenda pour la recherche.

9.4 *L'extension de la protection sociale doit faciliter le passage à la société de la connaissance*

9.4.1 Il est nécessaire de créer, chez les travailleurs, un sentiment de sécurité élevé en matière d'emploi si l'on veut qu'ils participent activement au passage vers la société de la connaissance. La flexibilité doit être associée à des politiques actives du marché de l'emploi qui encouragent les travailleurs à prendre part aux programmes d'apprentissage tout au long de la vie. À cet égard, l'expérience du Danemark en matière de flexicurité a valeur d'exemple.

9.4.2 De nouvelles formes de protection sociale doivent être définies afin de faciliter l'amélioration des qualifications et la mobilité professionnelle des travailleurs et leurs choix entre le travail, la formation et la vie familiale, mais également pour de nouvelles formes d'organisations du travail et pour la transition entre différents statuts. Cela permet d'éviter les contrats et les conditions de travail qui menacent les droits des travailleurs et ont des effets négatifs sur leur capacité à participer à la société de la connaissance.

9.4.3 Le rapport Kok I⁽²¹⁾ suggère que les systèmes d'assurance chômage et de protection sociale doivent encourager la flexibilité en facilitant ces transitions au cours du cycle de vie de chacun. Ainsi, on pourrait établir de nouvelles formes d'assurances pour la durée de vie active, par exemple en créant des «comptes d'apprentissage» personnels financés pour partie par les contributions sociales.

9.4.4 Le CESE propose que le Comité de protection sociale examine cette question, qu'il identifie notamment les bonnes pratiques et propose des lignes directrices pour ces nouvelles formes de protection. Le Comité apportera par ailleurs une contribution dans le cadre de son avis sur la flexicurité⁽²²⁾.

Bruxelles, le 14 décembre 2005.

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

⁽²¹⁾ Rapport du groupe de haut niveau sur l'avenir de la politique sociale dans une Union européenne élargie, mai 2004.

⁽²²⁾ Flexicurité: le cas du Danemark (ECO/167), disponible en 2006.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Conseil visant à modifier la directive 77/388/CEE en ce qui concerne certaines mesures visant à simplifier la perception de la taxe sur la valeur ajoutée et à lutter contre la fraude et l'évasion fiscales et abrogeant certaines décisions accordant des dérogations»

[COM(2005) 89 final — 2005/0019 (CNS)]

(2006/C 65/19)

Le 14 avril 2005, le Conseil a décidé, conformément à l'article 93 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 8 novembre 2005 (rapporteur: M. PÁLENÍK).

Lors de sa 422^e session plénière des 14 et 15 décembre 2005 (séance du 15 décembre 2005) le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 69 voix pour, 1 voix contre et 3 abstentions.

1. Introduction

1.1 La Commission a présenté en mars 2005 une proposition de directive du Conseil ⁽¹⁾, visant à modifier la sixième directive TVA (77/388/CEE) afin de simplifier la perception de la taxe sur la valeur ajoutée et de renforcer la lutte contre l'évasion fiscale.

1.2 En vertu de l'article 27 de la sixième directive TVA, le Conseil peut, sur proposition de la Commission, autoriser tout État membre à introduire des mesures particulières dérogeant aux règles fixées dans ladite directive dans le but de simplifier la procédure de recouvrement de la taxe ou de lutter contre l'évasion fiscale. On invoquait fréquemment les dispositions de cet article et les États membres peuvent recourir à l'heure actuelle à plus de 140 dérogations. La Commission prévoit que le nombre de dérogations qui seront accordées dans un avenir proche va encore augmenter du fait des nouveaux États membres.

2. Document de la Commission COM(2005) 89 final

2.1 Dans le cadre de la stratégie visant à améliorer le fonctionnement du système de la TVA dans le contexte du marché intérieur ⁽²⁾, la Commission s'est engagée à rationaliser un grand nombre de dérogations actuellement en vigueur. Nombre de ces dérogations se sont avérées efficaces et ont été utilisées par plusieurs États membres. Toutefois, en ce qui concerne la mise en œuvre de ces mesures dérogatoires, le Conseil examine les demandes de manière individuelle et le processus est très long. Dans le document en question, il est par conséquent proposé de modifier, dans un texte complétant la sixième directive TVA, les dispositions de celle-ci de manière à élargir la portée des dérogations les plus fréquentes à l'ensemble des États membres.

2.2 La proposition de directive du Conseil à l'examen suggère d'inclure dans le texte de la sixième directive TVA les mesures suivantes:

- modifier les règles en matière de «regroupement» et de «transferts d'activités sans interruption d'exploitation» dans le but de prévenir que les assujettis bénéficient d'avantages ou subissent des préjudices de manière injustifiée,
- contrecarrer toute tentative visant à éviter le paiement de la TVA sur l'or d'investissement exonéré utilisé comme matière première pour la fabrication de biens de consommation,
- réévaluer, dans des cas spécifiques, le montant imposable des biens et services sur la base de leur valeur normale actuelle,

— clarifier et préciser le statut des services financiers,

— ajuster le mécanisme d'autoliquidation dans certains secteurs spécifiques.

2.3 Dans le cas d'un regroupement d'entreprises et de transferts d'activités sans interruption d'exploitation, la Commission profite de l'occasion pour renforcer les pouvoirs des États membres dans les domaines présentant un risque d'évasion fiscale. Ainsi, le texte de la proposition offre aux États membres la possibilité de prendre les mesures nécessaires afin de garantir que l'application de la réglementation mène à des résultats justes sans que les opérateurs concernés bénéficient d'avantages ou subissent un préjudice de manière injustifiée.

2.4 L'or d'investissement, détenu, par exemple, sous la forme de barres ou de lingots, est exonéré de la TVA. Lorsque l'or est vendu sous une forme sous laquelle il ne peut plus se prévaloir du statut d'or d'investissement, lorsqu'il est, par exemple, transformé en bijoux, la transaction devrait être soumise à la TVA. Lorsque le preneur fournit son propre or d'investissement pour la fabrication du bijou, seule l'opération de transformation sera imposable. Et bien que l'or ait perdu son statut d'or d'investissement et ne soit plus éligible à une exonération, la taxe n'est pas appliquée. C'est cette utilisation abusive que les dérogations actuelles cherchent à contrecarrer et c'est la raison pour laquelle la Commission propose d'introduire une règle facultative permettant à tout État membre de prévoir que le montant imposable doit inclure la valeur de l'or contenu dans le produit fini, calculée sur la base de la valeur normale actuelle de l'or d'investissement.

2.5 Dans sa volonté de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales, la Commission permet également aux États membres dans sa proposition la réévaluation de certaines opérations pour autant qu'ils respectent d'autres critères établis. Cette réévaluation n'est permise que dans trois cas bien définis et à condition qu'il existe un lien spécifique entre les parties concernées. Pour pouvoir appliquer la règle, les États membres devront déterminer la nature de ces relations entre les parties et ces liens doivent relever des catégories définies dans la directive. La réévaluation à proprement parler est calculée dans la proposition de la Commission sur la base de la valeur normale actuelle. La «valeur normale actuelle» doit représenter le montant qu'un preneur, se trouvant au stade de commercialisation où est effectuée l'opération au moment où celle-ci est réalisée et dans des conditions de pleine concurrence, devrait payer pour obtenir les biens ou les services en question. La proposition mentionne clairement que, sauf si les conditions du marché le justifient, la valeur normale ne doit pas être inférieure au coût supporté par le fournisseur pour effectuer l'opération.

⁽¹⁾ COM(2005) 89 final.

⁽²⁾ COM(2000) 348 final et COM(2003) 614 final.

2.6 La Commission précise dans le texte de sa proposition qu'en vertu de l'article 20 de la sixième directive TVA, la régularisation des déductions liées à des biens d'investissement peut s'appliquer également aux services qui ont le caractère d'un bien d'investissement pour autant qu'ils soient traités comme ayant une valeur comptable stable.

2.7 La Commission étend parallèlement le recours facultatif au mécanisme d'autoliquidation à certaines opérations spécifiques effectuées pour le compte d'assujettis qui relèvent des secteurs économiques où il est difficile de pratiquer des contrôles fiscaux. En appliquant ce mécanisme, la responsabilité de s'acquitter des obligations fiscales est transférée au bénéficiaire de la prestation. Les opérations couvertes sont: les prestations de services liées au bâtiment; la mise à disposition du personnel participant à ces activités; la livraison d'un bien immobilier, au sens de l'article 13, titre B, points g) et h), lorsque le fournisseur a opté pour la taxation de l'opération conformément à l'article 13, titre C, point b) ainsi que les livraisons de déchets, débris et matériaux de récupération provenant de la prestation de certains services de transformation. De la même manière, les États membres peuvent recourir au mécanisme d'autoliquidation dans des cas spécifiques, lorsque l'opération est effectuée par un fournisseur connaissant des difficultés financières et n'étant plus en mesure d'honorer ses dettes, y compris ses obligations vis-à-vis des autorités fiscales. Le recours au mécanisme d'autoliquidation au sein d'un État membre requiert une consultation du comité de la TVA.

2.8 En vertu de l'article 27 de la sixième directive TVA, le nombre de décisions, qui satisfont selon la Commission aux critères énumérés dans la proposition et qui seront ainsi supprimées par la directive, s'élève à dix. Il restera sept décisions qui seront soumises, selon la Commission, aux dispositions de la proposition, mais qu'il n'est pas nécessaire de supprimer.

3. Observations du Comité concernant le document

3.1 Le CESE soutient la volonté de simplifier le système de la TVA dans le cadre du marché unique, conformément aux dispositions du document de la Commission COM(2000) 348 final.

3.2 Le Comité partage l'avis de la Commission selon lequel il convient de rationaliser le nombre de mesures particulières dérogatoires à la sixième directive TVA, car celles-ci compliquent pour les personnes effectuant des transactions transfrontalières la compréhension du système fiscal. Le CESE se prononce en faveur de l'extension de certaines mesures dérogatoires fréquemment utilisées à l'ensemble des États membres. Pour ce faire, il conviendra de modifier et de compléter les dispositions de la sixième directive relative à la TVA.

3.3 Le Comité est d'avis que ces modifications et compléments apportés à la sixième directive TVA constitueront, à condition d'être correctement mis en œuvre au sein des pays membres, une arme efficace dans la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales.

3.4 En matière de regroupement d'entreprises, de transferts d'activités sans interruption d'exploitation et d'imposition de l'or d'investissement destiné, par exemple, à la fabrication de

bijoux, le CESE n'émet aucune réserve, car la proposition de la Commission est une solution logique aux dysfonctionnements constatés dans le passé.

3.5 Le CESE reconnaît que dans certains cas spécifiques lorsque l'on soupçonne une fraude fiscale caractérisée par une sur- ou sous-évaluation de l'opération, il convient de déterminer la somme imposable à partir de la valeur normale actuelle. Dans la pratique, il peut toutefois s'avérer difficile de déterminer ce qu'est un «écart significatif» entre la valeur de l'opération et la valeur normale actuelle. Cela résulte d'une part d'une définition peu claire de la valeur normale qui dépend de la manière dont l'interprète l'instance concernée, puis, d'autre part, d'une définition floue de la notion «d'écart significatif de valeur». Le CESE craint que ce flou dans l'interprétation ne soit à l'origine d'un climat d'incertitude dans le milieu des entreprises. Le recours à cette disposition dans la législation nationale des États membres devrait être subordonné à une définition précise de la «valeur normale actuelle» ainsi qu'à celle d'une limite à partir de laquelle un écart est considéré comme «significatif».

3.6 En matière de services financiers, le CESE partage l'avis de la Commission selon lequel il convient de clarifier que la régularisation des déductions liées à des biens d'investissement s'applique également aux services y afférents.

3.7 Le CESE considère le mécanisme d'autoliquidation comme un instrument qui pourrait s'avérer nécessaire pour lutter contre la fraude fiscale. Cette solution est particulièrement indiquée dans les cas où le fournisseur éprouve des difficultés financières et qu'il existe des doutes sérieux quant à sa capacité à faire face à ses obligations vis-à-vis des autorités fiscales. L'expérience pratique en matière de mécanisme d'autoliquidation peut permettre d'identifier d'autres secteurs qui pourraient se voir attribuer la possibilité de recourir à cet instrument de manière facultative.

4. Observations générales du Comité

4.1 La proposition de directive du Conseil à l'examen semble réaliste du point de vue de la faisabilité et répond à l'objectif que s'est fixé la Commission dans sa communication au Conseil et au Parlement européen du 7 juin 2000, visant à rationaliser certaines des nombreuses dérogations à la sixième directive TVA actuellement en vigueur. Le CESE rappelle toutefois qu'il serait bien plus bénéfique pour l'efficacité et la simplicité du système commun de TVA que l'on procède à une refonte plus approfondie de la législation en matière de TVA et à une harmonisation plus étendue des règles fiscales.

4.2 Il convient de noter que le caractère trop complexe de la législation communautaire complique en général sa mise en œuvre correcte et suffisamment rapide ainsi que son application effective au sein des États membres. De ce point de vue, la proposition en question constitue, sous réserve d'une application suffisamment prompte et correcte dans les pays membres, un pas dans la bonne direction. Le CESE considère que ce texte devrait ouvrir la voie à d'autres mesures destinées à simplifier le système commun de TVA.

Bruxelles, le 15 décembre 2005.

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

Avis du Comité économique et social européen sur le thème: «Énergies renouvelables»

(2006/C 65/20)

Le 10 février 2005, le Comité économique et social européen a décidé, en vertu de l'article 29, paragraphe 2, de son Règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur les «Énergies renouvelables».

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 24 novembre 2005 (rapporteuse: Mme SIRKEINEN; corapporteur: M. WOLF).

Lors de sa 422^e session plénière des 14 et 15 décembre 2005 (séance du 15 décembre 2005), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 142 voix pour, 1 voix contre et 2 abstentions.

Le Comité a récemment adopté une série d'importants avis ⁽¹⁾ sur certains aspects fondamentaux de la question énergétique, mettant l'accent sur les diverses formes et sources d'énergie. L'objectif stratégique de cette série, que l'avis portant sur les sources d'énergies fossiles traditionnelles que sont le charbon, le pétrole et le gaz naturel (TEN/212) ainsi que le présent avis viendront clôturer, doit être de proposer des bases fondamentales permettant d'élaborer des options réalistes en matière de combinaison énergétique pour l'avenir. La synthèse obtenue à partir de ces propositions figurera ensuite dans un avis ultérieur, intitulé «Approvisionnement énergétique de l'UE: stratégie pour une combinaison énergétique optimale», qui résumera les documents précédents.

1. Introduction

1.1 La société moderne et notre mode de vie actuel reposent sur la disponibilité de sources d'énergie exploitables ⁽²⁾. Seule la mise à disposition d'énergie en quantités suffisantes nous a permis d'atteindre le niveau de vie que nous connaissons aujourd'hui. Le besoin d'un approvisionnement en énergie utilisable qui soit sûr, économique, non préjudiciable à l'environnement et durable est à la croisée des objectifs de Lisbonne, de Göteborg et de Barcelone.

1.2 Nous assistons à une forte croissance de la demande mondiale de sources d'énergie fossile non renouvelables, en particulier dans les pays nouvellement industrialisés et dans certains pays en développement. Une grande partie des approvisionnements proviennent de régions où ne prévalent pas des règles normales de marché et qui sont politiquement instables. La question énergétique devient un enjeu de plus en plus politique. Les prix sont volatiles et ce phénomène tend à s'accroître. En ce qui concerne la dimension environnementale de l'énergie, certains acteurs semblent moins préoccupés que d'autres, notamment quant aux effets potentiels sur le climat planétaire. Parallèlement au présent avis, le CESE en élabore un autre, consacré à la question de l'énergie fossile.

⁽¹⁾ Cf. dans le même contexte les avis suivants: «Promouvoir les énergies renouvelables: moyens d'action et instruments de financement» (JO C 108 du 30.4.2004), «La fusion nucléaire» (JO C 302 du 7.12.2004), «L'utilisation de l'énergie géothermique – la chaleur issue de la terre» (JO C 108 du 30.4.2004).

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

1.3 En matière de politique énergétique, l'UE doit relever trois principaux défis: assurer la sécurité d'approvisionnement énergétique, répondre aux exigences économiques et diminuer les effets sur l'environnement. En matière de sécurité d'approvisionnement, l'UE est confrontée à une forte dépendance, qui ne cesse de croître, vis-à-vis de ressources énergétiques extérieures. Afin de garantir les besoins élémentaires de la population à des prix abordables et la compétitivité des industries, les prix de l'énergie ne devraient pas être maintenus artificiellement à un niveau élevé à coup de décisions politiques, mais devraient plutôt favoriser les investissements nécessaires dans le secteur énergétique. Il importe de répondre aux exigences environnementales d'une manière rentable, en intégrant les coûts des externalités dans les prix de l'énergie, tout en gardant à l'esprit la nécessité de garantir la compétitivité au niveau mondial.

1.4 Dans plusieurs avis, le Comité a constaté que l'approvisionnement énergétique et l'utilisation de l'énergie polluaient l'environnement, comportaient des risques, épuisaient les ressources, impliquaient un problème de dépendance à l'égard de pays tiers et étaient liés à toute une série d'impondérables. Aucune des options et technologies susceptibles de contribuer à l'approvisionnement énergétique futur n'est techniquement parfaite, exempte de tout effet perturbateur sur l'environnement, en mesure de couvrir tous les besoins et n'a un potentiel suffisamment prévisible à long terme.

1.5 En vue de garantir un avenir énergétique durable, l'Europe doit, en premier lieu, mieux exploiter les capacités existantes pour que l'énergie soit utilisée plus efficacement. Le CESE est en train d'élaborer un avis exploratoire sur la question (à la demande de la Commission). En second lieu, les sources d'énergie renouvelables doivent jouer un rôle privilégié puisqu'elles sont par définition durables. Elles peuvent être produites localement, n'émettent pas de gaz à effet de serre et contribuent, partant, à la sécurité d'approvisionnement et à la lutte contre les changements climatiques. À terme prévisible, néanmoins, elles ne pourront répondre à elles seules à toute la demande. Le CESE élaborera un avis sur la future combinaison énergétique de l'UE fondé sur les conclusions de ses avis consacrés aux différentes sources d'énergie.

1.6 Le présent avis porte sur la situation et le potentiel de développement des énergies renouvelables telles que la petite hydraulique, les énergies éolienne et solaire, la biomasse et l'énergie géothermique. Cela correspond à la définition des sources d'énergie renouvelables dans la directive sur l'électricité

produite à partir de sources d'énergie renouvelables. La grande hydraulique en est exclue, bien qu'il s'agisse clairement, d'un point de vue technique, d'une source renouvelable qui figure, normalement, dans les statistiques énergétiques dans la rubrique «énergies renouvelables».

1.7 Le présent avis doit se pencher sur les principales caractéristiques de ces technologies du point de vue de la politique énergétique (sécurité d'approvisionnement, diversification, capacité à satisfaire la demande), économique (rentabilité, concurrence entre les sources d'énergie, régimes de soutien) et environnementale (émissions, protocole de Kyoto) et évaluer la contribution qu'elles pourraient, dans une perspective réaliste, apporter à une future combinaison énergétique.

1.8 Beaucoup de regards et d'espoirs se portent vers l'hydrogène en tant que nouvelle technologie énergétique. Cette source d'énergie pourrait pallier les problèmes liés au stockage d'électricité (provenant de sources d'électricité aléatoires). L'hydrogène peut être obtenu à partir du gaz naturel, source d'énergie primaire fossile qui est très demandée pour d'autres usages, ou à partir de l'eau, moyennant l'apport d'une quantité importante d'électricité. Beaucoup reste encore à faire en matière de recherche et développement, afin de mettre sur pied une économie de l'hydrogène sûre et rentable. L'on associe fréquemment la technologie de la pile à combustible à l'efficacité de l'hydrogène, mais elle pourrait être en principe utilisée en association avec d'autres combustibles, notamment avec les sources d'énergie renouvelables transformées. Ces options ne font pas l'objet d'une étude spécifique dans le présent avis, mais il convient d'examiner la question de manière plus approfondie.

2. Développement des sources d'énergie renouvelables (SER)

2.1 Selon des statistiques de la Commission européenne datant de 2002, environ 1 100 TWh sur les 20 000 TWh correspondant à la consommation globale d'énergie primaire dans l'UE-25 proviennent de sources d'énergie renouvelables. La part des SER équivaut ainsi à 5,7 %. Les sources renouvelables représentent 387 TWh dans la production globale d'électricité qui est de 3 018 TWh, ce qui correspond à environ 13 %.

2.2 L'UE a assumé un rôle actif de premier plan dans le développement des sources d'énergie renouvelables, en se fixant comme objectifs indicatifs de faire progresser la part des SER dans la combinaison énergétique globale de 6 à 12 %, et de 13 à 21 % pour ce qui est de la production d'électricité. Selon les estimations provisoires de la Commission européenne, même si ces objectifs ne seront vraisemblablement pas complètement atteints, les progrès réalisés sont impressionnants. L'on s'accorde pour dire qu'il est nécessaire d'accroître de manière soutenue la part des SER dans la combinaison énergétique et qu'une aide économique en la matière reste nécessaire.

2.3 Le secteur d'énergie éolienne a connu un taux de croissance très élevé au cours des dernières années, même si l'utilisation de cette technologie a fait récemment l'objet de critiques croissantes en raison de considérations tant environnementales qu'économiques. L'utilisation de la biomasse connaît aujourd'hui une croissance significative, mais reste encore en deçà des attentes.

2.4 Tandis que l'utilisation de l'énergie hydraulique provenant des cours d'eaux ou des barrages jouit d'une longue tradition à l'intérieur des terres, l'exploitation des courants marins, de l'énergie des vagues ou celle des marées est encore en phase de développement. Le moment venu, un avis ultérieur pourrait être consacré à ces aspects.

2.5 Le niveau d'utilisation des sources d'énergie renouvelables varie fortement entre les différents États membres en fonction des ressources naturelles disponibles et des choix nationaux en matière de politique énergétique. Le développement de ces technologies, dans le cadre des politiques communautaires, connaît également de fortes disparités, au même titre que les mesures que les États membres mettent en œuvre afin de stimuler la production et l'utilisation de l'énergie à partir de sources renouvelables. La directive 2001/77/CE relative à la promotion de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables (SER-E) laisse aux États membres le libre choix des mesures de soutien aux énergies renouvelables sans pour autant chercher à harmoniser ces mécanismes au niveau européen. Une telle démarche ne va pas dans le sens de l'efficacité du marché intérieur. (cf. paragraphe 5.6)

2.6 Les aides dont bénéficient les sources d'énergie renouvelables sont justifiées stratégiquement en matière de sécurité des approvisionnements et de politique environnementale. Dans la perspective de l'internalisation des externalités, lesdites aides peuvent être également considérées comme une compensation par rapport à l'absence d'internalisation ou à des aides qui bénéficient ou ont bénéficié à certaines sources d'énergie traditionnelles⁽³⁾. Si elles sont destinées à des activités éloignées du stade concurrentiel, ces aides ne devraient pas provoquer de distorsions des marchés.

2.7 Certains intérêts catégoriels, y compris ceux des gouvernements qui préfèrent miser sur la stabilité de leurs recettes fiscales ou autres, risquent de freiner le changement et de porter atteinte à la libre concurrence sur les marchés énergétiques. Certaines sources d'énergie, dont notamment les produits pétroliers, sont fortement taxées dans l'UE.

3. Principales caractéristiques et potentiel des différentes sources d'énergie renouvelables

3.1 Petites installations hydroélectriques

3.1.1 **Croissance et développement récents.** Les installations de production d'énergie hydroélectrique peuvent être divisées en deux catégories: grandes et petites. L'Union européenne compte de nombreuses petites installations hydroélectriques (PIHE, produisant moins de 10 MWe) et leur potentiel de développement est encore considérable (près de 6 000 MW dans la seule UE-15). La capacité totale de production des petites installations hydroélectriques dans l'UE-15 a été estimée fin 2003 à environ 10 700 MW.

3.1.2 **Rôle des petites installations hydroélectriques au sein des systèmes électriques et conséquences pour les réseaux.** Idéales pour l'électrification des sites isolés, les PIHE contribuent également à la production d'énergie électrique au niveau national lorsqu'elles sont reliées au réseau électrique. L'accès au réseau constitue la première et la principale condition à respecter pour permettre aux producteurs indépendants d'opérer efficacement sur le marché.

⁽³⁾ Dans certains pays membres (en Allemagne), toutes les applications énergétiques, à quelques exceptions près, sont taxées (écotaxes – «Öko-Steuer»).

3.1.3 Aspects économiques, y compris les mesures de soutien. Le développement des PIHE est techniquement possible depuis des siècles et leur exploitation sur un site propice peut s'avérer économiquement attrayante. En 2001, les investissements consentis dans l'UE oscillaient entre 1000 €/kW en Grèce et en Espagne et 6000 €/kW en Allemagne. Les coûts de production moyens variaient entre 0,018 €/kW en Belgique et 0,14 €/kW en Autriche.

3.1.4 Disponibilité et rôle dans la sécurité d'approvisionnement. Les PIHE représentent une source sûre et peuvent contribuer à la sécurité d'approvisionnement en électricité. Les PIHE ont la capacité de générer de l'électricité instantanément, d'assurer à la fois la fourniture en charge de base et de répondre aux pics de demande d'électricité, elles ont une longue durée de vie, sont relativement faciles à entretenir et les technologies utilisées sont très fiables et bien rodées.

3.1.5 Performances environnementales. Les petites installations hydroélectriques sont une source d'énergie propre. La production d'électricité ne nécessite pas de combustion et ne produit donc pas d'émissions polluantes. Malgré cela, elle a des incidences environnementales locales, en particulier en raison de l'activité de construction et de la modification de l'écologie des eaux (par exemple à cause de digues qui empêchent les poissons de se déplacer). Néanmoins, des moyens permettant d'atténuer ou d'éliminer ces effets existent et peuvent être appliqués.

3.1.6 Perspectives quant à la croissance et au rôle futurs des PIHE. Le premier objectif de 12.500 MW, fixé pour 2003, n'a pas été atteint. En ce qui concerne les objectifs fixés à l'horizon 2010, si le taux de croissance annuel se maintient au niveau de la moyenne des quatre dernières années, les capacités de production des PIHE européennes devraient avoisiner les 12 000 MW, et se situeront également en deçà des valeurs définies dans le Livre blanc de la Commission européenne.

3.2 Énergie éolienne

3.2.1 Croissance et développement récents. De toutes les technologies génératrices d'électricité, l'énergie éolienne connaît de nos jours la croissance la plus rapide. Elle peut même devenir rentable dans des endroits spécifiques bénéficiant de conditions favorables sans qu'il soit nécessaire de la subventionner de manière significative. L'Europe est devenue le chef de file en matière d'énergie éolienne grâce à des taux de croissance annuels de plus de 35 %, enregistrés entre 1996 et 2004. Fin 2004, la capacité éolienne installée a atteint presque 35GW dans l'UE-25 et plus de 47 GW à l'échelle mondiale.

3.2.2 Rôle de l'énergie éolienne au sein des systèmes électriques et conséquences pour les réseaux. Le recours massif à l'énergie éolienne s'accompagne de défis considérables en termes opérationnels. La disponibilité de l'énergie éolienne ne peut être garantie, dans la majorité des régions, en permanence. Cet inconvénient peut toutefois être pallié dans une large mesure par une gestion de la charge associée au recours à d'autres sources d'énergie, en particulier la biomasse, le biogaz, les centrales hydrauliques et solaires ainsi que les nouveaux types d'accumulateurs d'énergie.

La capacité garantie d'énergie éolienne (crédit de capacité) varie considérablement au gré des saisons. En Allemagne, par

exemple, 1.820 à 2.300 MW de la capacité éolienne globale, estimée à 36.000MW pour 2015, peuvent être considérés comme garantis pour répondre aux variations saisonnières maximales (à un niveau de fiabilité de l'approvisionnement énergétique égal à 99 %). Ce volume correspond environ à 6 % de la capacité éolienne installée. Afin de déterminer les ajustements nécessaires et l'importance de la capacité de réserve en matière d'énergie éolienne, il convient de tenir compte des prévisions de production à court terme et de l'écart effectivement constaté entre ces prévisions et la quantité d'énergie réellement produite.

3.2.3 Aspects économiques, y compris les mesures de soutien. Étant donné que la production d'électricité est fortement dépendante des conditions atmosphériques, le choix d'un site approprié est crucial pour sa viabilité économique (voir toutefois le paragraphe 3.2.2). Les coûts de production d'électricité éolienne ont régulièrement baissé au fur et à mesure que les technologies se développaient. Les coûts de production d'électricité éolienne ont diminué de plus de 50 % au cours des quinze dernières années. En matière de prix, l'énergie éolienne parvient aujourd'hui presque à rivaliser avec les autres combustibles. Au Royaume-Uni, à titre d'exemple, la production d'énergie éolienne sur un site terrestre revient actuellement à 3,2p/kWh, le prix de gros de l'électricité étant de 3p/kWh. Le coût additionnel lié au caractère aléatoire de cette énergie (par exemple, les systèmes de secours) s'élève à 0,17p/kWh aussi longtemps que l'énergie éolienne ne représente que 20 % du volume d'énergie dans le réseau.

3.2.4 Disponibilité et rôle dans la sécurité d'approvisionnement. Le recours croissant à l'énergie éolienne en Europe s'est traduit par des variations survenant désormais même du côté de la production en raison du caractère instable de sa disponibilité, ce qui nécessite un contrôle accru et entraîne des coûts de réseau supplémentaires. Afin de garantir un fonctionnement stable du réseau malgré les importants aléas de la source d'énergie éolienne, les gestionnaires des réseaux de distribution ont besoin d'estimations aussi précises que possible en ce qui concerne les prévisions de production d'électricité éolienne.

Telle que l'on peut la prévoir, la poursuite du développement de l'énergie éolienne en Europe nécessitera que l'on accorde plus d'attention qu'auparavant à la fiabilité de l'approvisionnement lors de la conception de nouvelles centrales éoliennes. En raison du développement massif et continu de nouvelles centrales éoliennes, il s'avère de plus en plus difficile de garantir la continuité dans la fourniture d'électricité, notamment en cas de panne. L'essor futur des installations en mer permettra peut-être une production d'énergie largement supérieure à celle des sites terrestres.

3.2.5 Performances environnementales. Les turbines éoliennes n'occasionnent théoriquement aucune pollution ni aucun rejet lorsqu'elles sont en marche, et seulement très peu lors des opérations de construction, d'installation, de maintenance ou de démontage. Malgré le caractère propre des technologies permettant d'exploiter l'énergie éolienne, celles-ci ne sont pas exemptes d'incidences sur l'environnement. La principale préoccupation concerne la pollution visuelle.

3.2.6 Perspectives quant à la croissance et au rôle futurs de l'énergie éolienne. Selon les dernières prévisions de la Commission européenne, la production d'énergie éolienne en Europe pourrait atteindre au total environ 70 GW d'ici 2010. Au-delà de cet horizon, l'Association européenne de l'énergie éolienne (EWEA) a défini un objectif de 180 GW pour 2020, dont 70 GW proviendraient des installations en mer. On prévoit une augmentation nette de 50 % d'ici 2010 et jusqu'à un peu plus de 70 % à l'horizon 2020.

3.3 Biomasse

3.3.1 Croissance et développement récents. En 2001, l'utilisation totale de biomasse à des fins énergétiques était de 650 TWh. Afin d'atteindre l'objectif visant à porter la part des SER à 12 %, il convient de produire 860 TWh additionnels d'ici 2010. Chaque secteur doit apporter sa contribution: électricité 370 TWh, chaleur 280 TWh et biocombustibles 210 TWh. Cela mènerait à une production accumulée d'énergie à partir de la biomasse d'environ 1500 TWh en 2010. À court terme, cette production additionnelle de biomasse peut être réalisée seulement grâce à des mesures et actions fortes et ciblées dans chacun des trois secteurs. Aujourd'hui, la part des biocarburants liquides destinés aux transports est estimée à 1 % de la consommation européenne. Néanmoins, il est probable que ce chiffre augmentera rapidement, car l'UE s'est fixé dans une directive spécifique des objectifs de 2 % et presque 6 % respectivement pour les années 2005 et 2010. Ces biocarburants devraient être utilisés prioritairement, en raison de leur biodégradabilité, dans les domaines de l'agriculture et de l'exploitation forestière, ainsi que dans les bateaux et dans d'autres domaines où ils peuvent apporter un bénéfice particulier à l'environnement, par exemple les agglomérations, dans lesquelles une grande partie des autobus collectifs fonctionnent déjà aux biocarburants.

3.3.2 Rôle de la biomasse au sein des systèmes électriques et conséquences pour les réseaux. L'on obtient de l'électricité à partir de la biomasse par le biais de la culture énergétique, des déchets agricoles et industriels biodégradables ou de la fermentation de la biomasse donnant naissance au biogaz, dans des centrales produisant à la fois de la chaleur et de l'électricité. Les centrales produisant de l'électricité à partir de la biomasse ont la capacité d'assurer la fourniture en charge de base.

3.3.3 Aspects économiques, y compris les mesures de soutien. Le coût de production d'électricité à partir de la biomasse varie en fonction du type de technologies utilisées, de la taille de la centrale et du coût d'approvisionnement en biocombustibles. En 2003, il existait en Europe divers systèmes et plusieurs niveaux de soutien en matière de biomasse. Les systèmes de prix fixes offrent aux producteurs une réduction allant de 0,03 à plus de 0,1 €/kWh et les restitutions d'impôts et le prix des cartes vertes varient de 0,006 €/kWh à plus de 0,08 €/kWh.

3.3.4 Disponibilité et rôle dans la sécurité d'approvisionnement. L'on considère que le potentiel dont dispose l'Union européenne en matière d'énergie issue de la biomasse est considérable, mais pas encore suffisamment exploité. C'est clairement le cas dans plusieurs États membres. La biomasse peut être produite à partir de nombreuses sources et ressources:

forêts, agriculture, flux de déchets. Les déchets forestiers et l'industrie du bois représentent la ressource principale. La chaîne d'approvisionnement permettant de relier l'industrie forestière aux centrales de bioénergie fait l'objet d'améliorations considérables. L'utilisation décentralisée, notamment du bois d'éclaircie et de déchets de bois dans les chaufferies à bois déchiqueté (pour la production de chaleur et d'électricité), ainsi que pour la fabrication de pellets de bois offre une excellente possibilité de renforcer les cycles économiques régionaux, de créer des emplois dans les zones rurales et de réduire les importations de pétrole dans l'UE. Certaines préoccupations subsistent néanmoins, concernant le risque que comporte un soutien excessif accordé à l'utilisation de la biomasse à des fins énergétiques au détriment d'autres secteurs qui ne bénéficient pas de subventions.

3.3.5 Performances environnementales. Le bois représente l'énergie renouvelable qui remplace le plus avantageusement les combustibles fossiles et il constitue par ailleurs la principale source d'énergie renouvelable dans la production d'énergie primaire en Europe. L'utilisation du bois à des fins énergétiques contribue à combattre le réchauffement climatique, car contrairement à l'énergie issue de combustibles fossiles, les émissions de dioxyde de carbone produites lors de la combustion sont réabsorbées par les forêts en croissance. La combustion de la biomasse issue du bois génère toutefois certains polluants supplémentaires en l'absence d'un filtrage approprié. Une culture intensive des variétés de la biomasse caractérisées par une croissance particulièrement rapide et/ou des rendements élevés risque d'engendrer à l'échelle régionale, voire — si l'on pense à la déforestation des forêts primaires pour la production de biomasse — mondiale, de graves problèmes en matière d'environnement et de protection de la nature susceptibles d'affecter l'équilibre environnemental dans une mesure significative.

3.3.6 Perspectives quant à la croissance et au rôle futurs de la biomasse. Il est essentiel que les industries soient associées de manière substantielle à toutes les activités de recherche à l'exception de la recherche fondamentale si l'énergie issue de la biomasse doit contribuer efficacement à la réalisation des objectifs définis dans le cadre des politiques communautaires.

3.3.7 Biocarburants. Il n'y a pas d'unanimité⁽⁴⁾ sur la question de savoir s'il est possible d'obtenir systématiquement un gain net d'énergie ou un effet positif net sur l'environnement lorsque l'on fait la différence entre l'énergie consommée par les engrais, les machines agricoles et lors de processus de transformation d'une part, et le gain énergétique potentiel provenant de biocarburants produits, d'autre part. Parallèlement, les études menées à la demande de la Commission font état d'un bilan global positif, même si le résultat net varie, logiquement, d'une source d'énergie à l'autre. Eu égard à l'importance qu'occupe la question de la grande dépendance globale en matière de pétrole dans l'agenda politique, le Comité recommande par conséquent de clarifier ce point, en procédant par exemple à des nouvelles études sur ce sujet. Une autre question pertinente qui mérite d'être soulevée est celle de la sécurité d'approvisionnement de l'UE et les aspects économiques et commerciaux connexes en matière d'utilisation croissante de biocarburants liquides.

⁽⁴⁾ Voir l'étude de David PIMENTEL et Ted W. PATZEK, publiée dans «Natural Resources Research», vol. 15, No 1, 2005.

3.4 Énergie solaire

3.4.1 Croissance et développement récents. En 2003, des installations produisant 180 MWp de modules photovoltaïques supplémentaires ont été mises en service dans l'UE, portant la capacité de production totale de l'UE jusqu'à environ 570 MWp. En outre, la plus grande partie de la capacité installée est aujourd'hui reliée au réseau électrique: les installations connectées au réseau représentent actuellement 86 % de la capacité totale de l'UE.

3.4.2 Rôle de l'énergie solaire au sein des systèmes électriques et conséquences pour les réseaux. Le type le plus répandu de systèmes solaires photovoltaïques destinés aux habitations et entreprises dans les pays industrialisés est connecté au réseau. La connexion au réseau électrique local permet de revendre toute énergie ainsi produite à d'autres distributeurs.

Autrement, si le système est totalement indépendant du réseau, il doit être raccordé à une batterie qui permet le fonctionnement d'appareils courants sans être branchés au réseau électrique traditionnel. Généralement, on se sert des installations à batterie dans des équipements industriels tels que les relais de téléphonie mobile ou pour l'électrification des zones rurales.

3.4.3 Aspects économiques, y compris les mesures de soutien. Les coûts des investissements, qui restent comparativement élevés, constituent actuellement l'une des principales barrières au développement des marchés de systèmes photovoltaïques à court et moyen termes, bien qu'on puisse observer une tendance à la baisse des prix de ces systèmes dans le temps, en raison d'une augmentation des volumes de production et des développements novateurs constants en matière de rendement. En moyenne, le prix des modules photovoltaïques a cependant enregistré une baisse de 5 % par an au cours des vingt dernières années et cette tendance à la baisse devrait se poursuivre dans la mesure où il oscille toujours autour de 0,50 €/kWh. Aujourd'hui, le coût en capital d'un système photovoltaïque typique installé varie de 5 à 8 €/W. L'énergie solaire reste à ce jour de loin l'énergie renouvelable la plus coûteuse.

3.4.4 Disponibilité et rôle dans la sécurité d'approvisionnement. La Terre reçoit une quantité considérable d'énergie du rayonnement solaire. La quantité d'énergie qui parvient à la surface terrestre depuis le Soleil en un an équivaut à environ 10.000 fois la consommation d'énergie mondiale annuelle. L'énergie solaire peut contribuer à renforcer la sécurité d'approvisionnement en électricité quelle que soit la configuration: systèmes reliés au réseau, autonomes ou hybrides.

3.4.5 Performances environnementales. Même si, contrairement aux technologies traditionnelles génératrices d'électricité, l'énergie solaire n'est à l'origine d'aucune émission polluante et ne suscite aucune préoccupation concernant la préservation de l'environnement, la production de cellules photovoltaïques se fait au moyen de technologies qui utilisent parfois des substances toxiques. Certains problèmes environnementaux et d'esthétique du paysage qui peuvent être liés aux grandes installations situées en pleine campagne ne se posent pas avec les installations situées à proximité immédiate ou sur des bâtiments existants.

3.4.6 Perspectives quant à la croissance et au rôle futurs de l'énergie solaire. Il était prévu que l'UE disposerait d'une capacité totale d'environ 520 MWp à la fin de l'année 2003. L'Allemagne disposait fin 2004 d'une capacité installée de 800 MWp, après une croissance de 94 % en 2004. L'objectif de 650 MWp, fixé dans le cadre de la «campagne de décollage», a donc été largement dépassé. La future capacité d'installation de l'UE est estimée à approximativement 1.400 MWp en 2010. Les prévisions de l'Association européenne de l'industrie photovoltaïque (EPIA) se montrent bien plus optimistes. Le scénario selon lequel la Commission européenne souhaite atteindre 3000 MWp d'ici fin 2010 est tout à fait réaliste, mais son succès dépend avant tout de la volonté politique de chaque État membre.

3.5 Énergie thermique solaire

3.5.1 Croissance et développement récents

Le potentiel immense qu'offre l'énergie thermique solaire constitue un facteur clé permettant d'inscrire les secteurs du chauffage et du refroidissement dans une démarche durable, ce qui permettra de réduire leurs effets sur l'environnement au même titre que les importations d'énergie. Le potentiel que représente la superficie techniquement exploitable de capteurs solaires est estimée à 1,4 milliard de mètres carrés, ce qui permet d'accroître la production annuelle d'énergie solaire de l'équivalent d'environ 700 TWh par an. En comparaison avec le milieu des années 90, le marché dans l'UE a doublé, voire triplé par rapport à la fin des années 1980. Entre 1990 et 2001, le taux de croissance moyen du marché a été de 13,6 %. Depuis 2000, le marché a définitivement franchi la barre du million de mètres carrés de capteurs nouvellement installés chaque année. Même s'il a connu un recul significatif en 2002, essentiellement imputable à l'Allemagne, le marché a atteint un nouveau sommet de plus de 1,4 million de mètres carrés en 2003. L'utilisation de l'énergie thermique solaire est, à l'heure actuelle, très inégale à travers l'Europe: l'Autriche dispose d'une vaste couverture, tandis que certains pays méditerranéens, bien qu'ils jouissent de conditions climatiques avantageuses à cet égard, n'en sont qu'à leurs débuts. Dans d'autres pays en revanche (comme la Grèce), l'énergie thermique solaire est très développée. Cette situation ne peut pas être imputable à une rentabilité insuffisante.

3.5.2 Rôle de l'énergie thermique solaire au sein des systèmes électriques et conséquences pour les réseaux

L'énergie thermique ne peut être transportée que dans les endroits disposant d'un réseau de chauffage urbain. Les systèmes thermiques solaires n'ont pas encore d'effet direct sur le système électrique. La conversion de la chaleur solaire en énergie électrique grâce aux systèmes à l'énergie thermique solaire concentrée (au moyen de «puits solaires» ou de «tours solaires», technologie fondée sur l'utilisation de miroirs géants et visant à produire de la chaleur à haute température qui est ensuite convertie en électricité) quitte seulement maintenant le stade de la R&D⁽⁵⁾ pour entrer dans la phase de démonstration et de commercialisation avec quelques installations en Espagne.

(5) Voir le site d'Europa: http://europa.eu.int/comm/research/energy/pdf/cst_en.pdf (le document existe uniquement en anglais).

3.5.3 Aspects économiques, y compris les mesures de soutien

L'énergie thermique solaire est en concurrence essentiellement avec les systèmes de chauffage traditionnels, utilisant les combustibles fossiles ou l'électricité. En comparaison avec ces derniers, les installations thermiques solaires représentent un ratio de coûts d'investissement élevé (90 à 99 % des coûts totaux), mais leurs coûts d'exploitation sont faibles. Le coût d'une unité thermosolaire domestique, destinée à la production d'eau chaude pour une maison unifamiliale, peut varier de 700 à 5000 euros. Les systèmes thermiques solaires perfectionnés parviennent à chauffer/remplacer les systèmes de chauffage à des prix allant de 3 à 9 centimes d'euro/kWh. Eu égard aux prix actuels de l'électricité, du pétrole et du gaz, ainsi que des augmentations prévues, les systèmes à accumulation dotés d'une isolation thermique efficace permettent d'assurer la production d'eau chaude et de chaleur en grande quantité.

3.5.4 Disponibilité et rôle dans la sécurité d'approvisionnement

L'énergie solaire représente théoriquement un potentiel considérable. Néanmoins, le potentiel effectif de cette énergie est en réalité restreint par des facteurs à la fois techniques et socioéconomiques. En effet, c'est pendant les journées nuageuses d'hiver, où la demande de chauffage atteint des sommets, que cette énergie est le moins disponible.

3.5.5 Performances environnementales

Les installations de production d'énergie thermique solaire n'occasionnent théoriquement aucune pollution ni aucun rejet lorsqu'elles sont en marche. Leurs effets sur l'environnement sont plus importants lors des opérations de construction, d'installation, de maintenance ou de démontage. Malgré le caractère propre des technologies permettant d'exploiter l'énergie thermique solaire, celles-ci ne sont pas exemptes d'incidences sur l'environnement.

3.5.6 Perspectives quant à la croissance et au rôle futurs de l'énergie thermique solaire

Si les efforts réalisés dans le cadre des politiques de soutien à l'énergie thermique solaire sont poursuivis, on peut prévoir une croissance annuelle de presque 12 % en matière de superficie des installations exploitées au sein de l'UE. Dans l'hypothèse d'un rythme de croissance constant, la moitié de cette croissance, exprimée en termes absolus, aura lieu entre 2010 et 2015. Si les prix du pétrole se maintiennent au niveau actuel (environ 60\$ le baril), la production d'énergie solaire thermique va connaître une expansion rapide dans les régions ensoleillées d'Asie et d'Afrique.

3.6 Énergie géothermique

3.6.1 Croissance et développement récents

3.6.1.1 Électricité

Seuls cinq pays européens possèdent les ressources naturelles nécessaires permettant une production d'électricité relativement

efficace à partir de l'énergie géothermique. Fin 2003, la capacité installée de production d'électricité à partir de sources géothermiques était de 820 MWe dans l'Union européenne. L'Italie abrite plus de 96 % (soit 790 MWe) de cette capacité installée.

3.6.1.2 Chaleur

L'énergie géothermique permet de produire de la chaleur de deux manières différentes. La première consiste à exploiter directement les nappes aquifères dont la température se situe entre 30 et 150°C (on les appelle «les ressources géothermiques de basse et moyenne énergie»). La deuxième est l'utilisation de pompes à chaleur géothermiques. En ce qui concerne le secteur de la basse énergie géothermique, la capacité totale installée dans l'Union européenne était estimée à 1 130 MWe, ce qui représente une augmentation de 7,5 % par rapport à 2002.

3.6.2 Rôle de l'énergie géothermique au sein des systèmes électriques et conséquences pour les réseaux.

Pour l'heure, l'électricité géothermique peut contribuer à la production d'électricité uniquement dans les zones disposant d'un potentiel géothermique.

3.6.3 Aspects économiques, y compris les mesures de soutien. L'exploitation de l'énergie géothermique est considérée comme étant un investissement à haut risque. Si l'on investit dans une centrale électrique géothermique, les investissements nécessaires à chaque étape peuvent fortement varier en fonction des caractéristiques spécifiques du site.

Les coûts d'investissement et d'exploitation relatifs à la production de chaleur varient considérablement d'un pays à l'autre et en fonction de son usage. Ils dépendent également des ressources (conditions géologiques locales), des schémas locaux de demande et de consommation de chaleur (comme par exemple les systèmes de chauffage urbain ou les systèmes de pompes à chaleur géothermiques dans les habitations individuelles ou collectives). Les coûts représentatifs dans les pays de l'UE se situent dans les fourchettes suivantes:

- les coûts d'investissement varient de 0,2 à 1,2 millions d'euros/MW
- les coûts de production varient de 5 à 45 euros/MW

3.6.4 Disponibilité et rôle dans la sécurité d'approvisionnement.

L'énergie thermique dégagée par la Terre est immense, mais on ne peut en exploiter qu'une fine fraction en surface (car les forages profonds font appel à des technologies avancées et représentent un coût élevé). Jusqu'à présent, l'utilisation de cette énergie s'est limitée principalement aux zones d'anomalies géothermiques dans lesquelles les conditions géologiques permettaient et faire remonter à la surface la chaleur des zones chaudes en profondeur. La ressource qu'est la «roche chaude sèche» (RCS) ou d'autres technologies (voir le paragraphe 3.6.6) permettant d'effectuer des forages profonds (3 à 5 km) et qui font actuellement l'objet de diverses recherches devraient ouvrir de nouveaux horizons en matière de production d'électricité au cours de la prochaine décennie.

3.6.5 Performances environnementales. Le recours croissant à l'énergie géothermique pourrait avoir un effet net considérable et positif sur l'environnement en comparaison avec le développement des combustibles fossiles. Le fonctionnement des centrales géothermiques est à l'origine de certains problèmes environnementaux. Les fluides géothermiques (vapeur ou eau chaude) contiennent généralement des gaz comme le dioxyde de carbone (CO₂), le sulfure d'hydrogène (H₂S), l'ammoniaque (NH₃), le méthane (CH₄), mais également des traces d'autres gaz ainsi que des substances dissoutes dont la concentration tend généralement à augmenter avec la température. Lorsqu'ils sont rejetés dans la nature, le chlorure de sodium (NaCl), le bore (B), l'arsenic (As) et le mercure (Hg), par exemple, polluent l'environnement. La présence d'échangeurs de chaleur coaxiaux hermétiques permet d'éviter de transporter de telles substances à la surface terrestre.

3.6.6 Perspectives quant à la croissance et au rôle futurs de l'énergie géothermique. Premier objectif communautaire — l'électricité: les efforts, réalisés notamment par l'Autriche, devraient porter la capacité totale de production de l'UE à environ 1 GWe. Afin d'être en mesure de fournir de l'énergie qui serait techniquement exploitable notamment pour la production d'électricité, les réservoirs géothermiques doivent se trouver à des profondeurs suffisamment importantes. Étant donné que ces conditions se présentent à au moins 2,5 kms sous la surface terrestre, mais plus volontiers à 4-5 kms ou davantage, il est nécessaire de procéder à des forages profonds qui s'avèrent coûteux.

Le deuxième objectif communautaire concerne la production de chaleur. Les prévisions tablent sur une croissance annuelle moyenne de 50 MWth. Tous ces efforts devraient permettre au secteur géothermique d'atteindre 8 200 MWth, un résultat nettement supérieur à l'objectif initial de 5 000 MWth. Les pompes à chaleur sur nappes peu profondes, souvent considérées comme faisant également partie des installations géothermiques, présentent toutefois un potentiel considérable pour des applications à basse température efficaces destinées, par exemple, à chauffer des immeubles etc.

Il conviendrait de mettre l'accent, dans le cadre de la stratégie, sur les activités de recherche et de développement indispensables pour un meilleur développement de l'énergie géothermique de manière à être en mesure de fournir une estimation et une évaluation plus précises des coûts à long terme, ainsi que du potentiel exploitable de cette technologie dans le contexte d'instabilité qui caractérise le marché énergétique.

4. Perspectives quant au rôle des énergies renouvelables jusqu'en 2030-2040

4.1 La Commission européenne a élaboré des scénarios énergétiques allant jusqu'en 2030. Selon le rapport de la Commission européenne intitulé «European Energy and Transport — Trends to 2030» (*«Tendances européennes dans les*

domaines de l'énergie et des transports à l'horizon 2030»)⁽⁶⁾, la part des énergies renouvelables, incluant l'énergie éolienne, hydro-électrique, celle issue de la biomasse et d'autres, devrait atteindre environ 8,6 % de l'utilisation de l'énergie primaire et 17 % de la production d'électricité d'ici 2030. Ce scénario ne tient pas compte des effets des initiatives communautaires en matière d'énergies renouvelables datant des premières années de ce siècle.

4.2 L'Agence internationale de l'énergie (AIE) prévoit que la demande mondiale d'électricité doublera d'ici 2030, principalement du fait des pays en développement. La part des sources d'énergie renouvelables passera de 2 à 6 % au niveau mondial d'ici 2030. Dans les pays de l'OCDE, la proportion des énergies renouvelables passera de 6,4 %, enregistrés en 2000, à 8 % avant 2030.

4.3 L'Agence internationale de l'énergie a également élaboré des scénarios relatifs à la production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables, prévoyant que l'Europe assurerait le rôle de chef de file dans le monde industrialisé en ce qui concerne le développement de ces énergies vertes. Selon son «scénario de référence», la part d'électricité produite à partir de sources renouvelables dans les pays européens membres de l'OCDE avoisinerait les 20 % en 2030. Si l'ensemble des outils des politiques communautaires actuellement à l'examen étaient mis en pratique en Europe, la part d'électricité provenant de sources d'énergie renouvelables pourrait approcher les 33 % d'ici 2030 («scénario alternatif»). Obtenir un tel résultat nécessiterait sans doute que toutes les mesures de soutien disponibles soient pleinement utilisées.

4.4 Le Groupement européen des entreprises d'électricité (EURELECTRIC) élabore des scénarios où la part des énergies renouvelables, y compris celle de l'énergie hydraulique, devrait augmenter de quelques 16 % en 2000 (EU-15) jusqu'à 22,5 % en 2020 (UE-25, avec la Norvège et la Suisse).

4.5 Le Conseil européen des énergies renouvelables (EREC) a récemment publié ses propres projections, estimant à 50 % la part des énergies renouvelables dans la consommation globale d'énergie primaire en 2040. L'EREC prévoit également que 80 % de la production mondiale d'électricité seraient générés par les sources d'énergie renouvelables d'ici 2040.

4.6 Le Conseil mondial de l'énergie considère que les SER assumeront un rôle plutôt marginal à l'échelle planétaire à court terme, mais leur importance est appelée à augmenter à long terme. Le même organisme n'est pas favorable à des objectifs obligatoires en matière d'énergies renouvelables.

4.7 En guise de résumé des scénarios présentés ci-dessus, la conclusion suivante peut être formulée: les divers organismes prévoient en principe une évolution plutôt progressive en matière de consommation de combustibles, à l'exception notable de l'EREC, qui opte pour une vision plutôt révolutionnaire de l'avenir.

⁽⁶⁾ Commission européenne, DG «Transports et énergie», janvier 2003.

4.8 Le Parlement européen a voté (lors de sa session plénière de septembre) à propos d'un rapport sur les énergies renouvelables. Le texte inclut une proposition tablant sur un objectif communautaire de 20 % d'énergies renouvelables en 2020.

4.9 La Commission publiera avant la fin 2005 sa communication sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la directive relative aux sources d'énergies renouvelables (SER-E). Le document inclura une estimation des objectifs pouvant être réalisés d'ici 2010 et proposera éventuellement d'autres actions à prendre, notamment en matière d'harmonisation des mécanismes de soutien au sein des États membres.

5. Conclusions

5.1 Il a été démontré au fil du texte que les énergies renouvelables jouent un rôle important dans la combinaison énergétique en Europe et que la part qu'elles occupent à la fois dans la consommation et dans la production totales d'énergie en Europe est susceptible d'augmenter considérablement. Beaucoup de sources d'énergie renouvelables sont particulièrement bien adaptées pour répondre à certains besoins spécifiques à petite échelle.

5.2 Aucune forme ni aucun secteur énergétiques ne peuvent répondre à la demande globale de l'Union européenne élargie et aux besoins grandissants du monde entier. L'UE a besoin d'une combinaison énergétique équilibrée qui corresponde aux objectifs de la stratégie de durabilité. Les sources d'énergie renouvelables disposent d'un potentiel de développement leur permettant de devenir une composante essentielle de cette combinaison énergétique dans le futur, mais pour que ce potentiel, qui est également prévu par la Commission et le Parlement, soit exploité, de nombreux problèmes doivent encore être résolus. Le CESE élabore actuellement un avis spécifique sur la combinaison énergétique.

5.3 Le développement des sources d'énergie renouvelables en Europe est fondé en grande partie sur les capacités de production de sources intermittentes d'énergie telles que les éoliennes ou les panneaux solaires qui contribuent à répondre à la demande des réseaux et complètent la capacité de production d'énergie globale sans pour autant la remplacer. Cette tendance soulève également des questions concrètes relatives aux progrès à accomplir en matière de transmission et aux aspects opérationnels permettant de garantir la sécurité des approvisionnements en électricité. Bien qu'il n'existe pas vraiment de consensus en ce qui concerne la définition des limites potentielles d'absorption des sources d'énergie alternatives par le réseau électrique, le plafond de 15 à 20 % de la contribution totale à l'énergie électrique revient fréquemment. Au-delà de cette limite, seules des technologies de stockage supplémentaires peuvent être utilisées (par exemple, l'hydrogène).

5.4 La question de la gestion de la dépendance en matière de pétrole fait partie des priorités politiques communautaires. Le Comité recommande par conséquent d'approfondir les études relatives aux gains d'énergie nets et aux bénéfices environnementaux nets liés à l'utilisation des biocarburants liquides produits en s'appuyant sur des sources variées. Il convient également d'accorder une attention particulière à la question de la sécurité d'approvisionnement de l'UE et des aspects économiques et commerciaux connexes à l'utilisation croissante des biocarburants liquides.

5.5 Il importe de poursuivre le développement technologique, afin d'exploiter pleinement le potentiel des énergies renouvelables. Dans le cadre de la politique communautaire

relative aux sources d'énergie renouvelables, l'on manifeste très peu d'intérêt pour l'exploitation, par des **pompes à chaleur**, de la chaleur ou du froid provenant de l'environnement, qui est pourtant une technologie possédant un immense potentiel. Constatation tout aussi étonnante, en matière de développement des sources d'énergie renouvelables, l'on accorde très peu d'attention à l'utilisation de panneaux thermiques solaires pour la production d'eau chaude. Il s'agit, là encore, d'une technologie qui est beaucoup plus proche des conditions du marché dans de nombreuses régions d'Europe. Le CESE considère que les énergies fossiles pourraient être dès à présent remplacées de manière rentable par des énergies renouvelables dans de nombreux domaines d'application du secteur de la chaleur.

5.6 Les sources d'énergie renouvelables requièrent un soutien économique, car de nombreuses SER ne sont pas encore compétitives sur le marché. Néanmoins, la situation est en train d'évoluer du fait des transformations que connaissent actuellement les marchés énergétiques, notamment en raison de l'augmentation et de la volatilité des prix, et en particulier ceux du pétrole, et des questions liées à la sécurité d'approvisionnement. Leur potentiel d'innovation et, si elles réussissent à s'imposer sur le marché, de création de nouvelle activité économique et d'emplois, va grandissant. L'Union européenne, en tant que précurseur dans le domaine des technologies renouvelables, peut également favoriser la réussite à l'échelle mondiale des entreprises actives dans ce secteur.

5.7 S'il est vrai que le développement des énergies renouvelables génère des opportunités positives pour de nouvelles compagnies ou pour certains types d'emplois, il peut aussi, en cas de mauvaise gestion, devenir une charge lourde pour une bonne partie de l'économie, notamment pour le consommateur et pour les industries à forte consommation d'énergie. Les politiques dont les effets contribuent à une augmentation constante des prix de l'énergie peuvent s'avérer dangereuses dans un contexte où tous les efforts doivent converger vers la réalisation des objectifs de la stratégie de Lisbonne, à savoir la compétitivité, la croissance économique et le plein emploi en Europe sans perdre de vue la durabilité. Tandis que le niveau élevé des prix du pétrole affecte les économies du monde entier, les prix excessifs de l'électricité risquent de porter tort plus particulièrement à l'UE-25.

5.8 Certaines mesures nationales de soutien existantes s'avèrent très coûteuses et risquent de porter atteinte aussi bien aux intérêts des consommateurs qu'à la compétitivité des industries européennes. À supposer que les objectifs de l'UE en matière d'énergies renouvelables soient réellement atteints en 2010, les mesures de soutien et les coûts de réseau actuels représentent une augmentation de 13 % des prix de gros de l'électricité, voire de 25 % si les mesures de soutien déjà appliquées en Allemagne devaient être indispensables en vue de la réalisation de ces objectifs. Si l'on inclut également dans les prix de gros les estimations de coûts de réseau et de coûts liés à la réglementation, cette augmentation pourrait atteindre 34 %. Le coût final de chaque tonne de CO² évitée est estimé à 88 euros, 109 euros et 150 euros respectivement.

5.9 Les mécanismes de soutien doivent donc être pensés et conçus soigneusement. Ils doivent être efficaces et rentables, permettant d'obtenir les résultats souhaités au coût le plus bas. Certains types d'énergies renouvelables, qui atteignent déjà presque le niveau des prix du marché, n'ont guère besoin de soutien financier, tandis que d'autres requièrent un soutien en matière de recherche et développement exclusivement. Dans le

cas de la biomasse, il convient de prendre en considération les utilisations non subventionnées de produits provenant d'un certain nombre de régions rurales. L'augmentation des prix de l'énergie, en termes génériques, (notamment de l'énergie issue de sources fossiles) invite à une réévaluation des besoins et des niveaux de soutien. Les effets du mécanisme communautaire d'échange de droits d'émission revêtent une importance particulière dans la mesure où ce mécanisme a déjà provoqué une augmentation des prix de l'électricité. Afin de parvenir au même résultat, il convient d'éviter les mesures redondantes.

5.10 Même s'il est nécessaire de mettre en place des mécanismes de soutien afin de permettre aux technologies nouvelles de mûrir et d'accéder au marché, il est impossible de les maintenir indéfiniment. Il convient d'examiner avec beaucoup d'attention l'impact que ces mesures provoquent en matière d'emploi, de manière à éviter de créer des emplois qui disparaîtraient lorsque les aides prendront fin.

5.11 La directive communautaire relative aux SER-E prévoit qu'il revient aux États membres d'organiser ces mesures de soutien. Cela a donné naissance à toute une panoplie incohérente de mesures de soutien qui ont, dans certains cas, engendré des distorsions sur le marché. Cette situation se traduit par une perte de synergies et par une absence de

mesures incitatives et de catalyseurs dans certaines régions d'Europe, tandis que dans d'autres, les coûts deviennent inutilement élevés. La plupart de ces situations pourraient être évitées grâce à une approche européenne commune. Le CESE a déjà soulevé la question dans son avis relatif à la directive RES-E (voir note de bas de page 1). Si aucune solution idéale commune ne semble encore se profiler au niveau européen, le choix des mesures de soutien nationales semble se porter sur une plus grande utilisation de cartes vertes. Il ressort des expériences passées qu'il convient d'approfondir cette question et de l'examiner de plus près.

5.12 Après la première phase d'«exploration», il est donc absolument nécessaire de réévaluer les politiques communautaires relatives aux sources d'énergie renouvelables. Il convient notamment de tenir dûment compte de l'évolution des marchés énergétiques mondiaux, caractérisés par des prix élevés et volatiles, des effets des politiques et mesures communautaires connexes, notamment du mécanisme d'échange de droits d'émission, ainsi que des objectifs de la stratégie de Lisbonne. L'accent doit être mis sur le développement harmonieux à long terme fondé sur la recherche et le développement ainsi que sur les progrès en matière technologique.

Bruxelles, le 15 décembre 2005.

La Présidente

du Comité économique et social européen

Anne-Marie SIGMUND

Avis du Comité économique et social européen sur le Livre vert: «Le crédit hypothécaire dans l'Union européenne»

[COM(2005) 327 final]

(2006/C 65/21)

Le 19 juillet 2005, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur le: «Livre vert: Le crédit hypothécaire dans l'Union européenne»

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 11 novembre 2005 (rapporteur: M. BURANI).

Lors de sa 422^e session plénière des 14 et 15 décembre 2005 (séance du 15 décembre 2005), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 97 voix pour et 1 abstention.

1. Synthèse de la position adoptée

1.1 Le Livre vert sur le crédit hypothécaire au logement dans l'UE s'inscrit dans le cadre de la politique d'intégration des services financiers au niveau européen. Il est actuellement soumis à l'examen des secteurs concernés.

1.2 Bien qu'il approuve l'objectif final proposé par la Commission, le Comité estime qu'une intégration totale sera difficile à réaliser à court terme. En effet, le secteur européen

du crédit hypothécaire est extrêmement hétérogène, chaque marché présentant des caractéristiques propres.

1.3 Dans son Livre vert, la Commission pose un certain nombre de questions auxquelles le Comité se propose de répondre. La première série de questions concerne la protection du consommateur: à cet égard, le CESE demande que les codes de conduite soient rédigés par les associations représentatives des institutions financières européennes, moyennant consultation des associations de consommateurs, et contrôlés par les

médiateurs nationaux et enregistrés auprès des tribunaux ou des chambres de commerce. Il propose également de garantir l'information notamment précontractuelle grâce à des contenus clairs et transparents. Cette exigence devrait être appliquée peut-être même de manière plus stricte encore aux intermédiaires des opérations de crédit. En ce qui concerne le remboursement anticipé, le CESE estime qu'il faut utiliser les formules mathématiques tenant compte des coûts réels supportés par le prêteur. Concernant la nécessité ou non d'instaurer une norme européenne couvrant aussi bien la méthode de calcul que les éléments de coût, le CESE est d'avis qu'une telle norme devrait au minimum reprendre les éléments suivants: frais de dossier, coûts de constitution de l'hypothèque, frais administratifs clairement identifiables et coût de l'assurance. Il rappelle toutefois que la proposition de normalisation des contrats de crédit ne doit pas entraver l'offre de nouveaux produits, sous peine de freiner l'innovation. Le CESE est également favorable à l'instauration de structures de médiation mais pas d'arbitrage, dans la mesure où celles-ci sortent du domaine de la protection du consommateur.

1.4 La seconde série de questions a trait aux aspects juridiques. Le CESE souhaite s'exprimer brièvement à cet égard. Il signale toutefois que la règle du pays de résidence du consommateur limite sensiblement l'offre. En outre, il rappelle qu'il est nécessaire de définir clairement la langue du contrat, des contacts et de la correspondance.

1.5 La troisième série de questions concerne les sûretés hypothécaires. Le CESE estime que la Commission doit continuer à promouvoir la coopération entre propriétaires et contrôleurs des registres (notamment en élaborant un rapport annuel sur les résultats obtenus). D'une façon générale, le CESE estime que le projet relatif à l'«Eurohypothèque» mérite d'être encouragé.

1.6 La dernière série de questions concerne le financement du crédit hypothécaire. A cet égard, le CESE approuve l'idée d'un système paneuropéen de refinancement tel que celui proposé par la Commission, mais estime qu'il s'agit là d'un projet à long terme et se réserve de préciser ultérieurement sa position.

2. Motivation

2.1 Dans le cadre de sa politique d'intégration des services financiers, la Commission examine le thème du crédit hypothécaire au logement dans l'Union européenne et se propose d'intervenir concrètement au moyen de mesures réglementaires si les études en cours et les contacts qui ont été pris devaient établir que ces mesures favoriseraient la création d'un marché intégré plus efficace et compétitif, pour le plus grand avantage de tous. Même s'il ne s'inscrit pas toujours nécessairement dans son sillage, le Livre vert à l'examen se fonde sur l'étude intitulée «L'intégration des marchés communautaires du crédit hypothécaire», qui a été réalisée pour le compte de la Commission par le Forum de discussion sur le crédit hypothécaire (*Forum Group on Mortgage Credit — FGMC*).

2.2 Les réactions de tous les acteurs concernés au Livre vert sont attendues pour fin novembre 2005 et seront suivies par

une audition au mois de décembre. La Commission évaluera ensuite s'il est opportun de prendre des mesures et, dans l'affirmative, lesquelles.

3. Le Livre vert (LV): observations du Comité

3.1 Pertinence d'une intervention de la Commission (point I du LV)

3.1.1 La Commission souligne que le marché du crédit hypothécaire compte **parmi les marchés financiers les plus complexes**, tant en raison du nombre d'acteurs concernés que de la diversité de ses aspects techniques. Il existe en outre une *relation directe entre le marché du crédit hypothécaire et la macroéconomie*, en ce sens que toute variation des cycles économiques et des taux d'intérêt influence le volume et l'évolution du crédit hypothécaire. Concrètement, l'essor du crédit hypothécaire dans l'Union européenne a été favorisé par des facteurs macroéconomiques (la baisse des taux d'intérêt et la forte hausse des prix de l'immobilier dans de nombreux pays) et structurels (la libéralisation et l'intégration croissantes des marchés financiers).

3.1.2 En dépit de ces tendances communes, **de profondes différences subsistent entre les marchés européens du crédit hypothécaire**. Chaque marché présente en effet des caractéristiques propres en ce qui concerne les produits, le profil des emprunteurs, les structures de distribution, la durée des prêts, la fiscalité des immeubles et les mécanismes de financement. Ces différences reflètent l'attitude des États membres en matière de réglementation, mais aussi des aspects historiques, économiques et sociaux qui ne se laissent pas facilement réduire à dénominateur commun. D'autres facteurs qui varient d'un État membre à l'autre, tels que les interventions de l'État sur le logement social, la fiscalité, la réglementation prudentielle, le niveau de concurrence et les risques d'insolvabilité, compliquent encore la situation.

3.1.3 Dans ces conditions, il n'est pas surprenant que les marchés ne soient pas très intégrés. Toutefois, il convient de tenir compte du fait que **les achats transfrontaliers d'immeubles représentent à peine 1 % de l'ensemble du marché** du logement. Selon la Commission, une intégration des marchés ferait baisser le coût des prêts hypothécaires, améliorerait le niveau de protection du consommateur garanti par les lois et augmenterait le nombre potentiel d'emprunteurs, grâce à la prise en compte d'emprunteurs ayant un profil de crédit faible ou incomplet.

3.1.4 Si le Comité souscrit aux objectifs que se pose la Commission, il considère toutefois que le nombre et la nature des différences entre les divers marchés énumérées par la Commission (ainsi que d'autres qui seront mises en lumière dans ce document) donnent à penser qu'*une intégration totale sera très difficile à réaliser à court terme*. Dans l'immédiat, il conviendra de prendre des mesures dans des secteurs où l'harmonisation ne présente pas de difficultés majeures, en se posant chaque fois la question de savoir si le jeu en vaut la chandelle et sans nourrir l'ambition d'imposer des règles — ou de les modifier — simplement pour satisfaire à des impératifs idéologiques ou de programme.

3.1.5 Un aspect surtout doit être pris en considération. Nous l'avons dit, les achats transfrontaliers d'immeubles représentent seulement 1 % du marché et concernent presque exclusivement les résidences secondaires et les immeubles situés en zone frontalière. Aussi cette petite fraction du marché ne constitue-t-elle vraisemblablement pas l'objectif principal de la Commission, mais plutôt son **objectif stratégique** mentionné au paragraphe 3.1.3 ci-dessus. En d'autres termes, la Commission envisage une intégration qui permette à tout citoyen de l'Union d'acquérir un immeuble, dans son pays ou dans un autre, en s'adressant à un intermédiaire financier de son pays, du pays où se trouve l'immeuble, voire d'un troisième pays.

3.2 Protection des consommateurs (point II du LV)

3.2.1 S'agissant de l'**information**, la Commission pose quatre questions. Concernant la première, qui a trait aux **codes de conduite** ⁽¹⁾, le CESE souligne que ces codes sont, par définition, volontaires. Le problème réside dans leur contenu. De l'avis du CESE, ces codes devraient être élaborés par les associations représentatives des institutions financières européennes en consultation avec les associations de consommateurs, et devraient inclure directement des mécanismes de sanction ou être contrôlés par les médiateurs nationaux et enregistrés auprès des tribunaux ou des chambres de commerce. Ils devraient être signés par tous les affiliés des associations professionnelles concernées et les documents d'information devraient mentionner *expressément* si le prêteur a adhéré au code de conduite.

3.2.2 La deuxième question concerne le **contenu** de l'**information**, qui est un élément crucial. Si tous les aspects du contrat (juridiques, techniques et comptables) doivent être clairs pour le consommateur, il n'est toutefois pas facile de trouver un compromis satisfaisant entre les impératifs de transparence, de précision et de facilité de compréhension. La nécessité d'expliquer les *termes techniques* allonge les textes et ne contribue pas nécessairement à leur clarté. L'*étude des manquements aux obligations contractuelles et de leurs conséquences* devrait faire partie des informations fournies: le CESE propose que les informations relatives aux cas de figure les plus fréquents apparaissent dans les codes de conduites sous la forme d'un texte normalisé.

3.2.3 Les réflexions ci-dessus s'appliquent également, du moins en partie, à la troisième question qui porte sur l'**information précontractuelle**. Ce type d'information pourrait certes permettre de comparer les offres entre elles et, partant, d'effectuer un *choix en connaissance de cause* au niveau national, mais, au stade actuel des choses, il ne serait pas d'une grande utilité en ce qui concerne la comparaison avec les crédits proposés dans d'autres pays. Une initiative européenne a cependant vu le jour en la matière, à savoir la «fiche européenne d'information», négociée par les fédérations du secteur concerné en coopération avec les associations de consommateurs. Bien que la majorité des institutions financières aient souscrit à cette initiative, il semblerait selon certains qu'elle ne soit mise en pratique qu'avec peu de conviction dans plusieurs pays. La Commission enquête à ce propos et pourrait adopter si nécessaire des mesures coercitives, le cas échéant en transformant en règlement le texte de l'accord.

3.2.4 S'agissant de la quatrième question, il est indubitable que les dispositions en matière d'information doivent s'appliquer, et peut-être même de manière plus stricte encore, aux **intermédiaires des opérations de crédit** (courtiers etc.).

3.2.5 **S'agissant des conseils aux emprunteurs**, la Commission pose deux questions. La première concerne un thème qui a déjà fait l'objet d'un long débat: la fourniture de conseils par le prêteur sur la meilleure forme de crédit, sa durée, son prix, etc. doit-elle ou non être *obligatoire*? La Commission fait observer que la *fourniture de conseils par écrit* — telle qu'elle est demandée par les consommateurs — expose le prêteur à des risques juridiques et à des demandes de réparation. Il est peu probable qu'un prêteur soit disposé à prendre de tels risques, surtout dans la mesure où il aurait du mal à prouver, *a posteriori*, qu'il n'était pas en possession de tous les éléments d'appréciation nécessaires ni en mesure de prévoir les circonstances futures éventuelles. Rendre la fourniture de conseils obligatoire réduirait sensiblement l'offre de crédit et n'est donc pas souhaitable. Il ne faut toutefois pas exclure que, sous la pression de la concurrence, certains prêteurs ou intermédiaires décident d'offrir ce service gratuitement ou contre rémunération.

3.2.6 S'agissant de la deuxième question, à savoir la responsabilité liée à la fourniture par écrit de **tout conseil ou information**, volontaire ou obligatoire, il convient d'**établir une distinction entre conseil et information**. S'agissant des conseils, la réponse figure dans la deuxième partie du paragraphe précédent. En revanche, toute information erronée ou non communiquée, que ce soit volontairement ou par négligence, engage la *responsabilité du prêteur*. Il convient toutefois de s'accorder clairement sur ce que recouvre cette information. Elle ne peut en effet se limiter à la simple présentation des aspects techniques, mais doit, ou devrait, être rédigée de manière à ce que le consommateur dispose de tous les éléments utiles pour opérer en fin de compte un choix en toute indépendance et en connaissance de cause. Les codes de conduite, ou au moins le code civil, devraient contenir des dispositions auxquelles recourir en cas de différend éventuel.

3.2.7 En matière de **remboursement anticipé**, la Commission pose trois questions. La première remet sur le tapis une question qui a déjà fait l'objet d'un long débat: la possibilité de remboursement anticipé doit-elle être un *droit pour le consommateur ou laissée au libre choix des parties*? En général, le remboursement anticipé est demandé par le consommateur lorsque les variations des taux d'intérêt lui sont défavorables, que ce soit dans le cas de prêts à taux fixe ou de prêts à taux variable, à l'instar de celles qui sont intervenues par le passé dans certains États à la suite d'une inflation importante. Dans tous les cas, le remboursement anticipé est *toujours* sollicité par le consommateur et très rarement refusé par le prêteur, qu'il soit ou non prévu par le contrat. Ce n'est pas tant la possibilité de bénéficier ou non du remboursement anticipé qui pose problème que la question suivante.

3.2.8 **Comment les pénalités en cas de remboursement anticipé devraient-elles être calculées?** Si les techniques de financement du crédit hypothécaire varient d'un État membre à l'autre, en règle générale toutefois le prêteur obtient des fonds grâce à l'émission d'*obligations* garanties par des hypothèques sur des immeubles qu'il vend sur le marché primaire ou secondaire. Les techniques et les produits, parmi lesquels la nouvelle *hypothèque rechargeable*, varient toutefois sensiblement en fonction de la durée du prêt, du type de taux (fixe ou variable), de

(1) JO C 221 du 8.9.2005.

la rémunération, des techniques et des usages des marchés. S'il présente un avantage pour le consommateur, un remboursement anticipé implique des coûts pour le prêteur qui doit, pour décrire les choses d'une manière très approximative et simplifiée, réutiliser la somme reçue à l'avance pour racheter les obligations non garanties. Les mathématiques financières fournissent les formules qui permettent de calculer les coûts supportés par le prêteur, ceux-ci variant en fonction de la période qui reste à courir, de l'évolution des taux et de la situation du marché. Le CESE considère que *l'application du principe d'équité peut constituer une réponse à cette question: il convient de calculer les coûts que le remboursement anticipé implique effectivement pour le prêteur au regard du bénéfice qu'il représente pour le consommateur.*

3.2.9 Les règles de calcul devraient figurer dans le code de conduite ou, mieux encore, dans chaque contrat individuel. Les seules règles normalisées possibles dans ce domaine sont celles de la mathématique financière: il n'y a pas de difficulté particulière à calculer les avantages et les inconvénients sur la base de la période écoulée et de celle qui reste à courir, des taux appliqués et des taux du marché. Le résultat — purement mathématique — devrait être complété par le calcul des bénéfices ou désavantages qui découlent pour l'institution financière et durant la période étudiée, du réinvestissement des liquidités acquises à l'avance. En tout cas, le versement de pénalités devrait être exclu.

3.2.10 Une réponse à la troisième question (**comment le consommateur devrait-il être informé des possibilités de remboursement anticipé?**), a été donnée dans la dernière partie du paragraphe précédent. En effet, le CESE ne voit pas pourquoi la possibilité d'un remboursement anticipé ne pourrait pas figurer parmi les informations fournies au préalable ou ponctuellement et, mieux encore, également dans le contrat.

3.2.11 Quatre questions ont trait au **taux annuel (taux annuel effectif global— TAEG)**. La première porte sur un thème déjà largement débattu lors des étapes qui ont précédé l'adoption de la directive concernée: **la finalité du TAEG est-elle d'informer, de comparer ou les deux?** Le fait que la Commission repose la question plusieurs années après semble indiquer que des interrogations subsistent à ce sujet. La formule adoptée pour calculer le TAEG répond à une *logique mathématique et économique* précise et, pour le législateur, doit satisfaire également à des exigences en matière *d'information, de transparence et de possibilité de comparaison*. En pratique toutefois, le consommateur qui n'est pas un expert en mathématique financière n'a d'autre choix que de prendre note du chiffre qui lui est communiqué. Aussi les exigences en matière d'information et de transparence ne sont-elles respectées que formellement. En ce qui concerne la *comparaison avec d'autres offres, celle-ci est possible à condition que les différentes propositions portent exactement sur le même produit, aient été élaborées sur la base des mêmes méthodes de calcul et que les chiffres utilisés pour les calculs soient précisés de manière détaillée.*

3.2.12 La deuxième question (**devrait-il y avoir une norme européenne couvrant aussi bien la méthode de calcul que les éléments de coût?**) appelle *en principe* une réponse positive. Dans la pratique toutefois, cette norme ne pourra être définie tant qu'il n'existera pas des systèmes harmonisés, des produits exactement comparables et des procédures administratives normalisées. Un objectif difficile à atteindre à court terme.

3.2.13 S'agissant de la troisième question (**quels types d'éléments de coût devraient être pris en compte par une norme européenne?**), le CESE considère que ces éléments pourraient comporter au moins les *frais de dossier, les coûts de constitution de l'hypothèque, les frais administratifs clairement identifiables et le coût de l'assurance*. En première approximation, ceci devrait suffire pour permettre au consommateur de comparer les différentes offres. Toutefois, chaque prêteur devrait mettre les consommateurs clairement en garde contre un choix trop facile basé *uniquement* sur un TAEG calculé sur la base de ces éléments.

3.2.14 La dernière question de la Commission (est-il souhaitable que le prêteur fournisse *des informations séparées* sur les coûts non pris en compte dans le calcul du TAEG et qu'il présente concrètement sa signification, par exemple le coût mensuel ou global du prêt?) appelle deux réponses distinctes. Le CESE répond par l'affirmative à la première partie de la question, notamment parce que la communication des coûts non pris en compte dans le TAEG permettrait de lever la réserve sur la comparaison des conditions dont il est question au paragraphe précédent. Concernant la présentation de la signification du TAEG en termes «concrets» au sens où l'entend la Commission, le CESE est d'avis qu'elle est tout à fait possible et qu'il existe des programmes informatiques en mesure de satisfaire à cette exigence — pour autant qu'il s'agisse vraiment d'une exigence. Un doute surgit cependant pour les raisons évoquées au paragraphe 3.2.11: le consommateur risque d'être encore plus désorienté s'il est confronté dans le même temps à un plan financier de remboursement qui lui est vraiment utile et à un autre plan qui, bien qu'il soit juste du point de vue de la mathématique financière, s'écarte du premier.

3.2.15 La Commission pose quatre questions concernant la **réglementation sur l'usure et la variation des taux d'intérêt**. S'agissant de la première question (quelles sont les implications de la réglementation sur l'usure (qui existe dans certains États membres) sur l'intégration du marché?), il convient tout d'abord d'apporter la précision suivante: dans les États membres dont la législation impose des plafonds aux taux d'intérêt, il semble que ceux-ci sont fixés en tenant compte du crédit à la consommation, des découverts sur les comptes courants et des crédits personnels, mais *pas* — de l'avis du CESE — du crédit hypothécaire. Le problème est en tout cas délicat: un État membre qui aurait fixé un plafond pourrait vouloir poursuivre le prêteur d'un autre pays qui a enfreint une règle à laquelle ce prêteur n'est pas soumis mais qui concerne un contrat valable sur son territoire. *Les règles nationales en matière d'usure constituent en tout cas une entrave à l'intégration des marchés.*

3.2.16 La deuxième question concerne l'opportunité d'examiner la question des taux d'usure dans un contexte plus large, sans lien spécifique avec le crédit hypothécaire. Le CESE répond par l'affirmative: *si un examen plus approfondi en révélait la nécessité, une législation communautaire pourrait remplacer les différentes réglementations nationales en vigueur actuellement*. Le CESE met toutefois en garde contre toute solution simpliste: un taux d'usure uniforme risquerait de ne pas prendre en compte les caractéristiques spécifiques des marchés. Plus particulièrement, la définition d'un taux unique n'aurait pas de sens. Chaque État membre devrait être libre de définir un taux, une fois le problème évoqué dans la dernière partie du paragraphe 3.2.15 résolu.

3.2.17 La Commission se demande ensuite si les restrictions qui existent dans certains États membres concernant l'application des taux d'intérêt composés constituent ou non un obstacle à l'intégration des marchés. La réponse du CESE est identique à celle donnée au paragraphe précédent concernant les taux d'usure. La Commission devrait en outre contrôler le niveau des taux d'intérêt *simples* dans les États qui n'appliquent pas le principe des intérêts composés: si ceux-ci sont *en moyenne* supérieurs à ceux appliqués par d'autres pays pour des opérations comparables, il se pourrait que la perte des intérêts composés ait été compensée par une augmentation des intérêts simples, ce qui correspond à une logique du marché non transparente et ne présente aucun avantage pour le consommateur.

3.2.18. La quatrième question porte sur l'impact des restrictions aux taux d'intérêts composés sur le développement des hypothèques rechargeables. Étant donné qu'il s'agit d'un nouveau produit, pour lequel on ne dispose pas encore d'expériences approfondies, le CESE préfère ne pas prendre position et laisse aux experts disposant d'une expérience spécifique du marché le soin de répondre.

3.2.19 En ce qui concerne la **normalisation des contrats de crédit**, la Commission fait observer que ce thème s'inscrit dans le cadre plus général de l'initiative en matière de droit européen des contrats. La normalisation pourrait passer par une harmonisation classique ou par ce qu'il est convenu d'appeler le «26^e régime», un instrument juridique parallèle aux législations nationales et pouvant être utilisé, moyennant l'accord des parties, comme alternative à ces législations. Le CESE est d'avis que la première solution est pour l'heure prématurée et que la deuxième pourrait constituer une véritable option seulement après qu'il aura été vérifié, au moyen d'une étude approfondie des législations et des contrats des vingt-cinq États membres, que l'instrument «parallèle» n'enfreint ni leurs réglementations ni leurs législations. En tout état de cause, **les règles de normalisation ne doivent pas entraver l'offre de nouveaux produits, sous peine de freiner l'innovation**. En attendant que les différents problèmes soient résolus, il ne devrait pas être difficile de parvenir à un accord entre institutions financières, consommateurs et Commission, basé sur un contrat-type qui comporte au moins les clauses les plus courantes et communes à ce genre de document.

3.2.20 Les deux dernières questions concernent les **structures juridiques relatives à la protection des droits du consommateur**. Chaque État dispose de structures de médiation ou d'arbitrage à titre d'alternative aux structures judiciaires, souvent trop lentes et coûteuses pour le consommateur: La Commission demande tout d'abord aux parties intéressées de lui présenter leur point de vue sur la **possibilité d'imposer aux États membres la mise en place de structures de médiation ou d'arbitrage spécifiques pour le crédit hypothécaire**. Le CESE est d'une manière générale favorable aux structures de médiation mais pas d'arbitrage, dans la mesure où celles-ci sortent du domaine de la protection du consommateur. Il souligne toutefois que **le droit du crédit hypothécaire est, de par sa nature, lié à une série d'autres normes législatives ou réglementaires** sur la procédure civile, la succession, la faillite, la propriété, les règles foncières et fiscales. Un organe

autre que les tribunaux, dont les décisions résistent à des recours faciles, pourrait avoir besoin de se doter de structures et de ressources analogues à celles des tribunaux eux-mêmes. Mais étant donné que certains États membres semblent ouverts à cette possibilité, ils pourraient, à l'issue d'une période d'essai appropriée, faire état de leurs observations ou fournir des informations utiles en vue de l'adoption généralisée d'un tel système.

3.2.21 La Commission demande ensuite qu'on lui transmette des propositions sur les moyens de renforcer la crédibilité des autres moyens de recours existants, notamment dans le domaine du crédit hypothécaire. À la connaissance du CESE, les systèmes existants donnent d'assez bons résultats qui pourraient, dans de nombreux cas, être améliorés en accélérant le processus décisionnel. S'agissant plus particulièrement du crédit hypothécaire, et compte tenu du paragraphe précédent, le CESE souligne que les structures de médiation ou d'arbitrage devraient être *crédibles pour les deux parties, pas seulement pour le consommateur*: le coût assez élevé de tout litige exige que les décisions soient *équitables et inattaquables notamment sous l'angle juridique* pour éviter un recours ultérieur aux tribunaux.

3.3 Questions juridiques (point III du LV)

3.3.1 La Commission juge approprié que les aspects juridiques ayant trait au secteur du crédit hypothécaire soient examinés dans le cadre du processus de révision de la convention de Rome de 1980, qui est actuellement en cours et vise à la transformer en règlement européen. En ce qui concerne le **droit applicable**, trois solutions sont à l'examen:

- établir un *régime spécifique* régissant le droit applicable aux contrats hypothécaires: on pourrait aligner le droit applicable sur celui du pays où est situé le bien;
- continuer à soumettre ces contrats aux *principes généraux consacrés par la convention de Rome*, et laisser les parties libres de décider du droit applicable, sous réserve du respect des règles contraignantes en vigueur dans le pays de résidence du consommateur;
- *exclure l'application, aux contrats hypothécaires, des règles contraignantes en vigueur dans le pays de résidence du consommateur*, sous réserve qu'un haut niveau de protection de ce dernier soit garanti au plan européen;
- en ce qui concerne la «sûreté» (le bien hypothéqué), la Commission ne voit aucune raison de s'écarter du principe bien établi selon lequel est applicable le droit de l'État membre dans lequel ce bien est situé, point de vue auquel le CESE souscrit pleinement.

3.3.1.1 Les trois solutions exposées ci-dessus mériteraient chacune l'élaboration d'un avis séparé. Il s'agit en effet d'un sujet complexe et toute solution présente des avantages comme des inconvénients. Le CESE se bornera donc à formuler brièvement quelques observations fondamentales:

- a) aucune des trois solutions ne peut être appliquée sans inconvénients dans le cas d'un consommateur qui réside dans un pays A, d'un prêteur qui réside dans un pays B et d'un bien situé dans un pays C (qui pourrait également se trouver en dehors de l'UE);

- b) la règle du pays de résidence du consommateur limite sensiblement l'offre ou, pour être plus exact, la possibilité d'accès du consommateur aux services d'un prêteur qui réside dans un autre pays: le prêteur est en général réticent à signer un contrat auquel s'appliquent des lois qu'il ne connaît pas, sachant qu'en cas de litige il devra se doter d'une assistance juridique à l'étranger et utiliser une langue qui n'est pas la sienne;
- c) il est nécessaire de définir clairement la langue du contrat, des contacts et de la correspondance. Si les parties décident de choisir la langue du consommateur, cela constituerait un élément dissuasif supplémentaire pour le prêteur, qui viendrait s'ajouter à celui déjà évoqué au point b) ci-dessus.

3.3.2 S'agissant de la question de **l'appréciation de la qualité de la signature du client**, la Commission évoque divers problèmes, déjà traités dans le cadre d'un secteur analogue (le crédit à la consommation), et considère que le problème le plus urgent est de **garantir un accès transfrontalier non discriminatoire aux bases de données**. De l'avis du CESE, **le droit d'accès est indispensable** mais, pour le garantir, il faudra adopter *des règles appropriées déterminant qui bénéficie de ce droit, à quelles conditions et avec quelles garanties pour le consommateur*. Le CESE attire également l'attention sur un aspect qui n'a jamais été évoqué: souvent, l'acquéreur d'un bien, qu'il s'agisse de sa résidence principale ou d'une résidence secondaire, ne figure dans aucune base de données parce qu'il n'a jamais demandé de crédit. Dans ce cas, la recherche d'informations fiables devient problématique, longue et coûteuse.

3.3.3 La Commission aborde ensuite la question de **l'évaluation de la valeur du bien immobilier**, et se demande si une **norme européenne** est envisageable ou s'il convient d'engager une action visant à **garantir la reconnaissance mutuelle des normes nationales**. Le CESE considère que la première hypothèse doit être écartée a priori, sans autre forme d'examen. Quant à la seconde, les experts estiment que des normes nationales, voire régionales, sont une utopie dont il faut se garder: les facteurs déterminant les marchés immobiliers sont trop nombreux et donnent lieu à des réalités éminemment *locales*. Toute tentative d'harmonisation risquerait de créer un climat de confusion. LE CESE soutient cette position.

3.3.4 Un autre aspect à l'examen est la **vente forcée** du bien hypothéqué. Le Livre vert constate qu'il existe dans ce domaine *une grande diversité en termes de procédures, de délais et de coûts et que ceci constitue un obstacle aux activités transfrontalières de crédit*. Il propose donc une **approche graduelle pour promouvoir l'amélioration des procédures de vente forcée**: dans un premier temps, collecter des informations sur le coût et la durée des procédures, de manière à présenter un *tableau de bord* qui sera régulièrement actualisé et, si cette mesure devait se révéler inefficace, **envisager ensuite la possibilité de prendre des mesures plus strictes**. Le CESE considère que la collecte d'informations et la présentation d'un tableau de bord exerceraient une sorte de *«pression morale»* sur les États membres dont les procédures sont peu efficaces ou coûteuses. Cela pourrait donner aux prêteurs et aux associations de consommateurs un excellent motif pour faire pression sur leurs autorités nationales afin qu'elles prennent des mesures adéquates en vue d'améliorer

la situation. Toutefois, aller plus loin en brandissant la menace de mesures plus strictes est irréaliste. Une initiative de ce type aurait en effet bien peu de chances de recevoir l'aval des États membres. En outre, la proposition d'ébranler des systèmes d'exécution judiciaire entiers dans le seul but d'encourager le crédit hypothécaire *transfrontalier* (qui ne représente aujourd'hui que 1 % de l'ensemble du crédit européen, et qui, selon les prévisions les plus optimistes, ne dépassera pas 5 % à l'avenir) revient à ignorer le sens des proportions.

3.3.5 Un autre obstacle à la pleine intégration des marchés qui, pour le moment, reste insurmontable, est le problème de la **fiscalité**. De manière très réaliste, la Commission ne projette aucune mesure d'harmonisation dans ce domaine. Toutefois, d'autres obstacles existent qui peuvent être levés. Divers États membres **n'autorisent pas la déductibilité fiscale des intérêts payés par leurs contribuables sur des crédits hypothécaires octroyés par des prêteurs étrangers**; dans d'autres cas, **les intérêts perçus par les prêteurs nationaux sont taxés hors intérêts payés pour le refinancement des prêts alors que les prêteurs étrangers sont soumis au paiement brut des intérêts à charge des débiteurs nationaux**. Ces deux cas de figure constituent une infraction aux traités ou au droit communautaire: le premier est contraire aux articles 49 et 56 du traité, comme le confirment deux arrêts de la Cour de justice, et le deuxième fera l'objet d'une action directe de la Commission, dont le CESE *appuie fermement la position*.

3.4 Sûretés hypothécaires (point IV du LV)

3.4.1 Les **registres fonciers** sont un élément essentiel pour établir avec certitude le droit de propriété. Il semble toutefois que les enregistrements ne font pas toujours apparaître les droits de tiers sur la propriété. Pour que le crédit hypothécaire transfrontalier (y compris le refinancement) fonctionne correctement, une bonne compréhension du contenu et du fonctionnement des registres fonciers est nécessaire. La Commission a **financé un projet-pilote (EULIS) qui vise à renforcer la coopération entre propriétaires et contrôleurs des registres, projet qui pourrait notamment s'avérer très utile pour bon nombre de nouveaux États membres**. À présent, la Commission s'interroge sur l'opportunité de **continuer à prendre une part active à cette initiative et se demande si, compte tenu de l'intérêt que présentent les registres pour les emprunteurs et les investisseurs, ceux-ci ne devraient pas y apporter leur contribution et y investir**. Le CESE estime que la Commission doit continuer de promouvoir la coopération en élaborant un rapport annuel sur les résultats obtenus. En revanche, il est d'avis que le financement des projets de coopération ne doit pas incomber à une seule catégorie d'utilisateurs (qui n'est même pas la principale), étant donné que *la tenue des registres fonciers est de l'intérêt de l'État et de la collectivité et que l'enregistrement et l'accès sont déjà payants*.

3.4.2 L'idée d'une «Eurohypothèque» n'est pas nouvelle mais n'a pas encore été expérimentée sur le marché, pas même à titre de projet-pilote. D'une manière générale, l'objectif de **l'Eurohypothèque serait d'affaiblir le lien entre crédit et garantie hypothécaire: cette dernière ferait partie d'un pool**

européen de garanties destinées à couvrir des titres émis sur le marché. Le projet semble attrayant et répondre à l'idée d'un marché immobilier européen intégré. Le CESE estime que ce projet mérite d'être encouragé, dans la mesure où il constituerait, s'il aboutit, un premier pas vers l'intégration des marchés, une intégration qui serait le fait du marché lui-même et non le résultat d'une initiative réglementaire.

3.5 Financement du crédit hypothécaire (point V du LV)

3.5.1 Si les systèmes de refinancement varient d'un pays à l'autre, ils reposent toutefois en substance sur des obligations garanties pour l'investisseur par les immeubles grevés d'une hypothèque. L'idée que la création d'un marché paneuropéen de ces titres faciliterait une intégration plus poussée des marchés fait son chemin dans les milieux concernés. La Commission partage ce point de vue mais souligne toutefois que la question doit faire l'objet d'une analyse plus approfondie. Un système paneuropéen de refinancement aurait, d'après elle, le mérite d'augmenter les sources de financement, d'accroître la liquidité des marchés et, plus généralement, de diversifier les risques. En outre, il faciliterait l'intégration des marchés secondaires, intégration qui dépend de toute façon de celle des marchés primaires. Le CESE est de cet avis mais partage le point de vue de ceux qui pensent qu'il s'agit d'un objectif à long terme.

3.5.2 La **transférabilité des prêts hypothécaires** est une condition préalable essentielle. La Commission a l'intention de créer un groupe de travail ad hoc représentatif des parties intéressées qui sera chargé d'examiner l'opportunité d'une action sur les questions de refinancement et ses modalités. Elle souhaiterait également apprécier la mesure dans laquelle la **création d'un marché paneuropéen de financement du crédit hypothécaire pourrait être favorisée par les forces du marché** (par exemple en établissant des normes en matière de documentation et des modèles pour la définition des activités transfrontalières de financement). Le CESE laisse aux opérateurs du

marché le soin de répondre à cette question, dans la mesure où ils sont les seuls à disposer des connaissances nécessaires pour fournir des éléments d'appréciation reposant sur l'expérience.

3.6 La dernière question de la Commission soulève un problème d'une importance capitale pour l'avenir des marchés. Elle demande en effet si l'activité d'octroi de prêts hypothécaires devrait être réservée aux établissements de crédit ou si, et à quelles conditions, elle pourrait être également exercée par des établissements qui *ne prennent pas* d'argent sous forme de dépôts ou autres sommes remboursables et ne relèvent dès lors pas de la définition communautaire de l'établissement de crédit ni des règles prudentielles. Le CESE souligne tout d'abord que pour assurer la stabilité et la solidité des marchés, le contrôle effectué par les autorités chargées des marchés mobiliers ne suffit pas et qu'une surveillance efficace de tous les établissements financiers qui participent à ce marché est impérative. Des *règles prudentielles* ont été élaborées pour protéger le consommateur, et c'est dans cet esprit qu'il convient d'examiner toute nouvelle proposition.

3.6.1 Les établissements du type envisagé par la Commission devraient **opérer uniquement avec leurs propres ressources**, ce qui est difficilement réalisable et nécessiterait un *contrôle continu* pour s'assurer que les conditions de départ sont respectées par la suite également. Dans toute autre hypothèse, un recours à des fonds extérieurs — quelle que soit la forme technique de ce recours — est inévitable. Le CES en conclut que les **établissements du type décrit par la Commission doivent être soumis à des contrôles prudentiels**, qu'il s'agisse d'établissements bancaires ou autres. Par ailleurs, il est essentiel de **maintenir l'égalité des conditions de concurrence, raison pour laquelle les règles appliquées aux établissements de crédit, en particulier en matière de solvabilité et de liquidité, doivent également l'être à ces autres établissements**. Si les principes qui inspirent le *contrôle prudentiel* ont encore un sens, le CESE ne voit pas pourquoi ils devraient souffrir des exceptions.

Bruxelles, le 15 décembre 2005.

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

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen — Programme de La Haye: Dix priorités pour les cinq prochaines années — Un partenariat pour le renouveau européen dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice»

[COM(2005) 184 final]

(2006/C 65/22)

Le 1^{er} avril 2005, la Commission a décidé, conformément à l'article 262 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales et citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 14 novembre 2005 (rapporteur: M. PARIZA).

Lors de sa ...session plénière des 14 et 15 décembre 2005 (séance du 15 décembre 2005), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 98 voix pour, 2 voix contre et 7 abstentions.

1. Introduction

1.1 Le Conseil européen tenu les 4 et 5 novembre 2004 a approuvé le deuxième programme pluriannuel pour la création d'un espace commun de liberté, de sécurité et de justice dans l'Union européenne: le programme de La Haye⁽¹⁾. Le programme définit les orientations générales et spécifiques pour les cinq prochaines années (2005-2009) en ce qui concerne les politiques développant l'espace de liberté, de sécurité et de justice (ELSJ).

1.2 Le Conseil européen a demandé à la Commission européenne de présenter un «Plan d'action» visant à traduire en actions concrètes les orientations présentées dans le programme de La Haye. Le 10 mai 2005, la Commission européenne a ainsi publié une communication intitulée: «Programme de La Haye: Dix priorités pour les cinq prochaines années — Un partenariat pour le renouveau européen dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice»⁽²⁾, qui présente les objectifs stratégiques pour les cinq années à venir et comporte un calendrier pour l'adoption du paquet des politiques et initiatives législatives prévues dans ces domaines.

2. Conclusions

2.1 Cinq ans après Tampere, les objectifs prévus n'ont pas été atteints. L'UE n'est toujours pas un espace commun de liberté, de justice et de sécurité. Bien que le Programme de La Haye soit moins ambitieux, ses objectifs sont très importants.

2.2 La création d'un vrai espace de liberté, de sécurité et de justice requiert un juste équilibre entre les trois dimensions. Or le Programme de La Haye ne préserve pas suffisamment cet équilibre. Les politiques qui viendraient à être adoptées en matière de sécurité doivent protéger les valeurs de liberté et de justice. Le CESE estime que la protection des droits fondamentaux garantis par la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales et par la Charte euro-

péenne des droits fondamentaux de l'UE doit constituer la base de ces politiques.

2.3 Le CESE souhaite que la politique de sécurité soit efficace et défende les citoyens dans une société libre et ouverte, placée sous l'autorité de la loi et de la justice, dans le cadre d'un état de droit. Le jour où au nom de la lutte contre le terrorisme, des législations disproportionnées sacrifiant sur l'autel de la sécurité les droits de l'homme seront adoptées, nous offrirons alors aux terroristes leur première victoire. La société civile européenne doit jouer un rôle décisif et actif à cet égard.

2.4 Le CESE souhaite voir se développer la citoyenneté de l'Union européenne, qui doit être une citoyenneté active. Nous proposons une citoyenneté de meilleure qualité, plus ouverte, égalitaire et favorable à l'intégration sans aucune forme de discrimination.

2.5 Il faut que l'Union européenne dispose d'une procédure commune d'asile et d'un statut uniforme conçus sur la base de respect de la Convention de Genève.

2.6 L'UE doit pouvoir disposer d'une politique commune d'immigration avec une législation harmonisée, non seulement afin de prévenir l'immigration clandestine et de lutter contre les réseaux criminels de trafic d'êtres humains, mais également pour l'admission de nouveaux migrants au travers de procédures légales, transparentes et souples.

2.7 Il faut assurer aux migrants et aux demandeurs d'asile un traitement juste, respectueux du droit humanitaire, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et de la législation contre la discrimination. Il faut également développer des politiques d'accueil et d'intégration.

2.8 Le programme de La Haye doit renforcer la liberté, la sécurité et la justice et consolider l'efficacité, la légitimité, la confiance mutuelle, la légalité et la proportionnalité. Pour ce faire, l'on doit utiliser l'acquis communautaire et tous les rouages institutionnels disponibles.

⁽¹⁾ Le Programme de La Haye: renforcer la liberté, la sécurité et la justice dans l'Union européenne, Conseil, JO CE C53, du 3.3.2005.

⁽²⁾ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur le programme de La Haye: Dix priorités pour les cinq prochaines années - Un partenariat pour le renouveau européen dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice COM(2005) 184 final, Bruxelles, du 10.5.2005.

2.9 Il faut résoudre le problème de la complexité juridique et institutionnelle actuelle de ces politiques. Le fait que nombre de ces questions continuent de relever du domaine intergouvernemental (3^{ème} pilier) compromet l'efficacité de ces politiques et limite les possibilités de la méthode communautaire. Le projet de Traité constitutionnel apporte une réponse efficace et cohérente à de nombreux problèmes qui se posent en matière de coopération pour les questions de liberté, de sécurité et de justice.

2.10 Bien que le projet de Traité constitutionnel contienne de nouvelles bases juridiques pour le développement de ces politiques, le Traité actuel comporte des instruments utiles qui doivent être utilisés.

2.11 L'espace européen de justice doit être fondé sur la confiance et la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires. De nouveaux instruments législatifs sont également nécessaires

2.12 Il est nécessaire de garantir que chacune des mesures législatives développées en rapport avec la «sécurité» feront l'objet d'une évaluation exhaustive et régulière, ainsi que d'un contrôle démocratique par le Parlement européen et la Cour de justice des Communautés européennes. Ce n'est qu'ainsi que l'on parviendra à instaurer vraiment un espace commun de liberté, de sécurité et de justice dans l'Union européenne.

2.13 Aucun des objectifs consacrés dans le Programme de La Haye et dans le plan d'action de la Commission européenne ne peut être atteint sans les ressources financières appropriées. Trois programmes cadres ont été présentés par la Commission européenne (en avril 2005) et font l'objet d'avis ⁽³⁾ du CESE.

3. Observations générales

3.1 Après la communautarisation de la justice et des affaires intérieures engagée avec l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam en 1999, le Conseil européen de Tampere (15 et 16 octobre 1999) a adopté le premier programme pluriannuel relatif à ces politiques — le Programme de Tampere.

3.2 Cinq années après, les progrès accomplis sur la voie de la création d'un espace commun de liberté, de sécurité et de justice ont été considérables. De l'avis du Conseil, «*Les fondements d'une politique commune en matière d'asile et d'immigration ont été posés, l'harmonisation des contrôles aux frontières a été préparée, la coopération policière s'est améliorée, et les travaux préparatoires en vue d'une coopération judiciaire reposant sur le principe de la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires et des jugements ont bien avancé*» ⁽⁴⁾.

3.3 Toutefois, le dernier bilan semestriel de la Commission européenne, qui est le «marqueur» permettant d'évaluer les progrès réalisés à la fin du premier semestre 2004 ⁽⁵⁾, laisse

entrevoir que le niveau de convergence atteint dans les différents domaines politiques n'est pas celui que l'on avait espéré.

3.4 Il faut savoir qu'il est très difficile d'adopter des politiques communes et des règles harmonisées dans les domaines de la liberté, de la sécurité et de la justice: les systèmes juridiques, les orientations politiques et parfois les intérêts nationaux sont différents. Toutefois, l'expérience de l'intégration européenne dans d'autres politiques montre qu'avec une volonté politique des États membres et un rôle moteur clairement assumé par la Commission, il est possible de surmonter les obstacles.

3.5 Pour le CESE, le bilan global est insuffisant. Les objectifs spécifiques fixés à Tampere sont nombreux à ne pas avoir été atteints et la qualité de bon nombre de politiques adoptées n'est pas celle escomptée.

3.6 Le programme de La Haye a désormais pris le relais avec pour tâche difficile celle de consolider et de donner un élan à la création d'un espace commun de liberté, de sécurité et de justice. Les défis sont divers et d'une nature complexe ⁽⁶⁾.

3.7 À la différence du programme de Tampere, celui de La Haye ne comporte pas de politiques innovantes. Il s'inscrit dans une perspective peu ambitieuse, à laquelle préside la nécessité d'appliquer et d'évaluer de manière plus effective des politiques déjà existantes en matière de liberté, de sécurité et de justice.

3.8 Il ne prévoit pas non plus les instruments nécessaires pour surmonter avec succès les obstacles qui ont empêché de parvenir à une convergence accrue des politiques. Le CESE estime qu'en raison du peu d'ambition de ce programme, l'on ne pourra pas aboutir à un cadre législatif cohérent, de qualité, global et effectif, qui soit de nature à garantir «un équilibre approprié entre liberté, sécurité et justice».

3.9 Ces obstacles ont toujours leurs racines dans les politiques des États membres: manque d'efficacité, de solidarité, de transparence, de confiance mutuelle, de proportionnalité et d'équilibre entre les trois volets de la liberté, de la sécurité et de la justice.

3.10 Le CESE se félicite que la Commission européenne ait placé la défense et la garantie des droits fondamentaux ainsi que de la promotion de la citoyenneté en tête des dix priorités de son plan d'action pour le développement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice dans les cinq prochaines années.

3.11 Il faut souligner un aspect positif, à savoir que parallèlement à l'approbation du programme de La Haye, il a été décidé d'appliquer la codécision et le vote à la majorité qualifiée à toutes les mesures du Titre IV, ce qui suppose l'élimination d'au moins une des entraves les plus importantes qui ont existé jusqu'à présent. Il est toutefois à regretter que l'immigration régulière soit exclue du champ d'application de cette mesure.

⁽³⁾ Citer les avis SOC/210, 211 et 212 (rapporteur: M^{me} LE NOUAIL MARLIÈRE et M. CABRA DE LUNA).

⁽⁴⁾ Programme de La Haye, *op. Cit.*, Introduction.

⁽⁵⁾ Communication de la Commission, concernant un espace de liberté, de sécurité et de justice: bilan du programme de Tampere et orientations futures, COM(2004) 401 final, Bruxelles, le 2.6.2004.

⁽⁶⁾ Il faut tenir compte du fait que le Danemark, l'Irlande et le Royaume-Uni ont négocié des protocoles spéciaux qui font partie du Traité d'Amsterdam et qui leur confèrent la possibilité de rester en dehors des politiques adoptées dans le cadre du Titre IV du Traité CE.

3.12 Dans ses orientations spécifiques, le programme de La Haye mélange à tort les éléments propres à la dimension de la sécurité avec ceux qui relèvent de la liberté. Les politiques directement liées à la sécurité sont clairement prioritaires et s'immiscent dans des aspects relatifs à la liberté et à la justice. C'est le cas par exemple des initiatives basées sur l'introduction de systèmes de biométrie et de nouvelles technologies, l'interopérabilité des bases de données, un contrôle accru des frontières intérieures et extérieures ainsi qu'une lutte plus efficace contre l'immigration irrégulière, qui sont autant de questions regroupées paradoxalement sous le thème «renforcer la liberté».

3.13 Un vrai renforcement de la liberté, de la sécurité et de la justice doit se faire dans le plus strict respect d'un juste équilibre entre les trois dimensions afin de ne pas porter atteinte aux valeurs fondamentales (droits de l'homme et libertés publiques) et aux principes démocratiques (état de droit) partagés dans toute l'Union. La liberté ne doit pas être reléguée au second plan derrière la sécurité. Certaines propositions politiques sont de nature à reproduire une erreur qui a été commise à des époques antérieures: sacrifier la liberté pour améliorer la sécurité. L'histoire nous a démontré que les sociétés ouvertes et libres sont plus efficaces en matière de défense de la sécurité. La protection des droits de l'homme fondamentaux est à la base des valeurs que nous Européens nous partageons aujourd'hui. Le jour où, au nom de la lutte contre le terrorisme, des législations disproportionnées qui sacrifient sur l'autel de la sécurité les droits de l'homme seront adoptées, sera celui de la première victoire des terroristes. La valeur qui nous rend forts face à eux est précisément celle de la liberté. Les politiques européennes doivent être efficaces et pour la sécurité et pour la protection de droits fondamentaux et de la liberté.

3.14 L'on peut également observer ce manque d'équilibre des politiques communautaires dans les perspectives financières, la sécurité absorbant la majeure partie des budgets (7).

3.15 Le programme de La Haye doit promouvoir, renforcer et consolider l'efficacité, la légitimité, la confiance mutuelle, l'égalité, la proportionnalité et un équilibre approprié entre la liberté, la sécurité et la justice. Il faut surmonter la complexité juridique et institutionnelle actuelle et garantir un contrôle démocratique strict et adéquat des politiques relatives à la sécurité par le Parlement européen ainsi qu'une surveillance juridictionnelle par la Cour de justice européenne du Luxembourg.

3.16 Promouvoir et protéger rigoureusement la liberté est la manière la plus efficace de relever les défis auxquels l'Union européenne est confrontée en ce 21^{ème} siècle, y compris pour faire face aux menaces terroristes.

3.17 Les organisations des droits de l'homme et l'ensemble des organisations de la société civile ont un rôle très important à jouer dans la mise en oeuvre des politiques découlant du programme de La Haye.

3.18 Aussi le CESE va-t-il continuer à promouvoir une politique de partenariat avec les partenaires sociaux et les organisations de la société civile afin de garantir au sein de l'Union européenne un juste équilibre dans l'exécution du programme de La Haye, dès lors que la liberté, la sécurité et la justice font

partie de l'intérêt général de la société, que les entreprises, les partenaires sociaux et les ONG partagent.

3.19 La période d'incertitude qui s'est ouverte après les référendums tenus en France et aux Pays-Bas implique un nouveau défi pour la mise en oeuvre des politiques d'immigration et d'asile et pour le traitement de toutes les questions couvertes par le plan d'action du programme de La Haye. Le projet de Traité constitutionnel jette de nouvelles bases juridiques pour la mise en oeuvre de ces politiques, mais le traité en vigueur comporte également des instruments utiles qui doivent être utilisés.

4. Observations particulières sur le renforcement de la liberté, de la sécurité et de la justice

4.1 Renforcer la liberté

4.1.1 Le respect des droits fondamentaux et des libertés publiques est l'un des piliers majeurs du projet d'intégration européenne et l'un des principaux desseins de l'Union. La création d'un espace commun de liberté, de sécurité et de justice doit reposer sur le respect absolu de la dimension de la liberté consacrée, entre autres éléments clés, par la Convention européenne pour la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et la Convention sur le statut des réfugiés de Genève.

4.1.2 Le Programme de La Haye fait état de l'accueil favorable par le Conseil européen de la proposition d'élargissement du mandat de l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes pour en faire une Agence des droits fondamentaux chargée de la protection et de la promotion de ces droits. La Commission européenne a publié à la fin du mois de juin 2005 une proposition de règlement (8) pour l'établissement de cette agence. Celle-ci jouera un rôle clé pour ce qui est de la dimension de la liberté, en fournissant aux institutions communautaires et aux États membres les moyens de s'acquitter de l'obligation de respecter les droits fondamentaux dans l'élaboration et l'application des politiques communautaires. Elle représentera également un point de contact excellent avec la société civile.

4.1.3 Citoyenneté de l'Union

4.1.3.1 Le développement d'une citoyenneté européenne d'une plus grande qualité, d'une citoyenneté active, plus ouverte, favorable à l'intégration et égalitaire, suppose l'élimination des obstacles qui gênent encore l'exercice de droits déjà définis et requiert dans le même temps un élargissement des droits pour certains volets spécifiques.

4.1.3.2 L'exercice de certains droits, liés à la citoyenneté européenne, tels que la libre circulation dans l'UE et le droit de vote et d'éligibilité aux élections locales et européennes, est encore difficile. Il y a lieu de mettre en oeuvre des mesures permettant d'éliminer les difficultés auxquelles il se heurte. De même, les directives contre la discrimination n'ont pas été transposées de manière appropriée dans certaines législations nationales.

(7) Voir les avis SOC/210, 211, 212 (rapporteurs: Mme KING, Mme LE NOUAIL MARLIERE et M. CABRA DE LUNA).

(8) Voir la communication de la Commission (COM(2005) 280 final, sur laquelle le CESE a émis un avis (SOC/216).

4.1.3.3 Les citoyens des nouveaux États membres doivent pouvoir jouir sans tarder de l'ensemble des droits de citoyenneté établis dans l'Union. La limitation temporaire de ces droits en ce qui les concerne est une anomalie à laquelle il faut rapidement remédier. Ces restrictions occasionnent à ces citoyens de nombreux problèmes d'ordre professionnel et social et représentent une discrimination inacceptable faisant d'eux des «citoyens de seconde catégorie».

4.1.3.4 Le CESE a proposé ⁽⁹⁾ que la citoyenneté de l'Union soit attribuée sur la base d'un nouveau critère, à savoir que les ressortissants des pays tiers résidant de manière stable et disposant d'un statut de résidents de longue durée puissent également accéder à cette citoyenneté. Les droits de citoyenneté, en particulier les droits politiques aux élections municipales, sont un facteur fondamental d'intégration des immigrés.

4.1.3.5 L'intégration des immigrés et d'une importance cruciale pour la cohésion sociale au sein des États membres. Ce n'est pas assuré, il existe un risque d'exclusion sociale et d'aliénation de 6 immigrés, de leurs enfants et petits-enfants qui sont nés et ont grandi dans l'union européenne.

4.1.4 Un espace d'asile commun ⁽¹⁰⁾

4.1.4.1 L'Union européenne s'accorde un nouveau délai de cinq ans pour atteindre un objectif qui a déjà été fixé il y a de cela cinq ans: se doter d'une procédure commune et d'un statut uniforme pour les personnes bénéficiant de l'asile ou d'une protection subsidiaire. Réaliser cet objectif dans ce nouveau délai de cinq ans semble possible mais il est évident qu'il faudra vaincre les résistances qui se sont manifestées jusqu'à présent en la matière pour pouvoir prendre toutes les mesures nécessaires. Par ailleurs, s'il importe d'avancer sans tarder, il est tout aussi important de le faire sur la base de contenus qui soient en accord avec les droits fondamentaux liés à l'asile. Le système de vote à la majorité qualifiée au Conseil et la codécision du Parlement européen permettront d'adopter une législation de meilleure qualité.

4.1.4.2 Il est prévu dans le plan d'action de procéder à une évaluation en 2007 de la transposition et de l'application des instruments déjà existants en matière d'asile. Cette évaluation est certainement indispensable à la lumière des disparités qui sont apparues dans la transposition et l'application des directives en vigueur (protection temporaire, normes minimales d'accueil, Dublin II). L'objectif de conformité de l'application des instruments en vigueur avec les obligations émanant des conventions internationales sur les droits de l'homme et la Convention de Genève de 1951 devrait guider l'exercice d'évaluation.

4.1.4.3 Quant aux nouveaux instruments prévus, le CESE estime que tous les progrès en matière de coordination des pratiques dans le domaine du droit d'asile entre les États membres, le développement du statut de résident de longue durée pour les réfugiés, l'évaluation de l'application du Fonds européen pour les réfugiés, etc., sont positifs.

4.1.4.4 Toutefois, l'on a tort de prétendre que les demandes d'asile soient faites en dehors des frontières de l'UE. Le CESE est favorable à ce que l'UE assure dans les pays tiers la promotion de l'amélioration des normes de protection humanitaire mais l'exercice du droit internationalement reconnu permettant aux personnes qui ont besoin de protection d'accéder au territoire de l'UE pour demander l'asile ne doit pas pour autant être limité ou entravé.

4.1.5 Immigration légale et procédures d'admission

4.1.5.1 Cinq ans se sont écoulés depuis le Conseil de Tampere et pourtant l'objectif alors prévu de parvenir à une politique d'immigration commune pour toute l'Union européenne n'a toujours pas été atteint. L'on a quand même fait du chemin depuis lors, la Commission ayant élaboré de nombreuses propositions politiques et législatives et le Parlement adopté de nombreuses résolutions et initiatives; mais celles-ci n'ont pas été dûment prises en considération par le Conseil. Le CESE a quant à lui activement collaboré avec la Commission et le Parlement européen. Nous avons en effet émis de nombreux avis pour contribuer à ce que l'Union dispose d'une vraie politique commune et d'une législation harmonisée en la matière.

4.1.5.2 La politique commune d'immigration de l'Union européenne doit être positive pour tous:

- pour que les personnes qui arrivent aient leur chance et reçoivent un traitement équitable,
- pour les sociétés européennes d'accueil,
- ainsi que pour le développement des pays d'origine.

4.1.5.3 Au cours des prochaines années, les Européens auront besoin que de nouveaux migrants économiques contribuent au développement économique et social ⁽¹¹⁾ de l'UE. La situation démographique est telle que la stratégie de Lisbonne peut échouer si nous ne modifions pas les politiques d'immigration. Il faut en effet des politiques actives d'admission, tant pour les travailleurs très qualifiés que pour les moins qualifiés. Bien que chaque État membre ait ses propres besoins et caractéristiques, il manque dans tous les États membres des instruments politiques et législatifs permettant l'entrée légale de nouveaux migrants, qui permettrait de préserver les équilibres sur les marchés du travail.

4.1.5.4 Il est incompréhensible qu'au sein du Conseil de l'Union européenne, certains gouvernements aient opposé leur veto aux propositions législatives de la Commission et maintiennent les anciennes politiques restrictives des époques antérieures. Entre temps, l'économie souterraine et le travail illégal se développent, créant un véritable effet d'appel pour les migrants sans papiers. En l'absence de législation commune européenne, les États membres sont en train d'adopter de nouvelles législations avec des approches politiques très différentes, ce qui complique encore davantage le processus d'harmonisation. Ces approches politiques différentes et les divergences législatives qu'elles entraînent sont source de confusion et d'incertitude pour les citoyens.

⁽⁹⁾ Voir l'avis «l'accès à la citoyenneté européenne» dans le JO C 208, du 3.9.2003 (rapporteur: M. PARIZA CASTANOS).

⁽¹⁰⁾ Voir les avis sur l'asile élaborés par le CESE (depuis Tampere)

⁽¹¹⁾ Voir l'avis sur la communication de la Commission sur l'immigration, l'intégration et l'emploi (COM(2003) 336) dans le JO C 80 du 30.03.2004 (rapporteur: M. PARIZA CASTANOS).

4.1.5.5 Le Conseil de l'Union européenne doit abandonner la règle de l'unanimité et adopter ses décisions à la majorité qualifiée et la règle de la codécision du Parlement européen doit s'appliquer. Ce n'est qu'ainsi qu'une législation de qualité pourra être élaborée. Ce changement doit intervenir d'urgence, avant l'étude des nouvelles propositions législatives. Le degré d'harmonisation de la législation qui viendrait à être adoptée devra être élevé. Une législation européenne à caractère minimaliste, qui déléguerait au législateur national les aspects essentiels, ne ferait que faire perdurer les problèmes actuels.

4.1.5.6 Pour la nouvelle législation relative à l'admission des migrants, mieux vaut établir un cadre législatif global et horizontal que des normes sectorielles ⁽¹²⁾. La proposition de directive relative à l'admission des migrants que la Commission avait élaborée et que le CESE avait soutenue sous réserve de quelques modifications ⁽¹³⁾ reste une bonne proposition législative. Afin de la compléter, l'on pourrait élaborer des normes spécifiques pour des questions sectorielles et des conditions particulières. Une approche sectorielle visant uniquement l'admission de migrants hautement qualifiés, si telle devait être l'option du Conseil de l'Union européenne, ne sera pas utile pour réguler une grande partie des flux migratoires et serait en outre discriminatoire. Cette option peut certes paraître plus facile au Conseil mais elle s'éloigne des besoins européens.

4.1.5.7 Le projet de traité constitutionnel fixe les limites de la législation commune en prévoyant le droit pour les États membres de déterminer le nombre de migrants qu'ils veulent admettre sur leur territoire mais cette limitation ne fait pas obstacle à l'obtention d'un degré élevé d'harmonisation législative dans ce domaine. Il faut plutôt la considérer comme une incitation à gérer l'immigration économique au niveau national selon des procédures transparentes. L'autorité compétente en matière de délivrance des permis de travail et de séjour sera celle de l'état membre, qui agira dans le cadre de la législation communautaire. Ainsi, chaque état membre pourra déterminer, en collaboration avec les partenaires sociaux, les profils des immigrants dont il a besoin: hautement ou peu qualifiés, aux fins d'activités industrielles ou pour l'agriculture, la construction et les services ou encore pour tous ces secteurs.

4.1.5.8 Il existe une étroite corrélation entre l'immigration pour raison économique et les marchés du travail; raison pour laquelle il est nécessaire d'associer étroitement les partenaires sociaux à l'élaboration et à la gestion des politiques y relatives.

4.1.5.9 Ce n'est que lorsque l'on disposera dans l'Union européenne d'une législation commune pour l'admission de ressortissants de pays tiers pour recherche d'emploi que l'on parviendra à une coopération accrue entre tous les États membres en matière de gestion des flux migratoires et à des procédures plus transparentes en la matière.

4.1.5.10 Les procédures d'admission devront reposer sur deux éléments: la preuve du besoin économique et un permis temporaire pour recherche d'emploi, d'une durée de six mois à un an, que chaque état membre gèrerait en collaboration avec les partenaires sociaux.

⁽¹²⁾ Voir avis sur le Livre vert sur la gestion de l'immigration économique (COM(2004) 811 final), JO C286 du 17.11.2005 (rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS).

⁽¹³⁾ Voir avis du CESE sur les conditions d'entrée et de séjour (COM(2001) 386 final, dans JO C 80 du 3.4.2002) (rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS).

4.1.5.11 Il faut garantir aux personnes arrivant en Europe un traitement équitable. La législation communautaire relative à l'admission doit inclure les droits des migrants et celle concernant l'immigration doit respecter les conventions internationales des droits de l'homme, les normes de l'OIT ainsi que la Charte des droits fondamentaux de l'UE. Conformément aux directives anti-discrimination, les travailleurs migrants auront les mêmes droits économiques, du travail et sociaux (y compris la sécurité sociale) que les travailleurs communautaires.

4.1.5.12 La directive relative au statut de résident de longue durée implique des droits plus larges en termes de sécurité du statut et de mobilité dans l'Union. Le CESE a proposé que les personnes en bénéficiant puissent disposer également des droits de citoyenneté. Il a élaboré un avis d'initiative pour la convention, proposant l'octroi de la citoyenneté de l'Union aux ressortissants de pays tiers qui résident de manière stable ou qui ont le statut de résident de longue durée dans un de ces pays.

4.1.5.13 Il est indispensable d'améliorer la coopération avec les pays d'origine, non seulement pour éviter l'immigration clandestine mais également pour que l'immigration devienne un facteur de développement économique et social de ces pays. Le CESE souscrit à la proposition du Secrétaire général de l'ONU, M. Kofi ANNAN, formulée devant le Parlement européen il y a de cela un an, selon laquelle la question des migrations devait faire partie de l'ordre du jour de la communauté internationale et être traitée selon une approche multilatérale.

4.1.5.14 Le CES européen a élaboré un avis ⁽¹⁴⁾ d'initiative pour proposer aux États membres de signer «La Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille», adoptée par l'Assemblée de l'ONU en 1990 et qui est entrée en vigueur en 2003 mais celle-ci n'a toujours pas été ratifiée par les États membres de l'UE.

4.1.5.15 La politique commune d'immigration que le CESE appelle de ses vœux va au-delà de la législation relative à l'admission. Il faut instaurer une méthode communautaire de coordination pour améliorer:

- la lutte contre l'économie souterraine et le travail au noir;
- le contrôle des frontières et la lutte contre les réseaux criminels de trafic des êtres humains;
- les politiques d'intégration, sur lesquelles le CESE a élaboré différentes propositions.

4.1.5.16 C'est une erreur de considérer que les immigrés resteront en Europe en tant qu'invités temporaires. Certains retourneront dans leur pays d'origine volontairement mais d'autres se fixeront dans un pays de l'UE pour une longue période ou de manière stable. Le CES européen a organisé en 2002 une conférence dont l'objectif était de faire de l'intégration un aspect fondamental de la nouvelle politique européenne de l'immigration. De nombreux experts, partenaires sociaux et les ONG les plus importantes des 25 États membres y ont participé. Dans ses conclusions, un programme pour l'intégration a été proposé à la Commission européenne.

⁽¹⁴⁾ Voir avis sur la Convention internationale pour les travailleurs migrants dans le JO C 302, du 7.12.2004 (rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS).

4.1.5.17 Le CESE se félicite que la Commission européenne ait proposé un cadre européen pour l'intégration et que certains objectifs d'intégration soient inclus dans le programme de La Haye. De même, dans les perspectives financières pour la période 2007-2013, un budget important est prévu pour les politiques d'intégration, ce dont se félicite le CES.

4.1.5.18 L'intégration⁽¹⁵⁾ est un processus à double sens entre la société d'accueil et les migrants. Mais ce sont les gouvernements, les autorités locales et régionales ainsi que l'Union européenne qui disposent des instruments politiques et des moyens budgétaires pour la réaliser.

4.1.5.19 Un programme pour l'intégration doit prévoir entre autres aspects, les suivants:

- le premier accueil: information et conseils, enseignement de la langue et des coutumes du pays d'accueil;
- l'intégration sur le marché du travail dans des conditions d'égalité de traitement. Le rôle des partenaires sociaux est essentiel à cet égard et il a par conséquent été conseillé aux partenaires sociaux européens d'inscrire cette approche à l'ordre du jour du dialogue social;
- l'accès à l'enseignement sans discrimination;
- l'intégration dans la cité, évitant les ghettos urbains dégradés qui favorisent la ségrégation. De nouveaux engagements politiques des autorités municipales et régionales sont nécessaires en la matière;
- l'accès au soins de santé et aux autres services publics dans des conditions d'égalité;
- la nouvelle société européenne est multiculturelle; l'on ne doit donc pas utiliser les identités culturelles à des fins de ségrégation et de considérations xénophobes.

4.1.5.20 Les directives anti-discrimination qui ont été adoptées sont des instruments juridiques excellents mais ne règlent pas tous les problèmes. Il faut des politiques actives ainsi que de nouveaux engagements de la part de la société civile, qui soient de nature à promouvoir des attitudes sociales favorisant l'intégration. Le CESE va continuer à promouvoir le dialogue entre les organisations de la société civile. Nous allons pour ce faire travailler dans les prochains mois à l'élaboration d'un nouvel avis d'initiative visant à encourager les autorités régionales et municipales à prendre de nouveaux engagements en ce sens.

4.1.6 Lutte contre l'immigration illégale irrégulière

4.1.6.1 Le programme de La Haye inclut la lutte contre l'immigration irrégulière dans le chapitre relatif au contrôle des frontières. Le CESE a déjà marqué son avis favorable à l'établissement de l'Agence européenne des frontières⁽¹⁶⁾, à la création

à moyen terme d'un système européen de gardes-frontières et à l'amélioration de la coordination entre les autorités nationales chargées des frontières. Il s'agit d'un double objectif: efficacité accrue dans la lutte contre les réseaux criminels se livrant au trafic et à la traite d'êtres humains, d'une part, et action humanitaire et traitement équitable à apporter aux personnes, d'autre part.

4.1.6.2 Le CESE approuve les instruments utilisés jusqu'ici par l'Union européenne pour lutter contre le trafic et la traite des êtres humains, et notamment la directive définissant l'aide à l'immigration clandestine⁽¹⁷⁾, la décision cadre sur la lutte contre la traite des êtres humains⁽¹⁸⁾ et la directive sur la délivrance de permis de séjour pour les victimes qui collaborent avec la justice⁽¹⁹⁾. Le CESE a été critique quant à certains aspects de ces instruments mais il a marqué son soutien à l'approche globale qui préside à ceux-ci.

4.1.6.3 Pour prévenir l'immigration clandestine néanmoins, il est nécessaire d'agir également dans d'autres domaines. Il est indispensable par exemple d'offrir aux migrants des procédures d'admission légales, transparentes et souples. Il faut également lutter contre l'économie souterraine et l'emploi illégal, pour empêcher l'exploitation au travail à laquelle sont souvent soumis de nombreux migrants en situation irrégulière.

4.1.6.4 Il est également nécessaire d'améliorer la coopération avec les pays voisins et les pays de transit dans le cadre de la prévention de l'immigration illégale et de la lutte contre le trafic d'êtres humains.

4.2 Renforcer la sécurité

4.2.1 Il est dit dans le Programme de La Haye que «la question de la sécurité de l'Union européenne (UE) et de ses États membres se pose avec une acuité renouvelée» à la lumière notamment des attentats terroristes perpétrés aux États-Unis le 11 septembre 2001 et à Madrid le 11 mars 2004. Le programme propose une action coordonnée plus efficace face aux problèmes communs transfrontaliers, avec un accent particulier sur la sécurité.

4.2.2 Dans le document sur une stratégie européenne de sécurité approuvé le 12 décembre 2003⁽²⁰⁾, qui définit le rôle et la responsabilité de l'UE dans le nouveau contexte de la sécurité mondiale, le terrorisme a été identifié comme étant l'une des principales menaces de notre siècle. Le lien indissoluble qui existe entre les aspects internes et les aspects externes de la sécurité dans une Union européenne caractérisée par des frontières extérieures communes, l'absence de frontières intérieures et la libre circulation des personnes dans son espace a également été souligné.

⁽¹⁵⁾ Voir avis sur «l'immigration, l'intégration et le rôle de la société civile organisée» dans le JO C 125, du 27.5.2002 (rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS) et l'avis sur «l'immigration, l'intégration et l'emploi» dans le JO C 80, du 30.3.2004 (rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS).

⁽¹⁶⁾ Voir avis sur l'agence dans le JO C 108, du 30.4.2004 (rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS).

⁽¹⁷⁾ Directive 2002/90/CE du Conseil, du 18 novembre 2002.

⁽¹⁸⁾ Décision cadre du Conseil du 19 juillet 2002.

⁽¹⁹⁾ Directive 2004/81/CE, du 29 avril 2004.

⁽²⁰⁾ Voir «Une Europe sûre dans un monde meilleur, stratégie européenne de sécurité», Bruxelles, le 12 décembre 2003, document préparé par Javier SOLANA, haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE.

4.2.3 Le terrorisme s'attaque aux fondements mêmes de la démocratie et de l'état de droit: les droits de l'homme et les libertés publiques des citoyens, y compris le droit à la vie. Une action européenne concertée s'avère indispensable. Pour garantir le plein exercice de ces libertés et de ces droits, l'Union européenne doit assurer un niveau de sécurité élevé. Conformément à l'article 29 du TUE, l'Union a pour obligation d'*offrir aux citoyens un niveau élevé de protection dans un espace de liberté, de sécurité et de justice*. Et comme aucun État ne peut faire face seul au phénomène dénommé «terrorisme», la coopération et la coordination au niveau européen contre la criminalité et le crime organisé transfrontalier doivent être renforcées à travers l'établissement d'une stratégie commune.

4.2.4 Les attentats de juillet 2005 à Londres ont à nouveau mis en évidence l'un des défis majeurs de notre temps: comment prévenir le terrorisme et lutter efficacement contre celui-ci, dans le plus strict respect des droits fondamentaux et des libertés publiques et en consolidant la démocratie et l'état de droit.

4.2.5 Le Conseil européen a adopté lors de sa session extraordinaire du 13 juillet 2005 une déclaration relative à la réaction de l'Union européenne aux attentats de Londres, dans laquelle il était souligné qu'il était urgent d'accélérer l'application du plan d'action de l'Union européenne contre le terrorisme adopté le 21 septembre 2001. Un grand nombre d'initiatives législatives présentées dans cette déclaration ont suscité plusieurs critiques de la part du Parlement européen, des ONG et de la société civile. Ces critiques se fondaient sur l'incertitude qui entourait la compatibilité de ce plan avec les principes de légitimité, de proportionnalité et d'efficacité ⁽²¹⁾.

4.2.6 Il existe de multiples facteurs qui empêchent la stratégie de sécurité commune au niveau européen d'être pleinement efficace: le manque d'efficacité du cadre juridique régissant la mise en oeuvre de ces politiques; l'exclusion du Parlement européen et de la Cour de justice des Communautés européennes du processus; la complexité des racines, des causes et des modes opératoires du terrorisme international et du crime organisé; le manque de volonté de la part de certains États membres de reconnaître et d'étudier les particularités; l'absence de définition commune au niveau européen/international quant à ce qu'est le terrorisme et le manque de confiance mutuelle entre les autorités policières et judiciaires des différents États membres.

4.2.7 La mise en oeuvre de politiques de sécurité qui ne préservent pas un juste équilibre entre sécurité et respect des

droits de l'homme est une erreur qui compromet l'efficacité de la lutte contre le terrorisme.

4.2.8 L'une des plus grandes faiblesses de la coopération européenne en matière de sécurité réside dans le fait que ces politiques restent en dehors du cadre communautaire, dès lors qu'elles sont développées principalement selon la méthode intergouvernementale (3ème pilier de l'UE). Le rôle de l'Union européenne est par conséquent très limité en la matière. Cela entraîne toute une série de conséquences négatives, comme par exemple un manque d'efficacité (dû en grande partie au recours à la règle de l'unanimité) et de transparence dans le processus décisionnel ainsi que l'exclusion du Parlement européen et de la Cour de justice des Communautés européennes du processus. En ce qui concerne la compétence de la Cour de justice dans le cadre du troisième pilier, les États membres devront l'accepter à travers une déclaration formulée à cet effet ⁽²²⁾.

4.2.9 Le Traité de Prüm (ou Schengen III) relatif à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, en particulier en matière de lutte contre le terrorisme, de criminalité transfrontière et d'immigration illégale, du 27 mai 2005, montre clairement que les dimensions de «liberté, de sécurité et de justice» continuent à être traitées dans un cadre purement gouvernemental. Ce traité a en effet été négocié et adopté entre sept États membres exclusivement ⁽²³⁾. Le processus de décision a été mené à bien sans aucune transparence, malgré l'importance majeure des politiques et des thèmes abordés ⁽²⁴⁾.

4.2.10 Ce type de coopération purement intergouvernementale affaiblit le projet européen et l'espace commun de liberté, de sécurité et de justice dans son ensemble, sans oublier qu'il implique «moins d'Europe». Il faut promouvoir et garantir au contraire «plus d'Europe» dans ces domaines politiques en recourant à la méthode communautaire et au cadre institutionnel approprié. L'appareil communautaire offre une approche et un système plus intégré, efficace, global et cohérent pour faire face aux défis de notre temps.

4.2.11 La participation du Parlement européen au processus décisionnel et l'attribution à la Cour de justice des Communautés européennes d'une juridiction générale pour ces politiques joueraient un rôle primordial dans le respect des valeurs démocratiques et de l'état de droit. Il faut un contrôle parlementaire et juridictionnel de tous les actes juridiques relatifs à la sécurité adoptés et proposés dans le cadre du troisième pilier de l'UE ainsi que des activités et opérations des agences qui ont été créées au niveau européen (Europol, Eurojust, École européenne de police — CEPOL, Task force des chefs de police, Agence européenne des frontières, etc.).

⁽²¹⁾ L'on peut signaler entre autres la proposition de la République française, de l'Irlande, du Royaume de Suède et du Royaume-Uni relative à un projet de décision cadre sur la **réétention** de **données** traitées et stockées en rapport avec la fourniture de services de communications électroniques accessibles au public ou de **données** transmises via des réseaux de communications publics, aux fins de la prévention, la recherche, la détection, la poursuite de délits et d'infractions pénales, y compris du terrorisme, 2004/8958, du 28 avril 2004. La Commission a présenté parallèlement une proposition de directive sur la conservation de données traitées dans le cadre de la fourniture de services de communications électroniques accessibles au public (COM(2005) 438 final, du 21.9.2005, qui offre un plus grand nombre de garanties que la proposition intergouvernementale et qui assure la participation du Parlement européen.

⁽²²⁾ Voir article 35 du Traité sur l'Union européenne. A ce jour, seuls les 14 États membres suivants ont reconnu la compétence de la Cour de justice européenne pour les questions relatives au troisième pilier de l'UE: Allemagne, Autriche, Belgique, Grèce, Luxembourg, Pays-Bas, Suède, Finlande, Espagne, Portugal, Italie, France, République tchèque et Hongrie.

⁽²³⁾ Belgique, Allemagne, Espagne, France, Luxembourg, Pays-Bas et Autriche.

⁽²⁴⁾ Entre autres, des mesures pour la prévention des attentats terroristes, des bases de données d'ADN, le recours à des escortes d'agents de sécurité sur les vols, une assistance transfrontalière en cas d'événements majeurs, de crises, de catastrophes et d'accidents graves et une aide mutuelle en cas de rapatriement de migrants illégaux.

4.2.12 La sécurité est la question primordiale du Programme de La Haye, dont elle constitue l'objectif stratégique principal pour les cinq années à venir dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice. La dimension de la sécurité a été introduite dans les sections relatives à la liberté et la justice du programme. C'est ainsi qu'elle a été à tort incluse dans la rubrique intitulée «renforcer la liberté»: lutte contre l'immigration clandestine, systèmes de biométrie et d'information (développement de bases de données et synergies entre celles-ci), politique de rapatriement et de réadmission, contrôles accrus aux frontières, politique des visas, etc.

4.2.13 Par ailleurs, le Programme de La Haye donne la priorité à la nécessité d'appliquer et d'évaluer de manière plus efficace et appropriée les mesures existantes en matière de liberté, de sécurité et de justice ⁽²⁵⁾. Avant de développer et de promouvoir une politique relative à l'un de ces trois domaines, quelle qu'elle soit, il conviendrait de réaliser une étude détaillée sur l'efficacité, la proportionnalité et la légitimité de ces mesures car l'on a besoin d'une législation de qualité.

4.2.14 Un cadre législatif cohérent et clair qui assure la pleine protection des données personnelles et le contrôle judiciaire et parlementaire est indispensable. La proposition de la Commission européenne consistant à permettre à ses services de procéder à une vérification systématique, régulière et rigoureuse (évaluation d'impact) du respect de la Charte des droits fondamentaux dans ces propositions législatives est très positive ⁽²⁶⁾. Toutefois, cet exercice devrait également être mené à bien à l'occasion de la version finale des mesures adoptées par le Conseil. À toutes les étapes du processus de décision et d'application dans la pratique des mesures prévues, il faut préserver l'équilibre entre le respect du droit à l'intimité, la protection des données (liberté), tel que visé par exemple à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales et dans la directive 95/46/CE ⁽²⁷⁾ d'une part, et la sécurité, d'autre part, lors de l'échange d'informations entre les autorités policières ou d'autres services de sécurité.

4.2.15 Élargir les fonctions de l'Agence européenne des droits fondamentaux pour les aspects relatifs au troisième pilier de l'UE (Titre VI du TUE) constituerait un élément clé pour préserver l'équilibre approprié entre les trois volets de la liberté, de la sécurité et de la justice dans les politiques mises en oeuvre par l'Union ⁽²⁸⁾.

4.2.16 Le Programme de La Haye accorde une grande importance à toute une série de mesures relatives au terrorisme, destinées principalement à renforcer l'échange d'informations sur l'existence d'une menace contre la sécurité intérieure et extérieure entre les services de renseignement et de sécurité des États membres, à la lutte contre le financement du terrorisme, à l'analyse stratégique de la menace terroriste par les services de renseignement et de sécurité ainsi que par Europol, à la protection des infrastructures de base ainsi qu'à la gestion des conséquences d'une éventuelle attaque.

⁽²⁵⁾ Décision du Conseil portant création d'un réseau judiciaire européen en matière civile et commerciale, 2001/470/CE, du 28 mai 2001, JOCE L 174, du 27/06/2001.

⁽²⁶⁾ Communication de la Commission - Le respect de la Charte des droits fondamentaux dans les propositions législatives de la Commission *Méthodologie pour un contrôle systématique et rigoureux*, COM(200) 172 final, du 27.4.2005.

⁽²⁷⁾ Directive 95/46 du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 1995, relative à la protection des personnes physiques en ce qui concerne le traitement des données à caractère personnel et la libre circulation de ces données, JOCE L 281, du 23 octobre 1995.

⁽²⁸⁾ Proposition de Décision du Conseil autorisant l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne à exercer ses activités dans les domaines visés au titre VI du Traité sur l'Union européenne COM(2005) 280 final, du 30 juin 2005 - CNS 2005/0125.

4.2.17 L'un des éléments les plus innovants présentés dans le Programme de La Haye au chapitre «Renforcer la sécurité» est le principe de disponibilité de l'information. Ce principe instaure une approche nouvelle pour l'amélioration de l'échange transfrontalier de l'information policière dans l'UE, fondée sur la faculté d'un fonctionnaire de police d'un état membre d'obtenir d'un autre état membre toute l'information dont il aurait besoin pour mener à bien ses investigations ⁽²⁹⁾. Le contenu exact, l'impact réel et le champ d'application, de même que les conditions d'utilisation de ce principe révolutionnaire ne sont pas clairs pour le moment. Sa mise en oeuvre exigera un degré de confiance élevé entre les autorités policières des différents États membres. Or, le manque de confiance a été l'un des facteurs décisifs qui ont freiné la coopération au niveau européen jusqu'à présent. Il faut renforcer la coopération entre les agences, institutions et acteurs de l'Union européenne qui sont chargés des questions de «sécurité, liberté et justice». Par ailleurs, il faudrait assurer un contrôle judiciaire du volet opérationnel de ce principe et des activités qui découleront de son application dans la pratique. Le CESE soutient la proposition de la Commission européenne relative à la protection des données à caractère personnel transmises dans le cadre de la coopération policière et judiciaire pénale ⁽³⁰⁾.

4.2.18 Le CESE souhaite une coopération adéquate entre les agences européennes dans les domaines de la liberté, de la sécurité et de la justice. Le programme de La Haye préconise d'intensifier dans la pratique la coopération et la coordination entre les autorités policières, judiciaires et douanières au niveau national, mais également entre ces instances et Europol. Les États membres doivent promouvoir Europol en tant qu'agence européenne et lui donner les moyens pour qu'elle puisse, aux côtés d'Eurojust, jouer un rôle décisif dans la lutte contre le crime organisé et le terrorisme. Il est inacceptable que les protocoles modifiant la Convention Europol n'aient pas encore été ratifiés et mis en oeuvre par tous les États membres. C'est une question particulièrement urgente à régler si l'on veut réellement doter Europol des moyens nécessaires pour qu'elle puisse fonctionner effectivement comme pierre angulaire de la coopération policière européenne. Avant de redéfinir ses compétences, les États membres doivent être convaincus de sa valeur ajoutée et de la nécessité de coopérer pleinement avec cette agence. Par ailleurs, le programme indique qu'à partir du 1^{er} janvier 2006, Europol remplacera ses «rapports annuels de la situation en matière de criminalité» dans l'Union européenne par des «évaluations annuelles de menace en matière de grande criminalité organisée». Ce renforcement dans la pratique du rôle joué par Europol doit s'accompagner d'une évaluation démocratique exhaustive de ses activités. Le Parlement européen et les parlements nationaux ainsi que la Cour de justice des Communautés européennes doivent jouer un rôle central dans le contrôle démocratique et juridictionnel de son action.

⁽²⁹⁾ La Commission européenne a présenté le 12 octobre 2005 une proposition de décision cadre relative à l'échange d'informations dans le cadre du principe de disponibilité COM(2005) 490 final, du 12.10.2005.

⁽³⁰⁾ Décision cadre sur la protection des données à caractère personnel transmises dans le cadre la coopération policière et judiciaire pénale.

4.2.19 D'autres domaines qui sont devenus clairement prioritaires dans l'ordre du jour politique sont la biométrie et les systèmes d'information. L'incompatibilité de la majorité de ces mesures avec les principes de légitimité, de proportionnalité et d'efficacité a été régulièrement critiquée par la Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen⁽³¹⁾ et par les organisations des droits de l'homme. Le manque de garanties appropriées et de recours légaux efficaces donne du poids à ces critiques. En dépit de celles dont ces instruments ont fait l'objet, la déclaration adoptée en session extraordinaire le 13 juillet 2005 concernant la réaction de l'Union européenne aux attentats de Londres a fait valoir la nécessité de les adopter d'urgence⁽³²⁾.

4.2.20 Le programme de La Haye donne clairement la priorité à la mise en place de mécanismes d'évaluation sur les politiques existantes. Il faut procéder à une étude détaillée et indépendante de l'efficacité, de la valeur ajoutée, de la proportionnalité et de la légitimité (en termes de respect des droits de l'homme et des libertés publiques) de ces initiatives avant de les adopter. L'on ne peut, au nom de la lutte contre le terrorisme, élaborer une politique qui aurait des conséquences irréparables sur la protection de la liberté et de la démocratie et qui par conséquent serait source d'insécurité accrue pour tous.

4.2.21 Quant aux mesures destinées à combattre le financement du terrorisme et le blanchiment des capitaux par les organisations criminelles, il faut adopter une approche appropriée et transposer les actes juridiques qui facilitent la surveillance des flux financiers douteux qui pourraient financer les activités criminelles, en particulier dans le cadre de la lutte contre le blanchiment de capitaux⁽³³⁾.

4.2.22 La Commission européenne a récemment proposé un code de bonnes pratiques qui empêche l'utilisation d'ONG pour financer des organisations criminelles. Le CESE salue l'ouverture par la Commission d'un processus de consultation avec la société civile et les ONG sur ce thème et exprime sa préoccupation relativement au rapport abusivement établi par la Commission entre des ONG et le terrorisme, dès lors que cela peut prêter à confusion et constitue une présomption injuste. Les

⁽³¹⁾ Rapport sur l'initiative de la République française, de l'Irlande, du Royaume de Suède et du Royaume-Uni en vue de l'adoption par le Conseil d'un projet de décision cadre sur la rétention de données traitées et stockées en rapport avec la fourniture de services de communications électroniques accessibles au public ou de données transmises via des réseaux de communications publics, aux fins de la prévention, la recherche, la détection et la poursuite de délits et d'infractions pénales, y compris du terrorisme D(8958/2004 – C6-0198/2004 – 2004/0813(CNS)), commission des libertés civiles, justice et affaires intérieures, Parlement européen, Rapporteur: Alexander Nuno Alvaro, 31.05.2005.

⁽³²⁾ Ces propositions qui constituent un développement de l'acquis de Schengen, prévoient par exemple: l'amélioration de l'interopérabilité et de la synergie entre les bases de données créées par la deuxième génération de systèmes d'information Schengen (SIS II); le système d'information sur les visas (VIS) et Eurodac; l'insertion d'identificateurs biométriques dans les documents de voyage, les visas, les passeports, les permis de séjour et les systèmes d'information; la conservation des données traitées en rapport avec la prestation de services publics de communications électroniques aux fins de la détection, de la recherche et de la poursuite de d'activités terroristes; l'utilisation des données relatives aux passagers aériens (PNR) à des fins de sécurité aérienne et l'accord pour l'échange de celles-ci conclu avec les États-Unis, le Canada et l'Australie, ainsi que la consultation mutuelle des bases de données ADN et d'empreintes digitales, etc.

⁽³³⁾ Avis du CES 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, JO C 267 du 27.10.2005 (rapporteur: M. SIMPSON).

ONG et la société civile organisée jouent un rôle central dans la lutte contre le terrorisme et le crime organisé⁽³⁴⁾.

4.2.23 Conformément à la stratégie européenne de sécurité et dans la logique de la priorité accordée au développement d'une dimension extérieure cohérente de la politique de sécurité, le programme de La Haye fait du développement d'un mécanisme intégré et coordonné de gestion des crises internes à l'Union européenne ayant des répercussions transfrontalières avant le 1^{er} janvier 2006 un complément essentiel de cette stratégie. Ce mécanisme devrait inclure une évaluation des capacités de chaque état membre en matière de stockage, de formation, d'exercices en commun et de plans opérationnels de gestion civile des crises. Avant la fin de l'année 2005, la Commission européenne présentera une décision portant création d'un système d'alerte rapide général (ARGUS) et d'un Centre de crises pour mener à bien la coordination des systèmes d'alerte existants, de même qu'une proposition pour la création d'un réseau d'information sur les alertes relatives à des infrastructures critiques.

4.2.24 Le CESE estime que l'UE doit adopter une nouvelle approche pour la stratégie commune de sécurité qui réponde aux critères d'efficacité, de légitimité et de proportionnalité. Il existe différentes formes de terrorisme qui appellent des solutions variées et des instruments spécifiques ciblés tenant compte des caractéristiques propres à l'acte criminel.

4.2.25 Il est également nécessaire de bien étudier les racines de la violente radicalisation des groupes vulnérables ainsi que les processus de recrutement des terroristes afin d'en éviter le développement. De plus, cela doit s'accompagner d'un élan et d'un engagement politique de nature à favoriser un dialogue permanent et ouvert entre les religions et les cultures ainsi qu'à lutter contre l'intolérance, le racisme, la xénophobie et l'extrémisme violent.

4.2.26 La Commission doit étudier la possibilité d'inclure le terrorisme dans les crimes qui sont du ressort de la Cour pénale internationale.

4.3 Renforcer la justice

4.3.1 En accord avec la philosophie préalablement défendue dans les conclusions du Conseil européen de Tampere en 1999, le Programme de La Haye accorde la priorité à la création d'un espace commun européen de justice qui ait pour pierre angulaire le principe de la reconnaissance mutuelle des décisions de justice et l'accès à la justice.

⁽³⁴⁾ Voir l'avis de la section spécialisée de l'emploi des affaires sociales et de la citoyenneté sur la «Proposition de décision du Conseil établissant le programme spécifique Prévention, préparation et gestion des conséquences en matière de terrorisme», pour la période 2007-2013 - Programme général» Sécurité et protection des libertés», SOC/212» Sécurité et défense des libertés, rapporteur: M. CABRA DE LUNA, Bruxelles, le 14 septembre 2005.

4.3.2 Dans différents domaines ⁽³⁵⁾, il est apparu nécessaire de renforcer la confiance mutuelle entre les différentes autorités judiciaires et leurs ordres juridiques respectifs. C'est l'une des conditions essentielles du développement d'une coopération judiciaire en matière pénale et civile. Les autorités judiciaires et en général tous les organes qui interviennent dans le processus juridictionnel doivent considérer les décisions des autorités d'autres États membres comme équivalentes aux leurs. La compétence, la qualité judiciaire des décisions et le respect du droit à un procès équitable ne sauraient être remis en question. Le manque de confiance, les différences qui existent entre les systèmes juridiques de chaque État membre, tant en droit pénal que civil, et une connaissance mutuelle par les États membres de leurs systèmes respectifs insuffisante continuent néanmoins d'empêcher l'émergence d'une vision transfrontalière dans le cadre de ces politiques et partant, de consolider la coopération judiciaire au niveau européen.

4.3.3 Le programme de La Haye préconise le développement d'une «culture judiciaire européenne» ancrée dans la diversité des systèmes et des traditions juridiques prévalant au niveau national. Par ailleurs, le programme appelle un effort accru pour faciliter l'accès à la justice et la coopération judiciaire. En outre, il y est souligné que la confiance mutuelle ⁽³⁶⁾ doit se fonder sur la certitude que tous les citoyens européens ont accès à un système judiciaire d'un niveau de qualité élevé ⁽³⁷⁾.

4.3.4 À la différence du programme pluriannuel établi à Tampere, celui de La Haye est, de manière générale, moins ambitieux dans son esprit. En effet, au lieu de présenter un grand nombre de mesures et de propositions juridiques nouvelles, il accorde une grande importance à l'instauration d'un système d'évaluation objectif et impartial et à l'application de mesures déjà existantes relatives à la justice, dans le respect de l'indépendance du pouvoir judiciaire.

4.3.5 Outre le manque de confiance mutuelle entre les autorités judiciaires des États membres, l'une des faiblesses parmi les plus significatives de la coopération judiciaire en matière pénale est le fait qu'elle dépend du troisième pilier de l'UE et qu'elle demeure par conséquent en dehors du champ de compétence communautaire (méthode communautaire). Le rôle de l'UE est donc assez limité, ce qui entraîne toute une série d'effets négatifs comme un manque d'efficacité, de transparence, la non-participation du Parlement européen au processus législatif, sans oublier un manque de compétence générale de la Cour de justice des Communautés européennes, par exemple. Dans le cadre du troisième pilier, les États membres doivent accepter la compétence de la Cour pour statuer quant à l'interprétation et à la validité des politiques mises en oeuvre à travers une déclaration faite à cet effet.

4.3.6 Quant à la coopération judiciaire en matière pénale, il est clair que la priorité a été accordée à des mesures destinées à

⁽³⁵⁾ Voir par exemple le Code douanier communautaire, règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil, du 12 octobre 1992 portant approbation du Code douanier communautaire, JO n° L 302, du 19.10.1992, p. 0001-0050.

⁽³⁶⁾ Programme de La Haye, op. Cit. 1 paragraphe 3.2. «Instauration d'un climat de confiance et accroissement de la confiance mutuelle».

⁽³⁷⁾ La Commission européenne fait valoir dans le plan d'action destiné à la mise en oeuvre du programme que «L'Union ne doit pas seulement envisager des dispositions relatives à la compétence, à la reconnaissance et au conflit de lois, mais également des mesures permettant d'instaurer une confiance mutuelle entre les États membres, en créant des normes procédurales minimales et en garantissant un niveau élevé de qualité des systèmes judiciaires, notamment concernant l'équité et le respect des droits de la défense».

la mise en oeuvre du principe de sécurité, aux dépens de la protection des droits procéduraux minimaux au niveau européen (liberté). Le mandat d'arrêt européen qui représente le premier pas concret franchi en matière de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires ⁽³⁸⁾ en matière pénale est un bon exemple de ce déséquilibre entre les volets de la liberté et de la sécurité. Malgré l'impact direct du mandat d'arrêt européen sur les droits des personnes, trois ans après son adoption, il n'existe toujours pas de cadre législatif parallèle qui protège les droits procéduraux par exemple.

4.3.7 Pour combler cette lacune, la Commission européenne a présenté au Conseil en avril 2004 une proposition de décision cadre relative à certains droits procéduraux dans le cadre de procédures pénales dans l'UE (2004/328). Cette décision établit des normes minimales communes sur les droits procéduraux applicables à toutes les procédures dans l'UE visant à déterminer la culpabilité ou l'innocence d'une personne suspectée d'avoir commis un délit ou à décider des conséquences d'un aveu de culpabilité relativement à une accusation. Elle couvre également tout type de recours introduit dans le cadre de ces procédures ⁽³⁹⁾. Malgré l'existence de plusieurs critiques portant sur le caractère limité de cette décision pour ce qui est des droits procéduraux, son adoption renforcerait la confiance mutuelle et la protection des droits fondamentaux des citoyens, en incluant le droit à un procès équitable. Les difficultés qui gênent l'obtention d'un accord politique au sein du Conseil sont considérables. Il est inadmissible que les représentants des États membres ne parviennent pas à un accord sur cette initiative ⁽⁴⁰⁾. Toutefois, il faut bien veiller à ce que la nécessité d'obtenir d'urgence un accord ne soit pas prétexte à diminuer davantage encore le niveau de protection prévu dans la proposition en ce qui concerne le paquet de droits des suspects et des accusés dans le cadre des procédures pénales.

4.3.8 Le mandat d'arrêt européen est également un bon exemple du manque de confiance réciproque et de la complexité juridique qui règnent parfois dans l'UE lorsqu'il s'agit de coopérer en matière pénale et de sécurité. Parallèlement au processus ardu de transposition de la décision cadre dans la majorité des États membres, les actes transposant le mandat d'arrêt européen dans les droits nationaux ont fait l'objet d'un recours devant les cours constitutionnelles d'Allemagne et de Pologne pour incompatibilité avec les normes constitutionnelles de ces pays. La Cour constitutionnelle de la République fédérale d'Allemagne (Bundesverfassungsgericht) a finalement déclaré dans un arrêt du 18 juillet 2005 ⁽⁴¹⁾ que la loi transposant le mandat d'arrêt européen dans le système juridique allemand était frappée de nullité car elle enfreignait les garanties constitutionnelles allemandes en raison de l'impossibilité d'introduire un recours pour extradition devant un organe juridictionnel qui l'aurait accordée.

⁽³⁸⁾ Décision cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres du 13 juin 2002, 2002/584/JAI, JOCE L 190/1, du 18.07.2002.

⁽³⁹⁾ Proposition de décision cadre du Conseil relative à certains droits procéduraux accordés dans le cadre des procédures pénales dans l'Union européenne, COM(2004) 328 final, du 28.04.2004.

⁽⁴⁰⁾ La proposition prévoit les droits suivants: accès à l'assistance d'un avocat, avant comme pendant le procès, accès gratuit aux services d'un interprète et d'un traducteur, garantie pour les personnes incapables de comprendre ou de suivre la procédure de bénéficier d'une attention adéquate, droit de communiquer, notamment, avec les autorités consulaires dans le cas de suspects étrangers, et information des suspects au sujet de leurs droits (en leur remettant une «déclaration des droits» écrite). Articles 2 à 16 de la proposition.

⁽⁴¹⁾ Arrêt du 18 juillet 2005, 2 BvR 2236/04, Bundesverfassungsgericht.

4.3.9 La proposition de décision cadre de la Commission européenne relative au mandat européen d'obtention de preuves est une autre pièce du casse-tête complexe que représente le système de coopération judiciaire dans l'UE ⁽⁴²⁾. Cette décision aurait pour objectif de remplacer les mécanismes actuels d'assistance judiciaire par le principe de reconnaissance mutuelle. Cette initiative prévoit la possibilité d'envoyer un «mandat européen d'obtention de preuves» visant à recueillir des objets, des documents et des données en vue de leur utilisation dans le cadre de procédures pénales. Cette proposition a été ouvertement critiquée et jugée prématurée, en raison de l'inexistence d'un cadre législatif parallèle qui offrirait une protection juridique effective des droits fondamentaux.

4.3.10 La reconnaissance d'une compétence générale de la Cour de justice des Communautés européennes dans ces domaines politiques aussi sensibles pour les États membres pourrait pallier le manque d'ambition du programme de La Haye. La Cour de Luxembourg a généralement pris une position novatrice et proactive dans l'interprétation et la mise en oeuvre des politiques européennes. En ce qui concerne plus particulièrement la coopération policière et judiciaire en matière pénale, l'un des arrêts les plus récents et les plus significatifs de cette Cour: l'affaire Pupino C-105/03, du 16 juin 2005 ⁽⁴³⁾ mérite d'être souligné.

4.3.11 Quant à la coopération judiciaire en matière civile, le programme de La Haye fait à nouveau valoir qu'il importe que les frontières entre les États ne constituent pas un obstacle au règlement des litiges de droit civil ni à l'engagement de procé-

dures judiciaires et à l'exécution des décisions en matière civile. Il faut éliminer les obstacles légaux et judiciaires dans le cadre des litiges en matière civile et familiale ayant des répercussions transfrontalières, afin de garantir la protection et l'application des droits des citoyens. Le programme prévoit qu'il faudra poursuivre les travaux concernant les conflits de lois en ce qui concerne les obligations non contractuelles (Rome II) et les obligations contractuelles (Rome I), la procédure européenne d'injonction de payer, les instruments concernant les modes alternatifs de règlement des conflits et ceux applicables aux petites créances.

4.3.12 Consolider et renforcer la coopération en matière de reconnaissance mutuelle en ce qui a trait au droit procédural, de la famille et de la succession fait également partie des priorités pour les cinq années à venir. Toutefois, il s'agit là de domaines dans lequel la diversité des traditions et des cultures juridiques rend difficile l'accomplissement d'un progrès réel et solide sur la voie de la création d'un espace commun de justice. Il est par conséquent particulièrement important d'étudier de manière approfondie les différentes mesures susceptibles de promouvoir la confiance mutuelle et l'idée d'une culture judiciaire commune dans l'UE ⁽⁴⁴⁾.

4.3.13 Le Programme de La Haye fait valoir que «pour lutter efficacement contre la criminalité organisée et les autres formes graves de criminalité transfrontière ainsi que le terrorisme, il faut assurer la coopération et la coordination des enquêtes et, lorsque cela est possible, regrouper les poursuites au sein d'Eu-rojust, qui agira en coopération avec Europol».

Bruxelles, le 15 décembre 2005.

La Présidente

du Comité économique et social européen

Anne-Marie SIGMUND

⁽⁴²⁾ Proposition de décision cadre du Conseil relative au mandat européen d'obtention de preuves tendant à recueillir des objets, des documents et des données en vue de leur utilisation dans le cadre de procédures pénales, COM(2003) 688, du 14 novembre 2003, CNS 2003/0270.

⁽⁴³⁾ La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de certains articles de la décision cadre 2001/220/JAI du Conseil, du 15 mars 2001, relative au statut des victimes dans le cadre de la procédure pénale du 15 mars 2001. Cette demande a été présentée dans le cadre d'une procédure pénale engagée à l'encontre de M^{me} PUPINO, enseignante d'école maternelle en Italie, prévenue d'avoir infligé des blessures à des élèves âgés de moins de cinq ans à l'époque des faits. L'arrêt PUPINO représente un pas révolutionnaire dans le processus de création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice dès lors que pour la première fois, la Cour de justice reconnaît ouvertement l'effet direct des «décisions cadre» et leur caractère contraignant qui suppose que les organes judiciaires des États nationaux sont obligés d'interpréter le droit national de manière conforme au droit communautaire. Par ailleurs, la Cour a fait valoir qu'il serait difficile pour l'Union de remplir efficacement sa mission si le principe de coopération loyale, qui implique notamment que les États membres prennent toutes les mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution de leurs obligations au titre du droit de l'Union européenne, ne s'imposait pas également dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale, qui est d'ailleurs entièrement fondée sur la coopération entre les États membres et les institutions». La question du rapport (et la compatibilité) entre cet arrêt de la Cour de justice européenne et l'arrêt de la Cour constitutionnel allemande qui a annulé la législation transposant le mandat d'arrêt européen est ouverte à l'interprétation.

⁽⁴⁴⁾ Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de décision du Conseil relatif à la création d'un Réseau judiciaire européen en matière civile et commerciale» (JOCE n° C 139, 11 mai 2001); et avis du Comité économique et social sur l'Initiative de la République fédérale d'Allemagne en vue de l'adoption d'un Règlement du Conseil relatif à la coopération entre les juridictions des États membres dans le domaine de l'obtention de preuves en matière civile et commerciale (JOCE n° C 139, du 11 mai 2001).

Avis du Comité économique et social européen sur les propositions susmentionnées:

- «Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 40/94 en ce qui concerne le mandat du président de l'Office de l'harmonisation dans le marché intérieur
- Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 2100/94 en ce qui concerne le mandat du président de l'Office communautaire des variétés végétales
- Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 2007/2004 en ce qui concerne le mandat du directeur exécutif et du directeur exécutif adjoint de l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne
- Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 2062/94 instituant une Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail en ce qui concerne le mandat du directeur
- Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1406/2002 instituant une Agence européenne pour la sécurité maritime en ce qui concerne le mandat du directeur
- Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1592/2002 en ce qui concerne le mandat du directeur exécutif et des directeurs de l'Agence européenne de la sécurité aérienne
- Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 881/2004 instituant une Agence ferroviaire européenne en ce qui concerne le mandat du directeur exécutif
- Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1035/97 portant création d'un Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes en ce qui concerne le mandat du directeur
- Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 1210/90 relatif à la création de l'agence européenne pour l'environnement et du réseau européen d'information et d'observation pour l'environnement en ce qui concerne le mandat du directeur exécutif
- Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 337/75 portant création d'un centre européen pour le développement de la formation professionnelle en ce qui concerne le mandat du directeur
- Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 1365/75 concernant la création d'une Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail en ce qui concerne le mandat du directeur et du directeur adjoint
- Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 1360/90 portant création d'une Fondation européenne pour la formation en ce qui concerne le mandat du directeur
- Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 302/93 portant création d'un Observatoire européen des drogues et des toxicomanies en ce qui concerne le mandat du directeur
- Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 178/2002 en ce qui concerne le mandat du directeur exécutif de l'Autorité européenne de sécurité des aliments
- Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 851/2004 instituant un Centre européen de prévention et de contrôle des maladies en ce qui concerne le mandat du directeur

— **Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 726/2004 en ce qui concerne le mandat du directeur exécutif de l'Agence européenne des médicaments»**

COM((2005) 190 *final* — 2005/0077(CNS) — 2005/0078(CNS) — 2005/0089(CNS) — 2005/0085(COD) — 2005/0086(COD) — 2005/0087(COD) — 2005/0088(COD) — 2005/0080(CNS) — 2005/0072(COD) — 2005/0073(COD) — 2005/0074(COD) — 2005/0075(COD) — 2005/0076(COD) — 2005/0081(COD) — 2005/0082(COD) — 2005/0083(COD)

(2006/C 65/23)

Le 17 juin 2005, le Conseil a décidé, conformément à l'article 262 traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur les propositions susmentionnées:

Le 12 juillet 2005, le Bureau a chargé la section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté» de préparer les travaux du Comité en la matière.

Le Comité économique et social européen a décidé au cours de sa 422^{ème} session plénière des 14 et 15 décembre 2005 (séance du 15 décembre 2005) de nommer Mme CSER rapporteuse générale, et a adopté le présent avis par 93 voix pour et 2 abstentions.

1. Synthèse de la proposition de règlement

1.1 La Commission européenne présente une proposition de règlement en vue de l'uniformisation des procédures de nomination des directeurs et directeurs adjoints des agences, modifiant notamment le règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil.

La proposition de règlement visant à modifier les règlements existants concerne 18 agences et a trait à certaines dispositions relatives à celles-ci, pour ce qui concerne les mandats de leurs directeurs et de leurs directeurs adjoints.

La proposition de règlement visant à modifier les règlements existants ne revient pas sur le règlement (CE) n° 2667/2000 du Conseil relatif à l'Agence européenne pour la reconstruction ni sur le règlement (CE) n° 460/2004 du Parlement européen et du Conseil instituant l'Agence européenne chargée de la sécurité des réseaux et de l'information. La justification avancée à cet égard est que, dans la mesure où ces agences ont une durée d'existence limitée, les règlements relatifs à ces agences ne comportent pas de dispositions relatives à la prolongation des mandats de leurs directeurs et de leurs adjoints.

Les règlements proposés portant modification des règlements relatifs à l'Agence européenne des produits chimiques et à l'Agence communautaire de contrôle des pêches sont en cours d'adoption; la proposition de modification en vue d'une harmonisation de la réglementation est prévue.

1.2 Les propositions de règlement représentent des modifications de règlements existants relatifs à 18 agences, modifiant de façon similaire chacun de ces règlements en son préambule.

La proposition standard de modification indique que l'agence est placée sous la direction d'un directeur nommé sur proposition de la Commission, que son mandat est de cinq ans, période qui, sur proposition de la Commission et après évaluation, peut être prolongée une fois pour une période qui n'exécède pas cinq ans.

Dans le cadre de l'évaluation, la Commission apprécie les résultats obtenus au cours du premier mandat et la façon dont ils ont été atteints, ainsi que les missions et les besoins de l'agence pour les prochaines années.

2. Observations générales

2.1 Le CESE salue l'élaboration par la Commission d'une proposition de modification des règlements du Conseil relative à l'harmonisation des règles actuellement divergentes régissant les procédures de nomination et la prolongation des mandats des directeurs exécutifs et de leurs adjoints au sein de 18 agences européennes.

2.2 Le CESE apprécie et encourage la volonté de la Commission d'uniformiser les procédures, dans la mesure où elle confère un caractère plus clair et maniable à la réglementation relative à la Communauté européenne. Non seulement la réglementation en est clarifiée, mais les activités des agences européennes et la direction donnée par la Commission à celles-ci en sont aussi uniformisées et simplifiées.

Cette clarté et cette simplification sont également susceptibles d'être utiles aux directeurs exécutifs et à leurs adjoints, dans la mesure où les missions et les compétences des agences chargées de diverses activités apparaîtront plus nettement. Les règlements portant création des diverses agences, dans la mesure où ils comportaient une pluralité d'expressions, c'est-à-dire différents mots — par exemple en ce qui concerne les nominations de directeurs exécutifs, de directeurs et de leurs adjoints ou les expressions de renouvellement, de prolongation et de continuation —, et où ils mettaient en place des mandats de durées différentes, étaient source de confusion dans l'application des règles relatives aux statuts juridiques liés aux nominations et aux mandats.

3. Remarques particulières

3.1 Le CESE, tout en saluant l'objectif poursuivi par la modification des règlements, fait remarquer que, parmi les agences mentionnées dans la proposition, il est nécessaire de procéder à des modifications y compris dans le cas de la Fondation européenne pour la formation, contrairement à ce que propose la Commission; en effet, le règlement (CEE) n°1360/90 du Conseil stipule, en son article 7, paragraphe 1, que: «Le directeur de la fondation est nommé par le conseil de direction, sur proposition de la Commission, pour une période de cinq ans. Ce mandat est renouvelable.»

La proposition de règlement de la Commission visant à modifier les règlements existants utilise partout le verbe «prolonger» et non pas «renouveler».

3.2 Le CESE regrette que les articles du traité CE concernant la nomination des juges auxquels se réfère la Commission dans l'exposé des motifs de sa proposition, à savoir les articles 223 et 225, ne soient pas cités comme il convient; il faut en effet se référer à l'article 224 et non pas à l'article 225.

3.3 Le CESE exprime son incompréhension face au constat que le règlement (CE) n° 2667/2000 du Conseil relatif à l'Agence européenne pour la reconstruction, qui avait fixé la durée du mandat du directeur à 30 mois, et le règlement (CE) n° 2068/2004 du Conseil modifiant le précédent et prolongeant l'activité de cette agence à partir de cette période de 30 mois jusqu'au 31 décembre 2006, ne correspondent pas aux objectifs d'harmonisation fixés.

3.4 Le CESE ne comprend pas pourquoi, si la Commission est animée par un objectif d'uniformisation, elle ne met pas en œuvre ce même principe pour ce qui est de la terminologie utilisée pour les titres désignant les fonctions d'encadrement.

Le CESE attire l'attention de la Commission sur le fait qu'il est peu probable et inacceptable qu'une agence aussi essentielle et coûteuse que l'Agence européenne chargée de la sécurité des réseaux et de l'information ne soit créée que pour une période de cinq ans. On peut supposer, en constatant que les autres agences qui avaient été mises en place pour une durée limitée ont vu leur activité prolongée, que ce sera également le cas pour celle-ci; c'est la raison pour laquelle il faut dès à présent se préparer à une modification du règlement.

Les objectifs et missions fixés par le règlement (CE) n° 460/2004 du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2004 instituant l'Agence européenne chargée de la sécurité des réseaux et de l'information justifient par eux-mêmes la recommandation du CESE.

3.5 Le CESE salue les objectifs d'uniformisation, de clarification et de simplification fixés par la Commission. Toutefois, il ne comprend pas pourquoi la Commission ne prend pas en compte l'article 27 (77) du chapitre 1^{er} (Recrutement) du Titre III (Carrière du fonctionnaire) du statut des fonctionnaires des Communautés européennes, qui est rédigé comme suit:

«Le recrutement doit viser à assurer à l'institution le concours de fonctionnaires possédant les plus hautes qualités de compétence, de rendement et d'intégrité, recrutés sur une base géographique aussi large que possible parmi les ressortissants des États membres des Communautés».

La proposition de règlement visant à modifier les règlements existants élaborée par la Commission viole gravement cette exigence, en écartant, sous prétexte d'économies budgétaires, la publication d'un concours officiel, c'est-à-dire la procédure de sélection prévue par le traité CE. Dans l'exposé des motifs de la proposition de règlement, la Commission se départit délibérément de la publication de concours officiels prévue par le traité, sous prétexte qu'il est plus opportun d'agir autrement.

Le CESE ne peut accepter que l'on s'écarte ainsi des exigences prévues par le traité et par le statut des fonctionnaires des Communautés européennes, car, s'il l'acceptait, cela signifierait que, selon toute probabilité, aucun citoyen des dix nouveaux États membres n'aurait de chances de se voir nommer à un poste de directeur, directeur adjoint ou directeur exécutif d'agence.

Le CESE exprime son désaccord avec le fait que les organismes compétents aient le choix entre une prolongation du mandat et la mise en œuvre d'une nouvelle procédure de recrutement.

Le point de vue du CESE est qu'il convient de renforcer la confiance des citoyens de l'Union européenne dans les institutions européennes. Or, le renforcement de la confiance est fortement compromis, si les citoyens européens résidant dans les dix nouveaux États membres constatent qu'il leur est quasiment impossible d'accéder à un poste de direction dans les institutions de l'Union européenne.

Sur les 20 agences européennes, une seule compte à sa tête un citoyen européen provenant d'un des dix nouveaux États membres.

Le CESE recommande que, compte tenu des éléments évoqués ci-dessus, ainsi que des règles de la Communauté européenne relatives à l'égalité des chances, la Commission européenne revoie attentivement sa proposition de modification des règlements existants.

Bruxelles, le 15 décembre 2005.

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

Avis du Comité économique et social européen sur le «Livre vert sur la politique des services financiers (2005-2010)»

[COM(2005) 177 final]

(2006/C 65/24)

Le 3 mai 2005, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur le: «Livre vert sur la politique des services financiers (2005-2010)»

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

Lors de sa 422^{ème} session plénière des 14 et 15 décembre 2005 (séance du 15 décembre 2005), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 115 voix pour et une abstention.

1. Introduction

1.1 Le Livre vert de la Commission européenne sur la politique des services financiers contient des propositions visant à intégrer davantage les marchés financiers de l'UE. Ce document est essentiellement axé sur la mise en œuvre des règles existantes adoptées dans le cadre du Plan d'action pour les services financiers et sur la coopération plutôt que sur la formulation de nouvelles lois. Il explore les possibilités d'améliorer l'accès transfrontalier aux services financiers de détail et à la gestion des actifs.

1.2 Le Livre vert souligne la nécessité à court terme d'achever les travaux en cours et de finaliser les propositions législatives en phase de négociation au Parlement européen et au Conseil. Il insiste également sur le fait que la législation existante doit être mise en œuvre de manière efficace et ce, en trois phases: la transposition efficace des règles européennes dans la législation nationale, le contrôle plus rigoureux de leur mise en œuvre par les autorités de contrôle et une évaluation ex-post continue. La Commission a déclaré qu'elle appliquerait l'approche rigoureuse «mieux légiférer» à l'ensemble du futur processus réglementaire en menant des évaluations d'impact approfondies et une consultation étendue.

1.3 Dans certains domaines, la Commission peut proposer de nouvelles initiatives. D'autres Livres verts sur la gestion d'actifs et le crédit hypothécaire ont été publiés en juillet 2005.

1.4 La Commission note que le marché des services financiers de détail reste fragmenté. C'est pourquoi elle a notamment décidé d'envisager des moyens de rendre l'utilisation transfrontalière des comptes bancaires plus conviviale et d'éliminer les entraves afin que les consommateurs puissent comparer les prix dans les différents États membres et trouver les meilleurs plans d'épargne, prêts hypothécaires, assurances et pensions, grâce à des informations claires visant à leur faciliter la tâche.

1.5 Le Livre vert aborde d'autres questions: garantir que les normes et pratiques en matière de surveillance convergent à travers l'Europe, encourager les investissements transfrontaliers et tirer profit de l'occasion stratégique qu'a l'UE d'influencer les paramètres réglementaires du marché financier mondial émer-

gent. La Commission propose de renforcer les relations financières avec les États-Unis, le Japon et la Chine.

2. Observations générales

2.1 Le Comité économique et social européen (CESE) se félicite d'avoir ainsi l'occasion de communiquer son point de vue sur les priorités de la Commission européenne en matière de politique des services financiers pour la période 2005-2010. Comme nous entrons dans une ère post-PASF, c'est à juste titre que la Commission dresse un bilan des résultats obtenus et esquisse ses futures priorités.

2.2 La Commission considère très justement que le PASF constitue l'une des réussites de la première phase de la stratégie de Lisbonne. Au cours de cette période cruciale qu'est la deuxième et dernière phase de la stratégie, qui s'achève en 2010, il sera plus essentiel que jamais de s'assurer que la politique des services financiers encourage la réalisation des objectifs de Lisbonne en matière de croissance et d'emploi.

2.3 Le CESE soutient donc la Commission lorsqu'elle s'attelle à encourager la profondeur, la liquidité et le dynamisme des marchés financiers afin de permettre l'acheminement des capitaux et des services financiers vers toutes les zones de l'économie. Un secteur financier stable, intégré et compétitif, au sein duquel d'efficaces mesures de protection des consommateurs garantissent une confiance élevée de la part de ces derniers, constitue une condition nécessaire pour assurer la prospérité de l'économie européenne.

2.4 Le CESE adhère également à la proposition de la Commission de recentrer ses efforts au cours des cinq prochaines années et de mener à bien les initiatives déjà prises. À ce stade, il convient de contrôler et d'évaluer les initiatives passées et d'introduire toute nouvelle initiative avec une certaine prudence et en tenant dûment compte du point de vue des consommateurs. Une analyse coûts-avantages devrait être automatiquement intégrée à la nouvelle législation; celle-ci devrait être rédigée d'une manière suffisamment claire, afin que les États membres ne puissent pas y ajouter ultérieurement des exigences non prévues («gold plating»).

3. Observations spécifiques

3.1 Le CESE félicite la Commission pour la qualité des propositions contenues dans le Livre vert et est largement favorable à la majorité d'entre elles. L'avis du CESE sur le Livre vert vise donc à mettre en exergue les domaines revêtant une importance particulière pour la société civile organisée européenne tout en demandant à la Commission des informations plus spécifiques sur ses projets relatifs à un certain nombre de questions clés.

3.2 Orientation politique fondamentale du Livre vert

3.2.1 Le CESE souscrit aux objectifs généraux de la politique de la Commission au cours des cinq prochaines années, ainsi qu'à l'orientation politique fondamentale proposée.

3.2.2 Le CESE soutient l'objectif général de la Commission européenne qui est de créer un marché financier européen ouvert et rentable, régi par des règles de contrôle adéquates qui garantissent un niveau de protection des consommateurs suffisamment élevé. La Commission doit tenir compte du fait que la protection et la confiance des consommateurs sont des concepts indissociables. Par conséquent, bien que nous constatons que les objectifs de la Commission intègrent de manière de plus en plus équilibrée le rôle des employeurs et des travailleurs, ou des établissements financiers et des consommateurs dans la société civile, il conviendrait également de reconnaître le rôle central d'une politique efficace de protection des consommateurs. Il est essentiel de disposer d'un personnel compétent et en nombre suffisant pour donner confiance aux consommateurs et assurer leur éducation.

3.2.3 Le CESE partage le point de vue de la Commission selon lequel les **mots-clés** de concurrence transfrontalière, d'accès au marché, de transparence accrue, d'intégrité du marché, de stabilité financière, de compétitivité internationale du secteur financier de l'UE et d'efficacité sont toujours valables aujourd'hui. Cependant, la Commission devrait reconnaître que les besoins des consommateurs doivent également constituer un critère déterminant de toute nouvelle initiative. La confiance accordée par les consommateurs aux services financiers pourrait être l'étalon de mesure par lequel la Commission pourrait évaluer sa capacité réelle à répondre aux demandes des consommateurs.

3.2.4 Les PME sont des catalyseurs économiques dont les besoins doivent être au cœur des politiques communautaires. Le CESE est tout à fait favorable à l'idée selon laquelle un climat favorisant **l'esprit d'entreprise, reposant sur un marché des capitaux à risque qui fonctionne bien**, constitue un élément essentiel pour promouvoir les entreprises nouvelles et innovantes et ainsi encourager l'esprit d'entreprise et accroître de manière durable le taux de croissance économique en Europe. La politique communautaire des services financiers a amélioré l'environnement juridique pour la mobilisation de capitaux par

les PME, notamment par le biais de la directive «Prospectus»⁽¹⁾. Des initiatives non réglementaires peuvent également s'avérer appropriées.

3.2.5 Étant donné l'engagement du CESE par rapport à la compétitivité et la position concurrentielle de l'UE sur le marché mondial, nous rejoignons la Commission pour dire que **l'approche «mieux légiférer»** doit être appliquée rigoureusement à l'ensemble de ses initiatives. Néanmoins, le CESE préconise de prendre en compte un certain nombre de facteurs avant de poursuivre l'approche «mieux légiférer». Tout d'abord, le CESE espère que des études d'impact seront menées par des organismes indépendants et compétents. Il convient de ne pas insister de façon excessive sur l'intégration des services financiers en tant que telle sans tenir compte des intérêts des consommateurs: ces deux facteurs sont liés. Les aspects sociaux et la question de l'emploi doivent être intégrés à l'ensemble des évaluations. Il convient de mener une consultation étendue avant la finalisation des études d'impact et d'adopter une approche fondée sur des éléments concrets. Il faut également garder à l'esprit que les associations de consommateurs disposent généralement de moyens plus limités que l'industrie. Ainsi, la participation à des groupes de discussion pour certains produits de détail spécifiques pourrait grever fortement les ressources humaines des associations de consommateurs.

3.2.6 Le CESE estime que **l'approche d'élaboration des politiques fondée sur les éléments concrets** que définit la Commission est la bonne approche, à condition qu'elle tienne dûment compte de la dimension des consommateurs. Il demande également à la Commission de déclarer explicitement que cet engagement ne concerne pas seulement la législation émanant de la DG Marché intérieur et Services, mais également celle proposée par les autres directions générales. Le CESE adhère également parfaitement au point de vue de la Commission selon lequel il convient de demander au Parlement européen, mais aussi, selon le Comité, au Conseil, d'appliquer les principes susmentionnés pour «mieux légiférer» afin d'éviter que les négociations de codécision ne donnent lieu à des versions trop complexes du texte original de la Commission. Enfin, le CESE note que l'approche «mieux légiférer» doit également être appliquée par les comités de niveau 3⁽²⁾ et les organismes responsables de la normalisation sur le plan mondial⁽³⁾.

3.2.7 Le CESE souligne que si les réglementations et normes proposées ne subissaient pas de **test de compétitivité**, les chances de l'UE de réaliser les objectifs de Lisbonne seraient fortement réduites, ce qui saperait la compétitivité de l'UE dans le monde, sa stabilité financière et sa capacité à créer de l'emploi. Le CESE considère qu'il ne faut pas manquer cette occasion unique. Outre la compétitivité des nouvelles initiatives, la Commission doit également tester son aptitude à régler des problèmes auxquels les consommateurs et les fournisseurs pourraient se trouver confrontés sur le marché.

⁽¹⁾ Directive 2003/71/CE, JO L 345, 31.12.2003.

⁽²⁾ Les comités de niveau 3 sont le comité européen des régulateurs des marchés de valeurs mobilières (CERVM), le comité européen des contrôleurs bancaires (CECB) et le comité européen des contrôleurs des assurances et des pensions professionnelles (CECAPP) établis dans le cadre du processus de Lamfalussy.

⁽³⁾ Tels que le comité de Bâle sur le contrôle bancaire (CBCB), l'organisation internationale des commissions de valeurs (OICV), le groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux de l'OCDE (GAFI) et le conseil des normes comptables internationales (IASB).

3.2.8 Le CESE se félicite de constater que la Commission entend exploiter davantage ses **pouvoirs en matière de concurrence** afin de s'assurer que les grands objectifs du PASF par rapport à la poursuite de l'intégration ne sont pas contrecarrés par un comportement anticoncurrentiel. Cependant, il recommande à la Commission de fournir une sécurité juridique, par exemple en créant une «sphère de sécurité», quant aux conditions dans lesquelles l'autoréglementation n'est pas jugée contraire au droit sur la concurrence.

3.2.9 Le CESE soutient le maintien de l'**approche Lamfalussy**. Donc, au niveau 2 du processus Lamfalussy, le CESE invite les institutions européennes à conclure un accord (inter-institutionnel) afin d'attribuer au Parlement européen le statut de colégislateur qu'il aurait eu en vertu de l'article I-36 du traité constitutionnel. Cela empêchera notamment les clauses de caducité de prendre effet en avril 2007 (comme ce serait le cas dans la directive sur les abus de marché) ⁽⁴⁾.

3.2.10 Cependant, même si la Commission affirme que «le système européen de prise de décision et les structures réglementaires sont devenus plus rationnels et plus efficaces à la suite du processus Lamfalussy», l'efficacité et la rapidité de ce processus suscitent des questionnements. Le processus législatif ne peut pas toujours être plus rapide et plus efficace étant donné que la consultation requise pour définir les mesures de mise en œuvre a un impact sur le temps nécessaire pour adopter le texte final. Toutes les parties se doivent donc de maintenir un juste équilibre entre une consultation suffisante et la rapidité d'exécution. De plus, le CESE hésite à soutenir l'application du processus Lamfalussy aux questions relatives aux services financiers de détail si les pouvoirs discrétionnaires des États membres dans le domaine de la protection des consommateurs risquent d'être remis en cause.

3.3 Mieux légiférer, transposition, mise en œuvre et évaluation continue

3.3.1 Le CESE est en principe d'accord avec les **mesures prioritaires** identifiées par la Commission. Il est désormais tout aussi important pour la Commission de dire explicitement comment elle compte mettre en pratique ses bonnes intentions d'améliorer la législation et quelles mesures concrètes elle entend prendre pour atteindre ses propres objectifs. Il est particulièrement important pour la Commission de formuler ces idées clairement afin que les parties prenantes aient un aperçu réaliste de ce que la Commission entend entreprendre pour réaliser ses objectifs et comment les parties prenantes peuvent prendre part à ce processus.

3.3.2 L'UE a besoin de la stratégie la plus efficace pour stimuler la croissance et créer des emplois d'une manière qui soit profitable à l'ensemble de la société. Une législation excessivement lourde et inappropriée ne réussira qu'à freiner la croissance économique et la création d'emplois. Le CESE se félicite donc de la proposition visant à évaluer les avantages économiques réels des directives et règlements existants. Il se réjouit de l'engagement pris par la Commission de **modifier ou supprimer les mesures qui ne réussissent pas ce test** et est

impatient de voir les paroles se transformer en actes. Toutefois, le CESE estime que les intérêts des consommateurs doivent se voir reconnaître une priorité maximale dans une telle évaluation. Il convient dès lors de tenir compte non seulement des avantages économiques en tant que tels, mais spécifiquement des avantages économiques pour les consommateurs, et notamment des dommages potentiels que ces derniers pourraient subir.

3.3.3 Le CESE se félicite de l'accent majeur mis par la Commission sur la **transposition, la mise en œuvre et l'application correctes des mesures du PASF** et considère qu'il s'agit là d'une condition sine qua non de la réussite des objectifs poursuivis par le PASF. Le CESE relève toutefois que la participation des États membres et des comités de niveau 3 Lamfalussy est essentielle à la réussite du processus. En effet, en l'absence de leur engagement inconditionnel et clair, les objectifs ne pourront être réalisés, quelles que soient les bonnes intentions et la détermination de la Commission.

3.3.4 C'est pourquoi le CESE recommande vivement à la Commission de poursuivre l'effort et de maintenir l'engagement des chefs d'État ou de gouvernement, des membres du conseil ECOFIN et des comités de niveau 3 car il est important que ces acteurs s'approprient le marché unique. De plus, le CESE pense que dans le processus actuel de réflexion sur le rôle et l'avenir de l'Union européenne, la Commission doit pousser les **États membres à communiquer clairement à leurs citoyens** la finalité des décisions prises au niveau européen et le raisonnement qui les sous-tend. Il est important que la société prenne conscience de la manière dont elle peut et doit participer au processus d'élaboration des politiques européennes en général et à la construction du marché unique en particulier.

3.3.5 Afin de faciliter la stabilité financière et la compétitivité mondiales que le marché unique vise à instaurer, le CESE est particulièrement favorable à la recommandation 6 ⁽⁵⁾. Selon cette recommandation, qui concerne le processus dit de **gold-plating**, les États membres «s'abstiennent d'ajouter, dans les mesures nationales d'exécution, des conditions ou exigences qui ne sont pas nécessaires aux fins de la transposition de la directive concernée, lorsque ces conditions ou exigences sont de nature à compromettre la réalisation des objectifs poursuivis par cette directive».

3.3.6 Cela dit, le CESE encourage la Commission à s'assurer que le jargon utilisé dans la législation communautaire est suffisamment clair. En effet, le CESE précise que ce qui est parfois décrit comme du «gold-plating» peut s'avérer une tentative des États membres de clarifier les textes communautaires, ce qui allège la charge des entreprises plutôt que d'en imposer une nouvelle. Quoi qu'il en soit, qu'il s'agisse de la volonté des États membres de respecter parfaitement la législation communautaire ou d'une tentative de clarification des textes juridiques communautaires, la charge s'en retrouve accrue. Étant donné que de telles charges ont souvent un impact disproportionné sur les PME, la Commission doit s'assurer que la bureaucratie et la législation ne pèsent pas de manière excessive sur les entrepreneurs et les innovateurs.

⁽⁴⁾ Directive 2003/6/CE, JO L 96, 12.4.2003.

⁽⁵⁾ SEC(2004)918.

3.3.7 Par ailleurs, le marché unique ne doit pas accroître les risques pour les consommateurs en supprimant la protection existante au niveau national. Les règles et réglementations nationales en matière de protection des consommateurs ont été développées pour englober les questions relatives aux marchés nationaux. Elles ne doivent donc pas nécessairement être considérées comme des obstacles au marché intérieur. Le CESE n'est pas convaincu que, d'une manière générale, les actuelles dispositions nationales en matière de protection des consommateurs faussent en elles-mêmes la concurrence et l'innovation et limitent le développement d'un marché transfrontalier. Il ne suffit pas de supposer que la suppression de ce que l'on considère comme des obstacles débouchera nécessairement sur un marché transfrontalier de la consommation qui fonctionne bien et qui est efficace. Les États membres doivent néanmoins veiller à ne pas introduire de mesures supplémentaires renforçant la protection du consommateur qui auraient pour effet de protéger d'une manière ou d'une autre leur marché domestique contre leurs concurrents des autres marchés européens. Le CESE estime qu'une pleine harmonisation des éléments clés en matière de services bancaires destinés aux particuliers (tels que l'information précontractuelle, le taux annuel effectif global, etc.) — en somme une harmonisation complète et ciblée — constitue le moyen le plus efficace de créer en Europe un véritable marché intérieur des services bancaires destinés aux particuliers tout en garantissant un niveau satisfaisant de protection du consommateur.

3.4 Consolidation de la législation sur les services financiers au cours de la période 2005-2010

3.4.1 Finaliser les mesures résiduelles

3.4.1.1 Il est logique de compléter et de consolider les initiatives existantes avant de s'attaquer à de nouveaux projets. Le CESE partage donc le point de vue de la Commission selon lequel la première priorité pour les 12 prochains mois doit être la **finalisation des éléments restants** du PASF. En d'autres termes, il convient de conclure les négociations au Parlement européen et au Conseil, de finaliser les mesures de mise en œuvre actuellement à l'étude à la Commission et, sous réserve d'une évaluation d'impact concluante et approfondie, de proposer une directive-cadre régissant la compensation et le règlement des valeurs mobilières.

3.4.2 Contrôle efficient et efficace

3.4.2.1 Tandis que le CESE accueille favorablement l'approche évolutive recommandée par la Commission, il est profondément persuadé que le Livre vert a manqué une occasion de définir des objectifs politiques clairs et ambitieux dans le domaine de la surveillance des banques. Nous estimons qu'il est essentiel de définir le **chemin critique**, c'est-à-dire de déterminer comment aborder les nombreuses questions distinctes mais interdépendantes au cours des prochaines années. Le CESE espère dès lors que le Livre blanc contiendra davantage de propositions concrètes. Les propositions soumises en matière de supervision bancaire devraient également s'étendre au secteur des assurances.

3.4.2.2 En vue de favoriser le développement d'une culture propre de protection des consommateurs, au sein de laquelle les consommateurs les plus vulnérables bénéficient davantage

de protection que les investisseurs expérimentés, qui permette à l'UE d'être concurrentielle au niveau mondial et de générer de la croissance, le CESE a identifié une série de problèmes à traiter en privilégiant les intérêts des consommateurs:

- la suppression des contrôles qui font double emploi;
- la suppression des incohérences entre les directives et des exceptions obsolètes au principe du pays d'origine;
- une révision des filets de sécurité et l'éventuel examen des modèles de contrôle;
- la convergence des meilleures pratiques de contrôle;
- la coopération entre les comités de niveau 3 (CERVM, CECB, CECAPP);
- la coopération entre toutes les parties prenantes.

3.4.2.3 Conformément à son avis ⁽⁶⁾ du 9 mars 2005 sur la proposition de directive sur les exigences en fonds propres, le CESE se félicite de la déclaration de la Commission selon laquelle un **contrôle consolidé** constitue une demande légitime du secteur. En supposant qu'un contrôle consolidé n'empêche nullement sur la capacité des États membres à réagir en cas de violation des règles par les opérateurs au détriment des consommateurs actifs sur leur marché, le CESE considère qu'un tel contrôle fournirait un degré de protection des consommateurs approprié tout en réduisant au minimum la redondance des exigences réglementaires. Cela permettrait ensuite d'améliorer l'efficacité du secteur financier de l'UE. Cependant, le CESE trouve que le document de la Commission n'est pas clair quant à la nécessité de faire converger les contrôles avant de pouvoir fournir un contrôle consolidé. Le CESE est d'avis que l'objectif et la mise en œuvre finale du contrôle consolidé devraient rapidement agir comme un catalyseur de la convergence des contrôles.

3.4.3 Permettre l'investissement et la concurrence transfrontaliers

3.4.3.1 La suppression des obstacles injustifiés à la consolidation amènera effectivement des avantages économiques. Ces avantages économiques se traduiront par un dynamisme accru de l'économie européenne, ce qui signifiera une meilleure création d'emplois et une amélioration des niveaux de vie des citoyens européens. Le CESE soutient donc l'objectif de la Commission qui est d'éliminer ou de réduire les obstacles injustifiés aux opérations transfrontalières, telles que la concentration par le biais des **fusions et acquisitions**. Ces dernières années, les activités transfrontalières se sont multipliées, en dépit d'un nombre relativement limité de fusions et d'acquisitions dans le secteur bancaire européen (une série d'opérations de ce type ont toutefois été réalisées ces derniers mois ou sont en passe de l'être). Cette situation s'explique par l'existence, au sein du marché bancaire européen, d'obstacles structurels dont un grand nombre ne débouchent sur aucune amélioration de la valeur pour les consommateurs ou de la stabilité financière, et pourraient être levés ou réduits par la prise de mesures politiques. La restructuration du secteur se traduira par de profonds changements pour l'ensemble des parties concernées: employés, entreprises et consommateurs. Il convient d'adopter une stratégie globale sur les moyens de faire face aux conséquences du changement.

⁽⁶⁾ JO C 234 du 22.9.2005

3.4.3.2 Le CESE rejoint la position adoptée dans le Livre vert selon laquelle la concentration n'est pas une fin en soi, mais plutôt un moyen de faire des économies d'échelle et d'envergure. Ces économies permettent ensuite aux banques de proposer à leurs clients, qu'il s'agisse de particuliers, de PME ou d'acteurs plus importants, une gamme de services plus étendue à un prix plus avantageux. De même, il convient de noter que la concentration et le développement de synergies n'entraînent pas systématiquement une réduction d'effectifs au sein d'un groupe bancaire issu d'une fusion; de fait, c'est souvent le contraire qui se produit. Le CESE y voit donc un important moteur pour l'emploi, car le secteur financier fournit déjà de nombreux emplois en Europe. Les banques n'assumeront les coûts et les risques associés aux fusions et acquisitions que si elles constatent que ces avantages économiques ou synergies sont réalisables. Dans ce contexte, le CESE attend avec intérêt la prochaine étude de la Commission européenne portant sur les obstacles aux fusions et acquisitions transfrontalières en Europe.

3.4.3.3 Par conséquent, il est logique que le CESE engage la Commission à publier une «feuille de route» des mesures prévues dans ce domaine en fournissant un calendrier prévisionnel d'exécution de ces mesures.

3.4.4 La dimension externe

3.4.4.1 Le CESE approuve les grandes lignes de cette section et souscrit pleinement au point de vue de la Commission selon lequel le secteur financier de l'UE doit être concurrentiel sur les marchés mondiaux. Le CESE se félicite donc particulièrement des initiatives de la Commission visant à approfondir le **dialogue sur la réglementation des marchés financiers** entre l'UE et les États-Unis, à renforcer les relations avec le Japon, la Chine et l'Inde et à élargir le champ de ce dialogue. Le CESE estime que cela revêt une importance cruciale, notamment et surtout au vu du rôle de plus en plus majeur que jouent la Chine et l'Inde dans l'économie mondiale.

3.4.4.2 La mondialisation des marchés des capitaux et des services financiers et l'absence d'instances décisionnelles réellement internationales ont permis à des **organismes responsables de la normalisation sur le plan mondial** de jouer un rôle majeur dans l'élaboration des politiques. Le CESE considère que l'UE ne se montre pas assez unie dans certains de ces forums. Dans certains cas, cela peut avoir des répercussions sur la capacité de l'UE d'influencer ces normes et donc se retourner contre les propres intérêts de l'Union.

3.4.4.3 Étant donné la nature et le rôle variables de ces forums, les solutions personnalisées sont préférables à une approche unique; l'Europe doit cependant s'exprimer d'une seule et même voix ferme au niveau des instances internationales de normalisation. Le CESE insiste sur le fait que dans ce domaine, l'objectif est de parvenir à des normes internationales uniques, particulièrement pertinentes en matière de comptabilité, respectant les intérêts européens et d'éviter la création de normes européennes spécifiques, difficilement conciliables avec la norme internationale. Cette approche permettrait non seule-

ment à l'industrie européenne des services financiers et à ses clients de parler d'une seule et même voix sur la scène mondiale, ce qui leur conférerait plus de poids, mais elle contribuerait également à la mise en place, au niveau international, de conditions de concurrence véritablement équitables, avec tous les avantages qu'une telle évolution pourrait apporter.

3.5 Nouvelles initiatives ciblées éventuelles

3.5.1 En ce qui concerne les nouvelles initiatives ciblées possibles, le CESE souhaite attirer l'attention sur celles qui concernent le domaine des services financiers de détail. Le Comité est effectivement convaincu que la qualité du choix compte autant, si pas davantage, que le nombre de possibilités offertes aux consommateurs. Le CESE pense dès lors que l'adaptation aux marchés locaux constitue une question majeure pour les fournisseurs de services de détail et ce, quelle que soit la méthode de distribution adoptée.

3.5.2 En ce qui concerne les recommandations émises par le forum de discussion sur le **crédit hypothécaire**, le CESE considère qu'une approche fondée sur la concurrence, garantissant un plus grand choix et une meilleure qualité des produits, serait préférable à une harmonisation des produits hypothécaires. Le CESE reconnaît également que des travaux préparatoires sérieux ont été menés par la Commission afin de passer en revue la législation existante en matière de gestion des actifs. Quant à savoir si ces travaux devraient donner lieu à des initiatives concrètes en matière de crédit hypothécaire et/ou de gestion des actifs en 2006, le Comité, qui a été consulté par la Commission au cours de cette année, estime qu'il convient de commencer par réaliser une évaluation d'impact sérieuse, et notamment une analyse coût/avantage.

3.5.3 Le CESE n'est toujours pas convaincu des avantages du **26^{ème} régime**, surtout pour les consommateurs. Il s'accorde avec la Commission pour dire que l'avantage de ce 26^{ème} régime reste à prouver et qu'il sera difficile de parvenir à un accord sur des normes européennes optionnelles conçues uniquement pour certains produits. Les consommateurs risquent également de ne plus s'y retrouver entre les normes et réglementations nationales et celles appliquées ailleurs. De même, ce 26^{ème} régime serait probablement aussi compliqué à mettre en place que le droit civil européen, avec un droit procédural et une structure judiciaire propres, etc. Néanmoins, l'idée du 26^{ème} régime est stimulante et mérite d'être étudiée de manière plus approfondie.

3.5.4 Il est néanmoins clair qu'aucun régime supplémentaire, facultatif ou de remplacement ne doit contraindre les fournisseurs à une normalisation des produits car cela pourrait nuire à la capacité compétitive et innovante de l'industrie des services financiers qui lui permet de s'adapter pour suivre l'évolution des besoins de ses clients.

3.5.5 Dans le cadre de cette discussion, le CESE souhaite donc que la Commission apporte toutes les clarifications possibles afin de mieux comprendre le 26^{ème} régime. Le CESE se félicite de la réalisation prochaine d'une étude de faisabilité.

3.5.6 Le recours plus systématique à des **groupes de discussion** est globalement positif. Cependant, comme nous l'avons déjà souligné, la création de groupes de discussion pour des produits de détail spécifiques risque de grever fortement les ressources humaines des associations de consommateurs.

3.5.7 Domaines d'action future éventuelle

3.5.7.1 Le CESE se réjouit de constater que la Commission européenne souhaite codifier et si possible simplifier les **règles existantes concernant les exigences en matière d'information**. Toutefois, il est plus favorable à une simplification qu'à une codification. Le CESE interprète la référence à une simplification comme un signe attestant de l'intention de la Commission d'améliorer la qualité, par opposition à la quantité, des informations fournies aux consommateurs. Afin d'améliorer les exigences relatives à la qualité, le CESE invite la Commission à examiner les exigences légales existantes (tant au niveau de l'UE que des États membres) afin d'harmoniser les obligations relatives aux informations qui sont concernées et de normaliser la fourniture d'informations (éventuellement en procédant à une codification) en tenant compte du support choisi par le consommateur.

3.5.7.2 Le CESE estime que les consommateurs pourraient tirer profit de meilleures normes sur les informations essentielles, qui pourraient notamment prendre la forme de données compréhensibles, structurées et comparables sur tous les aspects cruciaux d'un contrat. Il convient par conséquent de garantir un niveau élevé de protection des consommateurs afin de s'assurer que les informations sont adéquates et pertinentes et qu'elles fournissent la protection juridique appropriée.

3.5.7.3 En ce qui concerne la **médiation financière** et les relations des institutions financières et des consommateurs avec les intermédiaires, le CESE note tout d'abord que l'intermédiation financière est soumise à une réglementation fluctuante au niveau de l'UE. La directive sur l'intermédiation en assurance ⁽⁷⁾ et la directive sur les marchés d'instruments financiers ⁽⁸⁾ définissent différents concepts et niveaux de réglementation pour l'intermédiation des produits et services financiers. Il convient de promouvoir le renforcement de la cohérence et de la convergence dans ce domaine, mais le CESE est d'avis que le régime présenté dans la directive sur les marchés d'instruments financiers, qui constitue l'approche la plus complète, devrait bénéficier d'un délai suffisant pour prouver son efficacité et qu'il ne faut pas tirer de conclusions hâtives quant à l'éventuelle nécessité de rédiger une nouvelle réglementation dans le domaine de la médiation financière.

3.5.7.4 Étant donné la nécessité d'un alignement plus poussé des règles en matière de déontologie et de conseil à la vente, il faudrait envisager la création de conditions équitables pour tous les fournisseurs de services financiers aux particuliers, tout en tenant compte des différences entre les conditions nationales. Il

serait toutefois plus bénéfique de garantir la convergence ou l'harmonisation des règles nationales de commercialisation et de distribution que de lancer de nouvelles initiatives sur les règles en matières de déontologie.

3.5.7.5 Quant au rôle des conseils professionnels et indépendants, le Comité juge qu'une distinction doit être établie entre (i) la fourniture de conseils rémunérés sollicités par le consommateur et (ii) la fourniture de conseils visant à aider le consommateur à faire un choix en toute connaissance de cause.

3.5.7.6 Par dessus tout, il est capital d'appliquer des règles et normes précises aux intermédiaires financiers, qui jouent un rôle clé dans le domaine des produits d'investissement en particulier, mais aussi dans celui de l'intermédiation des prêts. Les intermédiaires doivent également prouver qu'ils détiennent de solides connaissances relatives à leur domaine d'activité ainsi qu'à leurs produits. Les courtiers et les agents indépendants devraient avoir l'obligation de fournir à leurs clients des conseils pertinents, loyaux et fiables. Des mesures doivent par ailleurs être prises pour garantir une résolution rapide et efficace des litiges. L'expertise doit être spécifique, c'est-à-dire qu'elle pourrait être scindée en plusieurs domaines: épargne, investissement, assurance, hypothèques/crédits. La prise en compte de ces questions suivrait l'évolution au niveau national.

3.5.7.7 Le CESE note avec intérêt le souhait de la Commission d'examiner plus en détail les obstacles rencontrés à l'ouverture transfrontalière de **comptes bancaires** ainsi que les questions relatives au traitement, à la portabilité, à la transférabilité et à la clôture de ces comptes. Sur ces derniers points, l'influence des systèmes électroniques et informatiques existants ne doit pas être négligée.

3.5.7.8 Le CESE est profondément convaincu que le Livre vert de la Commission aurait dû aborder les questions fiscales de manière explicite. Depuis l'adoption de la 6^{ème} directive sur la TVA ⁽⁹⁾ et en particulier depuis une dizaine d'années, l'absence de neutralité du **régime de la TVA appliqué aux services financiers** et l'absence de sécurité juridique du système actuel sont de plus en plus problématiques.

3.5.7.9 Dans son rapport sur l'état de l'intégration financière dans l'UE, le groupe d'experts du secteur bancaire ⁽¹⁰⁾ souligne qu'une «application moins pénalisante de la TVA sur les services externalisés est une condition-clé pour une plus grande intégration des fonctions (...) au sein de centres d'excellence en mesure de fournir des services horizontaux aux différentes composantes des groupes bancaires européens». Il est temps de reconnaître officiellement que le régime TVA appliqué aux services financiers empêche la mise en œuvre efficace d'un marché unique européen. L'agenda post-PASF de la Commission devrait prévoir la définition du cadre d'une telle déclaration officielle. Le Comité prie donc instamment la Commission d'axer ses futurs travaux sur cette question.

⁽⁷⁾ Directive 2002/92/CE, JO L9, 15.1.2004.

⁽⁸⁾ Directive 2004/39/CE, JO L 145, 30.4.2004.

⁽⁹⁾ Sixième directive du Conseil 77/388/CEE, JO L 145, 13.6.1977.

⁽¹⁰⁾ «Financial Services Action Plan: Progress and Prospects», groupe d'experts du secteur bancaire, rapport final, mai 2004, site web de la DG MARKT.

3.5.7.10 Enfin, le CESE souhaite souligner que les consommateurs qui bénéficient de conseils plus professionnels, indépendants et de qualité supérieure sont plus à même de gérer les produits financiers. Les consommateurs doivent recevoir les meilleurs conseils possibles sur les produits et services répondant le mieux à leurs besoins et aux conditions (financières). Cependant, les consommateurs ne peuvent totalement éluder la responsabilité qu'implique ce choix (que ce soit par rapport aux caractéristiques des produits ou à l'expert qui fournit les conseils sur ces caractéristiques). Les consommateurs devraient également être en mesure de faire un choix en toute connaissance de cause et de comprendre les conséquences de ce choix.

3.5.7.11 Le CESE est donc favorable au principe d'éducation des consommateurs et d'amélioration de la **formation en matière de services financiers** au sein de l'UE. En particulier, le CESE estime que les notions de risque et de rendement doivent être au cœur de l'éducation des consommateurs. Il préconise également d'imposer aux intermédiaires une obligation de fournir des conseils pertinents, loyaux et fiables. C'est d'autant plus nécessaire que les travailleurs devront de plus en plus souvent prendre eux-mêmes des dispositions pour la constitution d'une bonne part de leur pension de retraite. Il faut donner aux consommateurs des informations suffisantes leur permettant de comparer différents produits et de faire un choix réfléchi parmi la gamme de produits concurrents et de profils de risques proposés.

4. Conclusion

4.1 Le CESE estime que ce bilan de ce qui a été réalisé et de ce qu'il reste à accomplir dans le domaine des services financiers constitue pour l'UE l'occasion de contribuer de manière significative à une dynamisation de l'économie européenne, en réduisant la paperasserie administrative, en créant de l'emploi et en favorisant non seulement la prospérité mais également la confiance de l'ensemble des Européens dans le système financier. En d'autres termes, c'est l'occasion de faire un pas important vers la réalisation des objectifs définis dans l'Agenda de Lisbonne.

4.2 Dans les services financiers, l'UE peut faire des progrès majeurs vers la réalisation des objectifs de Lisbonne en abor-

dant une série de questions clés. Selon le CESE, ces questions sont notamment les suivantes:

- l'application rigoureuse d'un meilleur cadre réglementaire à l'ensemble de la législation nouvelle et existante;
- l'estimation de la confiance des consommateurs par l'évaluation de leur degré d'acceptation d'une proposition donnée;
- la collaboration entre les institutions européennes et les États membres afin de transposer et de mettre en œuvre la législation en temps voulu et dans le respect de la vision d'origine;
- la finalisation des mesures résiduelles du PASF grâce à la mise en œuvre, lorsque celle-ci s'avère appropriée, de mesures ciblées et pleinement harmonisées;
- la suppression des obstacles au cadre de contrôle optimal pour l'Europe: le contrôle consolidé;
- la suppression des obstacles injustifiés au développement des fusions et acquisitions en Europe, en particulier dans le secteur bancaire; et
- la reconnaissance du fait que, pour les consommateurs, la qualité est tout aussi, si pas plus importante que la quantité de produits sur le marché.

4.3 La dimension extérieure de la politique des services financiers de l'UE au cours des cinq prochaines années est également d'une importance capitale pour sa compétitivité mondiale à long terme. C'est pourquoi le CESE est pleinement partisan des efforts visant à renforcer et approfondir le dialogue réglementaire avec les concurrents de l'UE sur le plan mondial, par exemple les États-Unis, le Japon, la Chine et l'Inde.

4.4 La réflexion sur les priorités futures pour 2005 en matière de services financiers donne à la société civile organisée l'occasion de participer aux efforts de mise en œuvre des objectifs de Lisbonne. L'enjeu pour l'économie européenne, mais aussi pour les consommateurs des services fournis par cette économie, est bien trop important pour laisser passer cette occasion.

Bruxelles, le 15 décembre 2005.

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

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Règles d'hygiène et entreprises artisanales de transformation»

(2006/C 65/25)

Les 9 et 10 février 2005, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur d'élaborer un avis: «Règles d'hygiène et entreprises artisanales de transformation».

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 9 novembre 2005 (rapporteur: M. RIBBE).

Lors de sa 422^e session plénière des 14 et 15 décembre 2005 (séance du 15 décembre 2005), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 98 voix pour, 1 voix contre et 5 abstentions.

1. Introduction

1.1 La nouvelle législation communautaire fixant des règles d'hygiène ⁽¹⁾ entrée en vigueur le 20 mai 2004 vise, par une approche intégrant l'ensemble de la chaîne alimentaire («de la ferme à la table»), à garantir aux consommateurs un haut niveau de protection en matière de sécurité des denrées alimentaires. L'existence de principes uniformes doit en outre assurer un fonctionnement harmonieux du marché intérieur.

1.2 Le principe central repose sur l'entière responsabilité des exploitants du secteur alimentaire en matière de sûreté des denrées qu'ils produisent. Celle-ci doit être assurée par le respect des règles d'hygiène élémentaires et spécifiques ainsi que par l'application des principes du système d'analyse des dangers (HACCP ⁽²⁾).

1.3 La nouvelle législation en matière d'hygiène se compose de **plusieurs règlements**:

- règlement (CE) n° 178/2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire (règlement de base),
- règlement (CE) n° 852/2004 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires,
- règlement (CE) n° 853/2004 fixant des règles spécifiques d'hygiène applicables aux denrées alimentaires d'origine animale,
- règlement (CE) n° 854/2004 fixant les règles spécifiques d'organisation des contrôles officiels concernant les produits d'origine animale destinés à la consommation humaine,
- règlement (CE) n° 882/2004 relatif aux contrôles officiels effectués pour s'assurer de la conformité avec la législation sur les aliments pour animaux et les denrées alimentaires, et
- règlement relatif aux critères microbiologiques (à l'état de projet).

1.4 Afin d'assurer une application la plus uniforme possible des règlements (CE) n° 852/2004 et 853/2004, la direction

générale de la santé et de la protection des consommateurs (DG SANCO) a élaboré les orientations suivantes. Elles ont valeur de recommandations et s'adressent tant aux entreprises du secteur alimentaire qu'aux autorités compétentes:

- orientations pour la mise en œuvre de certaines dispositions du règlement (CE) n° 852/2004, SANCO/1513/2005 rév. 1 du 8 septembre 2005,
- orientations pour la mise en œuvre de certaines dispositions du règlement (CE) n° 853/2004, SANCO/1514/2005 rév. 1 du 8 septembre 2005,
- orientations visant à faciliter la mise en œuvre du principe HACCP dans les entreprises alimentaires, SANCO/1955/2005 du 30 août 2005.

1.5 Dans le cadre de la procédure législative, le Comité économique et social européen (CESE) a notamment émis, les 28 et 29 mai 2001, un avis ⁽³⁾ sur les règlements n° 852/2004, 853/2004 et 854/2004 et a explicitement approuvé les nouveaux règlements ainsi que les principes qui les sous-tendent.

1.6 Le Comité entend, par le présent avis d'initiative, se pencher sur ces nouvelles règles d'hygiène afin d'examiner si, du point de vue de la cohérence des objectifs et des mesures, elles apportent effectivement la meilleure contribution possible à l'ambition politique d'un développement rural durable. L'existence de petites entreprises artisanales et/ou traditionnelles de transformation revêt en effet une importance particulière en matière de développement économique. Les nombreuses expériences menées montrent toutefois que ces dernières années ont été marquées par une forte diminution du nombre de ces structures, notamment dans le secteur de la transformation et de la commercialisation de la viande et du lait. Les acteurs concernés ainsi que les autorités compétentes ont souvent fait observer que cette mutation structurelle tenait aux exigences communautaires élevées en matière d'hygiène.

⁽¹⁾ JO L 226 du 25.6.2004.

⁽²⁾ HACCP est l'abréviation de «Hazard Analysis Critical Control Points».

⁽³⁾ JO C 155 du 29.5. 2001, p. 39.

1.7 Il convient par conséquent de vérifier si l'Union européenne est effectivement directement ou indirectement responsable d'une mutation structurelle provoquée par les obligations qu'elle impose en matière d'hygiène. L'objectif premier, consistant à prévenir les atteintes à la santé des consommateurs, n'est naturellement en rien remis en cause. La question est plutôt de savoir si pour atteindre l'ensemble des objectifs fixés par l'UE, à savoir l'hygiène ainsi que la création et le maintien des emplois, des prescriptions différenciées s'imposent et si les assouplissements nécessaires ont été prévus.

1.8 Le présent avis entend vérifier si:

- a) les effets du cadre réglementaire en matière d'hygiène handicapent ou favorisent les petites entreprises du secteur alimentaire utilisant essentiellement des méthodes artisanales ou traditionnelles; et si
- b) la transposition par chaque État membre des dispositions d'assouplissement ne risque pas de nuire à la compétitivité des produits artisanaux ou des petites entreprises du secteur alimentaire.

1.9 Les règles spécifiques d'hygiène fixées par les règlements n° 853/2004 et 854/2004 portant exclusivement sur les produits d'origine animale, l'accent sera mis sur l'examen de leur incidence sur les fabricants de produits alimentaires d'origine animale. La situation des entreprises de transformation de produits d'origine végétale (notamment les boulangeries, pâtisseries etc.) et d'autres produits d'origine animale (par exemple le poisson), soumises elles aussi aux nouvelles règles d'hygiène (règlement n° 852/2004), ne sera par conséquent pas abordée.

1.10 Le CESE entend par cet avis susciter un débat sur les normes de sécurité alimentaire et la question connexe du développement durable des campagnes. Le Comité estime à cet égard que les objectifs de protection des consommateurs, de préservation de la diversité culturelle, de garantie d'une concurrence loyale et de maintien et de développement de l'emploi en milieu rural sont tout aussi importants les uns que les autres et doivent faire l'objet d'une étroite coordination.

2. Contenu des règlements

2.1 Le **règlement (CE) n° 178/2002** fixe entre autres, outre les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires, afin d'améliorer le fonctionnement du marché intérieur et la libre circulation des denrées alimentaires et des aliments pour animaux. Le rapprochement au niveau communautaire des conceptions, principes et procédures relatifs à la législation alimentaire jusqu'à présent encore très divergents entre les pays doit en outre permettre de garantir un haut niveau de protection des consommateurs.

2.2 Le **règlement (CE) n° 852/2004 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires** précise les objectifs du règlement n° 178/2002 et fixe des règles élémentaires d'hygiène applicables à la fabrication de toutes les denrées alimentaires. Il s'applique

à l'ensemble des étapes de la production, de la transformation et de la distribution de denrées alimentaires. La «production agricole primaire» entre également dans le champ d'application de ce règlement. Si, contrairement aux «entreprises du secteur alimentaire», les producteurs agricoles primaires ne sont pas (encore) tenus d'appliquer des procédures fondées sur les **principes du système HACCP**, ils doivent en revanche se conformer à ceux visés à l'annexe I. Toutes les entreprises du secteur alimentaire doivent quant à elles se faire **enregistrer** et respecter les dispositions générales d'hygiène contenues à l'annexe II du règlement. Les procédures d'enregistrement que doivent suivre les chefs d'entreprises sont déterminées par les pouvoirs publics nationaux sur la base de l'article 31 du **règlement n° 882/2004**.

2.3 Tous les responsables d'entreprises alimentaires sont tenus le cas échéant de respecter les mesures d'hygiène suivantes:

- le respect de critères microbiologiques applicables aux denrées alimentaires,
- le respect de certaines procédures nécessaires à la réalisation des objectifs fixés,
- le respect des exigences en matière de contrôle de la température des denrées alimentaires,
- le maintien de la chaîne du froid,
- le prélèvement d'échantillons et la réalisation d'analyses.

2.4 Sont exclus du champ d'application de ce règlement:

- la production primaire et la transformation familiale destinées à la consommation privée,
- la vente directe par le producteur au consommateur final ou à des entreprises locales de commerce de détail de petites quantités de produits primaires ou de petites quantités de viande de volailles et de lapins abattus sur l'exploitation.

2.5 La nouvelle législation en matière d'hygiène ne détaille pas les règles applicables aux critères énoncés au paragraphe 2.3 ci-dessus (par exemple la nature des critères microbiologiques, le nombre de prélèvements d'échantillons et la nature des analyses). Sur la base de l'article 4 du règlement (CE) n° 852/2004, un projet de **règlement séparé relatif aux critères microbiologiques applicables aux denrées alimentaires** a toutefois déjà été élaboré.

2.6 Étant donné que les denrées alimentaires d'origine animale peuvent présenter certains dangers spécifiques pour la santé, elles font l'objet de deux règlements particuliers:

- **règlement n° 853/2004 fixant des règles spécifiques d'hygiène** applicables aux denrées alimentaires d'origine animale, et
- règlement n° 854/2004 fixant les règles spécifiques d'organisation des contrôles officiels concernant les produits d'origine animale destinés à la consommation humaine.

2.7 Les entreprises du secteur alimentaire qui produisent des produits d'origine animale doivent:

- obtenir un agrément. Les procédures d'agrément que doivent suivre les chefs d'entreprises sont déterminées par les pouvoirs publics nationaux sur la base de l'article 31 du **règlement n° 882/2004**;
- respecter les règles spécifiques d'hygiène énoncées dans les annexes au règlement n°853/2004 qui concernent notamment le transport, l'abattage et la découpe des animaux, la transformation de la viande (viande rouge, volaille et gibier), la production de lait cru et la transformation du lait etc., mais également les œufs, les produits à base d'œufs, le poisson et les produits de la pêche ainsi que les mollusques bivalves et les autres produits de la mer;
- les petites entreprises alimentaires travaillant avec des produits d'origine animale doivent elles aussi obtenir un agrément. Au paragraphe 4.2 de ses orientations SANCO/1514//2005 rév. 1, la Commission prévoit par ailleurs explicitement que les exigences en matière d'agrément ne doivent pas se traduire par des charges supplémentaires pour les entreprises.

2.8 Sont exclus en outre du champ d'application du règlement 853/2004:

- la vente directe par le producteur au consommateur final ou à des entreprises locales de commerce de détail de petites quantités de viande, de volailles et de lapins abattus sur l'exploitation, et
- le commerce de détail, sous certaines conditions (article premier, paragraphe 5a).

2.9 Le paragraphe 3.5 des orientations 1514/2005 rév. 1 de la DG SANCO précise que le commerce de détail n'est exclu du champ d'application du règlement 853/2004 et ne relève des dispositions du règlement 852/2004 que lorsqu'il consiste (a) en la vente directe ou (b) en l'approvisionnement limité et en petites quantités d'institutions de la région en denrées alimentaires d'origine animale. Il appartient toutefois aux États membres d'adopter d'une manière générale les dispositions réglementaires applicables au commerce de détail.

2.10 **La nouvelle législation en matière d'hygiène attache une importance particulière à la flexibilité:**

- a) **Fixation d'objectifs plutôt que de normes concrètes détaillées.** Par rapport à la réglementation en vigueur jusqu'alors, les nouveaux règlements, notamment le règlement n° 853/2004 fixant des règles spécifiques d'hygiène, entrent nettement moins dans le détail, s'agissant par exemple des exigences applicables aux locaux des abattoirs et des ateliers de découpe.

- b) **Autorisations de la fixation de règles au niveau national** (règlements n° 852/2004, article 13, 853/2004, article 10, et 854/2004, article 17 afin d'adapter les exigences découlant des règlements et ainsi permettre l'utilisation de **méthodes traditionnelles** à tous les stades de la production, de la transformation ou de la distribution de denrées alimentaires, ou tenir compte des besoins des entreprises alimentaires implantées dans des **régions caractérisées par une situation géographique difficile**.

- c) Autorisations de fixation au niveau national de règles applicables à la vente directe (voir les paragraphes 2.4 et 2.8 ci-dessus) et au commerce de détail (voir les paragraphes 2.8 et 2.9 ci-dessus).

3. Les petites entreprises du secteur alimentaire et le développement rural

Concepts et définitions

3.1 L'éventail des entreprises alimentaires est encore large dans de nombreux États membres. La transformation de produits agricoles et la fabrication de denrées alimentaires peuvent être réalisées tant par de grandes entreprises industrielles tournées vers les marchés internationaux que par de petites entreprises alimentaires écoulant leur production plutôt — mais pas exclusivement — sur des marchés régionaux, ou même par de microentreprises. Ces dernières peuvent parfaitement être rattachées à des exploitations agricoles par leur organisation et leur localisation.

3.2 En règle générale, la structure des entreprises du secteur alimentaire et les quantités transformées sont liées à l'utilisation de méthodes particulières de fabrication. L'éventail de ces procédés est lui aussi large, allant de méthodes industrielles/à la chaîne à des méthodes artisanales et traditionnelles, la distinction étant toujours floue.

3.3 Il convient donc de mettre l'accent sur les **petites entreprises et les microexploitations du secteur alimentaire dans la mesure où elles recourent davantage à des méthodes artisanales voire traditionnelles**.

3.4 Il convient également d'attacher une importance particulière aux **entreprises alimentaires de transformation des deux secteurs** majeurs, au vu de la valeur ajoutée agricole qu'ils génèrent dans certains États membres, que sont **la viande (y compris la volaille et autres petits animaux) et le lait**, étant donné que des règles spécifiques d'hygiène ont été adoptées dans ces deux secteurs (voir également le paragraphe 1.9). Concrètement, il s'agit essentiellement des abattoirs régionaux, des bouchers abattant eux-mêmes des animaux et transformant eux-mêmes la viande, des laiteries régionales, des petites fromageries industrielles et des fromageries fermières et de montagne.

Petites entreprises du secteur alimentaire, milieu rural, emploi et qualité

3.5 Dans la plupart des États membres de l'Union européenne, le secteur alimentaire est constitué d'une majorité de petites entreprises qui revêtent dès lors une grande importance en matière d'emploi. Les entreprises artisanales comptent aussi parmi ces petites entreprises alimentaires. Souvent situées en milieu urbain, elles fabriquent une gamme très étoffée de produits assurant une large diversité culturelle et offrent fréquemment des emplois à des membres de minorités ethniques, ce qui n'est pas négligeable. Nous accordons toutefois une attention particulière aux entreprises alimentaires de production et de transformation, celles-ci entretenant des rapports plus ou moins étroits avec les producteurs agricoles primaires. Bon nombre de ces exploitations sont implantées en milieu rural et elles s'avèrent relativement importantes pour y maintenir et y développer l'emploi, ces zones souffrant souvent de handicaps structurels.

3.5.1 **Exemples:** l'Europe compte plus de 150.000 bouchers indépendants qui emploient au total environ un million de personnes. Rien qu'en Allemagne, on dénombre à l'heure actuelle quelque 18.000 exploitations artisanales de transformation de la viande (soit 29.000 boucheries et leurs filiales) employant environ 168.000 personnes. Parmi ces entreprises, 15 % continuent d'abattre elles-mêmes les bêtes alors que 10 % ont recours aux abattoirs pour leurs propres bêtes. Fort de 35.400 boucheries indépendantes (y compris leurs filiales) et d'environ 70.000 salariés, le secteur de la transformation artisanale de la viande est également puissant en Espagne ainsi qu'en France qui compte près de 35.000 boucheries employant plus de 55.000 personnes.

3.5.2 Ces dernières années font, il est vrai, apparaître une tendance à l'achat de viande dans les grands supermarchés et les magasins à marge réduite. Le CESE rappelle néanmoins explicitement l'importance des petites structures dont le poids ne se mesure pas uniquement aux chiffres des ventes (*).

3.5.3 Le nombre de petites entreprises est également très élevé dans le secteur du lait. En Allemagne, pas moins de 500 fromageries fermières employant environ 1.500 personnes ont été créées ces dernières années suite à l'extension de la production de lait biologique. À cela s'ajoutent les emplois créés par les laiteries biologiques et les fromageries biologiques industrielles. Malheureusement, aucune donnée européenne n'est disponible pour ce secteur.

3.6 Dans le cadre de l'Agenda 2000, la Commission et les États membres ont souligné la nécessité non seulement de développer la compétitivité de l'agriculture européenne sur les marchés mondiaux mais également de mener une politique de promotion de la qualité. Il convient donc de préserver et d'encourager la **nature multifonctionnelle de l'agriculture** (c'est-à-dire le «**modèle agricole européen**»). Ce concept renvoie à une agriculture qui, entre autres missions, propose des

(*) En Allemagne, les boucheries artisanales représentent encore 45 % du chiffre d'affaires financier du secteur de la viande. Mesurée sur la base du poids de la marchandise écoulée, leur importance est légèrement moindre étant donné que les boucheries artisanales pratiquent des prix un peu plus élevés en raison notamment des coûts supérieurs des matières premières et des salaires.

produits de grande qualité et ainsi maintient des **emplois** et en crée de nouveaux. Cette stratégie d'augmentation de la valeur ajoutée en milieu rural doit impérativement aller de pair avec le maintien et le développement du secteur alimentaire de transformation, situé en aval de l'agriculture. Les appellations d'origine protégées viennent également renforcer cette politique de qualité.

3.7 La politique de qualité devra notamment être mise en œuvre par l'intermédiaire du règlement relatif au FEADER et son axe prioritaire «Diversification et ...» ainsi que par le plan d'action en matière d'agriculture biologique.

3.8 Dans le cadre de cette politique de promotion de la qualité, les petites entreprises alimentaires, notamment les petites entreprises artisanales de transformation, revêtent une importance stratégique dans la mesure où ce sont elles qui peuvent contribuer à la diversification, c'est-à-dire proposer aux consommateurs une **grande diversité de produits**. La demande croissante indique que les consommateurs apprécient davantage cette diversité et que les procédés de fabrication traditionnels et artisanaux, par ailleurs éléments de notre patrimoine culturel, sont précisément associés à des produits de grande qualité. Ces entreprises prouvent depuis des dizaines d'années qu'elles sont parfaitement en mesure de fabriquer des produits sûrs.

Des risques différenciés supposent des dispositifs de sécurité différenciés

3.9 Le CESE prend donc acte avec satisfaction de la plus **grande souplesse** des nouveaux règlements par rapport aux règlements précédents. Cet **assouplissement** offre dès lors de **nouvelles possibilités** aux petites entreprises du secteur alimentaire pratiquant la transformation artisanale et traditionnelle, étant donné que la procédure d'agrément unique leur permettra d'exporter leurs produits. Il importe toutefois que les États membres exploitent ces potentialités.

3.10 Cette nouvelle souplesse présente dans le même temps des **risques** pour les petites entreprises alimentaires. Les exploitations qui n'étaient auparavant qu'«enregistrées» doivent désormais respecter les normes rigoureuses de la procédure d'agrément. De plus, certaines mesures spécifiques d'hygiène introduites par le règlement n° 853/2004 fixent des **exigences bien plus strictes** que précédemment, ce qui aura une incidence majeure sur les obligations qu'elles imposent en termes de contrôles microbiologiques.

3.11 Les prescriptions concernant les objectifs en matière d'hygiène, plutôt que d'introduire des normes plus strictes accompagnées de dispositions d'assouplissement, permettent d'adapter la conception du principe HACCP (conformément au règlement 852/2004) ainsi que les procédures d'agrément aux risques spécifiques des différents types d'exploitations et à leurs méthodes de fabrication.

3.12 Cette plus grande souplesse revêt une importance fondamentale pour le maintien de la diversité des entreprises du secteur alimentaire en Europe. En effet, les risques particuliers en matière d'hygiène et les exigences qui en découlent sont, pour partie, étroitement liés au mode spécifique de production, de transformation et de distribution. Du point de vue de la sécurité alimentaire, les petites entreprises du secteur alimentaire et les entreprises artisanales écoulant l'essentiel de leur production au niveau local ou régional présentent des risques en partie différents de ceux des grandes entreprises industrielles aux canaux de distribution s'étendant hors de la région voire à l'étranger. Étant donné que ces grandes entreprises emploient de nombreux salariés, produisent de grandes quantités et que les domaines de responsabilité y sont bien délimités, il y a dès lors tout lieu d'y introduire des dispositifs de traçabilité et de gestion de la qualité, d'identifier les lots, de rationaliser l'organisation des locaux et de procéder à des analyses microbiologiques des lots. Dans les petites entreprises alimentaires où la responsabilité est assumée par quelques collaborateurs et qui souvent ne commercialisent pas leurs produits hors des frontières nationales, des mesures de sécurité simples comme un contrôle aléatoire des températures de réfrigération ou de cuisson par un examen visuel (saucisses à cuire et précuites) suffisent la plupart du temps. Les procédures de contrôle traditionnelles ayant fait leurs preuves ont ici toute leur place. Tout effort supplémentaire d'ordre technique ou organisationnel ne se traduirait en l'espèce pas par un surcroît d'hygiène mais par une augmentation des coûts et des pertes de temps.

3.13 Autre exemple de l'application aux entreprises du secteur artisanal de mesures à la fois adéquates et nécessaires s'agissant des entreprises industrielles: l'obligation d'installer un stérilisateur que prévoyait déjà la directive 64/433/CE. Dans le cas de l'abattage à la chaîne aux cadences rapides, en vigueur la plupart du temps dans les entreprises, le temps est insuffisant pour nettoyer un couteau si, par exemple, il entaille un abêcès. L'installation d'un stérilisateur à chaque poste de découpe permet au personnel d'utiliser à tout moment un nouveau couteau stérilisé. Il en va autrement dans les boucheries artisanales: chaque animal est découpé par une seule personne qui dispose toujours en cas de besoin du temps nécessaire pour prendre un autre couteau stérilisé. Pour garantir l'utilisation de couteaux stérilisés, il suffit qu'un nombre suffisant de couteaux stérilisés la veille soient disponibles à proximité du poste de travail. Il n'est pas nécessaire de prévoir un stérilisateur pour chaque poste de travail. La version révisée du document SANCO n° 1514 du 8 septembre 2005 tient d'ores et déjà compte de cette observation du CESE et prévoit au paragraphe 5.3 que les petits abattoirs disposent avant l'abattage d'un nombre suffisant de couteaux désinfectés.

3.14 En d'autres termes: les normes d'hygiène et les exigences de sécurité répercutées sur les structures artisanales sont adoptées exclusivement sur la base des risques que comporte à l'heure actuelle la production à grande échelle, c'est-à-dire la transformation industrielle, et les échanges internationaux, ce qui risque toujours de nuire à la compétitivité des produits artisanaux et traditionnels. Ils se voient alors exclus du marché, que ce soit directement ou indirectement (du fait de l'augmentation des coûts).

3.15 Par conséquent, lorsque l'on exige d'adopter des mesures d'hygiène adaptées aux méthodes et aux structures spécifiques, l'objectif ne consiste pas uniquement à assurer

l'égalité des chances en matière d'accès au marché mais aussi, plus particulièrement, à maintenir et à promouvoir les innovations en milieu rural. Ainsi, l'une des principales innovations des dernières décennies a été le développement et l'extension de l'agriculture biologique. Sans les marges de manœuvre existantes et celles obtenues par la suite, il aurait été impossible de se lancer dans la mise en valeur des procédés traditionnels de transformation des denrées alimentaires. À l'avenir, il convient donc également de maintenir des aménagements tenant compte des spécificités régionales, des méthodes artisanales et traditionnelles, des procédés de transformation particuliers, des qualités particulières et des modes spécifiques de commercialisation, tout en garantissant au consommateur un niveau de sécurité alimentaire élevé et uniforme.

4. Avantages et obstacles que risque de présenter le nouveau cadre juridique en matière d'hygiène pour les petites entreprises artisanales des secteurs de la viande et du lait

Règlement n° 852/2004

4.1 Certains États membres avaient utilisé la possibilité prévue par l'ancien cadre juridique de distinguer, s'agissant des entreprises de transformation de la viande et du lait, entre les exploitations «enregistrées» et «agrées». Les exploitations enregistrées n'étaient pas autorisées à écouler leur production hors des frontières nationales sans que cela ne se justifie par la disparité des règles d'hygiène. Le paragraphe 3.4 des orientations 1513/2005 rév. 1 de la DG SANCO du 8 septembre 2005 invite explicitement les États membres à autoriser les entreprises pratiquant la vente directe, exclues du champ d'application des règlements 852/2004 et 853/2004, à exporter leurs produits dans les régions frontalières. De nouveaux créneaux de marché s'ouvrent ainsi aux exploitations situées dans des régions frontalières.

4.2 Le règlement n° 852/2004 prévoit l'application du **système d'analyse des dangers (HACCP)** à des méthodes contribuant à la sécurité des denrées alimentaires. Le Comité ne peut que se réjouir de l'obligation de recourir au système HACCP dans la mesure où il respecte effectivement une tradition artisanale tout en prévoyant lorsqu'il y a lieu des contrôles peu nombreux mais les plus efficaces possibles afin d'atteindre une sécurité maximale des produits. Les orientations 1955/2005 de la DG SANCO du 30 août 2005 contiennent en outre des prescriptions quant à l'adaptation des principes du HACCP aux différents types d'entreprise. Chaque État membre a également élaboré des lignes directrices en matière d'hygiène. Celles-ci peuvent assouplir l'application du système HACCP dans les petites entreprises du secteur alimentaire dans la mesure où il est éventuellement possible de renoncer à ce qu'elles procèdent elles-mêmes à une analyse des dangers et des risques.

4.3 Dans ce contexte, l'utilité du système HACCP pour les entreprises artisanales du secteur alimentaire dépendra de la teneur des lignes directrices nationales concernant ce dispositif. Dans l'hypothèse où une trop grande importance serait accordée aux formalités et au respect de listes de contrôle détaillées, cet instrument risque fort de se traduire par une augmentation des coûts sans que celle-ci ne s'accompagne pour autant d'une amélioration du niveau de sécurité.

4.4 Les contrôles microbiologiques, dont les critères et l'étendue doivent encore être fixés (article 4), entrent eux aussi dans le cadre du système HACCP. La teneur du nouveau **règlement relatif aux contrôles microbiologiques** déterminera dans une large mesure les coûts des contrôles internes. Par ailleurs, la compétitivité des petites entreprises du secteur alimentaire dépendra notamment de cette nouvelle réglementation étant donné que ces coûts devront par exemple être répartis sur des quantités nettement plus faibles en termes de transformation et de vente que dans le cas des grandes entreprises. Le CESE approuve par conséquent le projet de règlement, en ce sens que la fréquence des contrôles applicables à la viande hachée dans les petites entreprises d'abattage et de découpe ou dans les boucheries artisanales pourra être adaptée aux quantités produites. Toutes les autres entreprises sont tenues de prélever des échantillons une fois par semaine.

Règlement n° 853/2004: les risques d'une plus grande souplesse, l'exemple de la transformation du lait

4.5 Cette nouvelle souplesse confèrera une **grande marge d'appréciation** non seulement aux États membres mais également en particulier aux autorités vétérinaires régionales responsables de l'agrément des exploitations du secteur alimentaire. À l'heure actuelle, il existe déjà des différences considérables dans la mise en œuvre des règles d'hygiène, notamment dans les secteurs jugés à risque par les vétérinaires, par exemple l'abattage artisanal de volailles, les fromageries fermières et la fabrication de produits au lait cru.

4.6 Dans de nombreux États membres, la transformation du lait en fromage par les petites exploitations agricoles a acquis une importance économique majeure dans la mesure où elle fait vivre un grand nombre de personnes. Les expériences régionales menées en Pologne avant et après son adhésion à l'Union européenne montrent que les autorités vétérinaires, en application de prétendues prescriptions européennes, ont d'abord interdit la création de fromageries fermières. Face à ces «nouvelles» idées, elles se sont avérées ne disposer d'aucune formation et ont dans un premier temps opté pour la solution de sécurité à savoir: ce qui n'existe pas ne peut pas poser de problèmes (d'hygiène). Il est toutefois clair que la responsabilité incombe en l'occurrence aux pouvoirs publics nationaux et régionaux et non à l'Union européenne.

4.7 De nombreuses dispositions relatives à la transformation du lait, encore détaillées dans les règlements communautaires précédents, sont désormais supprimées. Ce nouveau règlement ouvre aux petites entreprises artisanales du secteur alimentaire de nouvelles perspectives, notamment en ce qui concerne la reconnaissance des méthodes dites alternatives même si le nouveau règlement n'en donne pas véritablement de définition.

4.8 Il y a donc tout lieu de craindre que certains États membres tentent lors de l'application du règlement au niveau national d'en imposer une interprétation nettement plus restrictive et défavorable aux petites entreprises alimentaires que l'objectif affiché par la Communauté.

4.9 Exemple 1: l'Allemagne a déjà présenté ses premiers projets d'instruction administrative générale (procédure d'agrément conformément à l'article 31 du règlement 882/2004). Elle prévoit, comme déjà précédemment, une expertise-type en vue

de l'agrément des installations de pasteurisation et des centrifugeuses destinées à la purification. Les chefs d'entreprise qui utilisent d'autres appareils ou méthodes sont tenus de supporter les coûts de leurs propres expertises ainsi que d'apporter la preuve du respect de la législation.

4.10 Exemple 2: les États membres d'Europe de l'Est, notamment la République tchèque, la Pologne, la Slovaquie et les États baltes ont connu, lors de l'adaptation de la législation nationale à l'acquis communautaire, des processus similaires à ceux observés après la réunification allemande dans les nouveaux Länder. Les difficultés économiques ont non seulement entraîné des mutations structurelles majeures des laiteries et des abattoirs se traduisant par des suppressions d'emplois mais, au-delà, les intérêts des grandes entreprises de transformation souhaitant utiliser au maximum leurs exploitations ont souvent pesé dans la définition des procédures d'agrément.

4.11 Le CESE invite par conséquent la Communauté à veiller au **respect d'une concurrence loyale** dans tous les États membres afin que les autorités puissent également faire profiter les petites entreprises artisanales locales du secteur alimentaire des marges d'appréciation consenties par le législateur en matière de produits traditionnels et régionaux de qualité.

Règlement n° 853/2004: obstacles rencontrés par les petites entreprises du secteur de la viande

4.12 Le règlement n° 853/2004 prévoit un certain nombre de prescriptions claires dépassant de loin celles applicables jusqu'à présent aux petites entreprises alimentaires du secteur de la viande. Ces nouvelles normes pourraient en outre avoir des répercussions négatives sur l'évolution des coûts et dès lors sur les petites entreprises elles-mêmes. Parmi ces dispositions, les principales sont les suivantes:

4.13 Aux termes du nouveau règlement, tous les abattoirs doivent être équipés de **locaux de stabulation** ⁽⁵⁾, ce qui s'appliquerait également au secteur artisanal de la viande, même si dans les petits abattoirs les animaux séjournent brièvement et si globalement seuls quelques animaux par semaine y sont abattus. Cette prescription implique en principe des investissements considérables pour les petites exploitations sans que les conditions d'hygiène n'en soient pour autant améliorées. Le CESE se réjouit par conséquent que la version révisée des orientations SANCO/1514/2005 aborde désormais ce problème. La Commission souligne au paragraphe 5.2 de ce document que les petits abattoirs ne devraient pas être tenus de disposer d'infrastructures sophistiquées ni d'équipements servant à abreuver et à nourrir les animaux.

4.14 **L'abattage et la découpe** doivent avoir lieu dans des **locaux séparés**. A condition d'assurer une séparation dans le temps, les mêmes locaux pourraient être utilisés pour ces deux opérations sans porter atteinte aux conditions de sécurité. De plus, dans cette hypothèse, les locaux auraient le temps de sécher, améliorant ainsi les conditions d'hygiène. Dans le même temps, les petites entreprises du secteur alimentaire seraient dispensées de certains investissements. Si l'on veille à bien séparer dans le temps l'abattage et la découpe, et pour autant que soient adoptées des mesures de nettoyage adéquates, une version révisée des orientations devrait autoriser les exploitations à ne pas se doter de locaux séparés.

(5) Annexe III, section I, chapitre II, paragraphes 1 a) et 2 c).

4.15 Les petites entreprises artisanales qui jouissaient jusqu'à présent du statut d'«exploitations enregistrées» seront désormais tenues de maintenir une **température de 12 °C** dans les locaux de découpe ou de recourir à d'autres méthodes, nouveauté qui, au-delà des problèmes que pose le travail par 12° C, occasionne pour les petites entreprises des coûts supplémentaires en matière d'investissements et de réfrigération⁽⁶⁾. Du reste, il suffirait simplement de sortir par morceaux de la chambre froide la viande à découper.

4.16 Les nouvelles **exigences de température et de contrôle applicables à la viande hachée** introduites par le règlement (CE) n° 853/2004 sont particulièrement problématiques étant donné que la viande hachée revêt une importance économique majeure pour les microexploitations et les petites entreprises de transformation de la viande. Celles-ci ne possédaient jusqu'alors «que» le statut d'«exploitations enregistrées» — en Allemagne tout au moins — et étaient par conséquent tenues de respecter les règles nationales applicables à la viande hachée prévoyant une température de 4° C. Dans la mesure où ne subsisteront à l'avenir que des exploitations agréées au niveau communautaire, les entreprises artisanales de transformation de la viande devront elles aussi respecter les exigences élevées en matière de température (2° C) fixées par le nouveau règlement⁽⁷⁾. Si les exploitations préparent quotidiennement leur viande hachée et la vendent exclusivement le jour de sa fabrication (comme le prévoient les dispositions précédentes), l'abaissement des températures ne présente aucun avantage en termes d'hygiène. Dans la mesure où les anciennes installations ne peuvent pas simplement générer des températures plus basses et où, par ailleurs, des équipements de décongélation sont nécessaires, les exploitations doivent investir dans de nouvelles installations de réfrigération. En autorisant la fabrication de viande hachée à partir de viande surgelée, le nouveau règlement risque de nuire à la compétitivité des exploitations artisanales et de favoriser un dumping de prix accru.

4.17 Autre nouveauté, les entreprises artisanales de transformation de la viande sont également soumises à des **contrôles microbiologiques** de la viande hachée, même si elles la vendent ou la surgèlent le jour même de sa fabrication⁽⁸⁾. Cette disposition entraîne des charges financières considérables sans présenter d'avantage tangible en termes d'hygiène. La fréquence des contrôles en la matière n'a pas encore été fixée. Le projet de règlement prévoit uniquement la possibilité de renoncer, dans le cas des petites entreprises, à une fréquence hebdomadaire des contrôles (voir paragraphes 4.18 à 4.20 ci-dessous).

Règlement relatif aux critères microbiologiques

4.18 La teneur du règlement relatif aux normes microbiologiques en cours d'élaboration s'avérera particulièrement importante pour la compétitivité future des petites entreprises du secteur alimentaire. Il convient de fixer l'étendue des prises d'échantillons et l'échelle à laquelle seront pratiqués les contrôles en veillant à tenir dûment compte du volume de production de l'exploitation. Dans le même temps, ces contrôles doivent encore apporter la preuve de leur pertinence et de leur fiabilité en termes statistiques.

⁽⁶⁾ Annexe III, section I, chapitre V, paragraphe 2 a).

⁽⁷⁾ Annexe III, section V, chapitre III, paragraphe 2 c).

⁽⁸⁾ Règlement (CE) n° 852/2004, chapitre II, art. 4, paragraphe 3 a).

4.19 Jusqu'à présent, les abattoirs devaient faire procéder à des analyses microbiologiques visant à déterminer la teneur totale en germes et à détecter la présence de micro-organismes (enterobacteriaceae) une fois par an sur les carcasses et dix fois par an sur les équipements, les parois etc. La fréquence accrue des prélèvements d'échantillons qu'il est prévu d'introduire se traduira pour les petites entreprises par des coûts supplémentaires particulièrement élevés (voir concernant la viande hachée le paragraphe 4.16 ci-dessus).

4.20 Par ailleurs, se posent des problèmes non seulement d'ordre statistique compte tenu du faible volume de production mais également liés à la quantité prélevée à des fins d'analyse, questions que la Confédération générale de l'alimentation de détail (CGAD), organisation professionnelle française de l'artisanat et du commerce indépendant de l'alimentation, a mises en évidence. Si l'ampleur des contrôles prévue devait être maintenue, dans certains cas, selon la CGAD, il ne resterait alors plus de marchandise à vendre, sans même parler des coûts qui en découleraient.

5. Conclusions

5.1 Le CESE approuve la souplesse des nouveaux règlements qui offrent de nouvelles perspectives aux entreprises alimentaires traditionnelles et artisanales et aux exploitations régionales.

5.2 Le CESE attire toutefois l'attention sur les risques que présentent également ces marges de manœuvre pour les entreprises artisanales du secteur alimentaire dans la mesure où les États membres, mais aussi les collectivités locales, risquent d'interpréter les dispositions dans un sens défavorable à ces entreprises, comme l'a montré l'expérience de la transposition des directives communautaires. Les moyens d'atteindre les objectifs fixés en matière d'hygiène devraient en principe être laissés à l'appréciation des entreprises, comme le souligne le paragraphe 4 des orientations 1513/2005 rév. 1 de la DG SANCO du 8 septembre 2005. La Commission doit par conséquent veiller à ce que ces orientations soient transmises dans les États membres.

5.3 Le CESE estime qu'il convient de modifier un certain nombre de dispositions contenues dans les règlements:

5.3.1 L'abattage artisanal des animaux devrait jouir d'une reconnaissance de principe en tant que «méthode traditionnelle». Cela concerne l'ensemble des mesures nationales d'adaptation des dispositions sur la base de l'article 13, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 852/2004, de l'article 10, paragraphe 4 du règlement (CE) n° 853/2004 et de l'article 17, paragraphe 4 du règlement (CE) n° 854/2004.

5.3.2 Il conviendrait que les locaux du commerce de détail destinés à la préparation et à la découpe de grandes quantités de denrées alimentaires d'origine animale qui seront revendues à d'autres détaillants entrent sans exception dans le champ d'application du règlement n°853/2004⁽⁹⁾.

⁽⁹⁾ Voir également l'avis du CESE du 28 mars 2001 (JO C 155/39).

5.3.3 S'agissant de l'équipement des locaux (annexe III du règlement (CE) n° 853/2004), il convient de se conformer au paragraphe 5.2 des recommandations SANCO/1514 qui prévoit que les exploitations artisanales abattant elles-mêmes les animaux ne doivent pas être tenues de disposer de locaux de stabulation et que les équipements servant à nourrir et à abreuver les bêtes peuvent être élémentaires.

5.3.4 Par ailleurs, si ces exploitations peuvent prouver que l'abattage et la découpe sont deux opérations séparées dans le temps, elles devraient être autorisées à ne pas se doter de locaux séparés (chapitre II, paragraphe 2c)).

5.3.5 Aucune température de réfrigération dans les salles de découpe ne devrait être imposée lorsque la viande, comme tel est généralement le cas dans les exploitations artisanales, est sortie par morceaux de la chambre froide en vue d'être découpée.

5.3.6 Dans le cas des entreprises artisanales de transformation de la viande, il convient de renoncer aux dispositions imposant de maintenir la viande hachée à une température de deux degrés Celsius (section V, chapitre III, paragraphe 2c)) et de reprendre l'ancienne réglementation allemande applicable

aux exploitations enregistrées (4° C si la préparation est quotidienne et si la vente a lieu exclusivement le jour de fabrication). En outre, la fréquence des analyses microbiologiques de la viande hachée dans les exploitations qui n'en produisent qu'en petites quantités et la surgèlent ou la vendent le jour même devrait être adaptée à la quantité de viande hachée effectivement produite (règlement (CE) n° 852/2004, chapitre II, article 4, paragraphe 3a)).

5.3.7 Le CESE recommande par ailleurs de réaliser une étude comparative afin d'analyser la transposition du règlement dans différents États membres se distinguant par la diversité des structures des entreprises artisanales du secteur alimentaire et d'élaborer des propositions visant à améliorer la compétitivité des entreprises alimentaires artisanales. Il convient en particulier de veiller également à ce que les petites entreprises du secteur alimentaire puissent bénéficier de mesures de formation, notamment continue. Les canaux de diffusion des lignes directrices de la Commission doivent en outre être vérifiés afin de s'assurer que les petites entreprises reçoivent les informations nécessaires concernant les assouplissements qui leur ont été accordés.

Bruxelles, le 15 décembre 2005.

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