

Journal officiel

de l'Union européenne

C 110

Édition
de langue française

Communications et informations

49^e année

9 mai 2006

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire	Page
	I <i>Communications</i>	
	
	II <i>Actes préparatoires</i>	
	Comité économique et social européen	
	425^{ème} session plénière des 15 et 16 mars 2006	
2006/C 110/01	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Tourisme et culture: deux facteurs de croissance»	1
2006/C 110/02	Avis du Comité économique et social européen sur le «Rapport sur la politique de concurrence 2004» [SEC(2005) 805 final]	8
2006/C 110/03	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative au financement de la normalisation européenne» [COM(2005) 377 final — 2005/0157 (COD)]	14
2006/C 110/04	Avis du Comité économique et social européen sur le «Livre vert sur l'amélioration du cadre régissant les fonds d'investissement dans l'UE» [COM(2005) 314 final]	19
2006/C 110/05	Avis du Comité économique et social européen «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — l'Accessibilité» [COM(2005) 425 final]	26
2006/C 110/06	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Conseil portant modification du règlement (CE) n° 2037/2000 du Parlement européen et du Conseil pour ce qui concerne l'année de base pour l'attribution des quotas d'hydrochlorofluorocarbures dans le cas des nouveaux États membres ayant adhéré à l'Union européenne le 1 ^{er} mai 2004» [COM(2004) 550 final — 13632/05 Add.1 + Corr. 1]	33

FR

Prix:
18 EUR

(Suite au verso)

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire (<i>suite</i>)	<i>Page</i>
2006/C 110/07	Avis du Comité économique et social européen sur «La dimension sociale de la culture»	34
2006/C 110/08	Avis du Comité économique et social européen «JEREMIE» (Joint Resources for Micro to Medium Enterprises)	39
2006/C 110/09	Avis du Comité économique et social européen sur le «Projet de règlement (CE, Euratom) de la Commission modifiant le règlement (CE, Euratom) n° 2342/2002 établissant les modalités d'exécution du règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes» [SEC(2005) 1240 final]	46
2006/C 110/10	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Matières premières régénératives — Perspectives de développement aux fins d'une utilisation matérielle et énergétique»	49
2006/C 110/11	Avis du Comité économique et social européen sur «Le bois comme source d'énergie dans l'Europe élargie»	60
2006/C 110/12	Avis du Comité économique et social européen sur «Les relations UE — Chine: le rôle de la société civile»	68
2006/C 110/13	Avis du Comité économique et social européen sur «La prévention de la délinquance juvénile, les modes de traitement de la délinquance juvénile et le rôle de la justice des mineurs dans l'Union européenne»	75
2006/C 110/14	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 — i2010 — Une société de l'information pour la croissance et l'emploi» [COM(2005) 229 final]	83
2006/C 110/15	Avis du Comité économique et social européen sur la «Violence domestique envers les femmes»	89

II

(Actes préparatoires)

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

425^{ème} SESSION PLÉNIÈRE DES 15 ET 16 MARS 2006

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Tourisme et culture: deux facteurs de croissance»

(2006/C 110/01)

Le 14 juillet 2005, le Comité économique et social européen a décidé, conformément aux dispositions de l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis sur le thème suivant: «*Tourisme et culture: deux facteurs de croissance*».

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 21 février 2006 (rapporteur: P. PESCI).

Lors de sa 425^{ème} session plénière des 15 et 16 mars 2006 (séance du 15 mars 2006), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 135 voix pour, 1 voix contre et 3 abstentions.

1. Introduction

1.1 Le tourisme revêt une importance économique considérable pour l'Union européenne, dans la mesure où cette activité fournit 5,5 % de son PIB (ce chiffre varie dans une fourchette de 3 % à 8 % selon les États membres) et concerne plus de deux millions d'entreprises qui emploient environ neuf millions de personnes. Le tourisme est aussi un moteur important pour d'autres branches de l'économie, telles que l'industrie (principalement les secteurs liés à la mode), les transports, le commerce et d'autres catégories de services.

1.2 Plus de 80 % du tourisme européen est personnel ou familial, le reste étant un tourisme d'affaires généré par les entreprises. Les familles européennes consacrent environ un huitième de leurs dépenses personnelles à des consommations liées au tourisme.

1.3 L'Europe reste à ce jour la région touristique la plus visitée au monde. En effet, le nombre de touristes en provenance de Russie, de Chine et d'Inde, où le développement économique fait monter en flèche le pourcentage de la population qui peut avoir accès à ce type de consommations, est en progression constante.

1.4 En dépit de ces éléments encourageants, force est de constater que le tourisme européen pâtit chaque année un peu plus de la concurrence pressante des nouveaux pays émergents. Le présent avis d'initiative a pour objectif d'attirer l'attention des institutions européennes sur l'impact positif que la culture est susceptible d'avoir sur le tourisme en Europe et de les inviter à s'engager dans la valorisation et la protection des

richesses culturelles du vieux continent. En effet, contrairement à ce qui se passe dans d'autres secteurs de l'industrie, ces richesses ne peuvent être ni reproduites ni délocalisées et sont dès lors un atout gagnant pour lutter contre la concurrence exercée par d'autres zones géographiques.

1.5 Dans le cadre de l'élaboration du présent avis, plusieurs rencontres ont été organisées avec les responsables des différentes directions générales de la Commission européenne concernées par le tourisme et la culture, ainsi qu'avec des représentants du Parlement européen. En outre, une audition publique s'est déroulée le 18 novembre 2005 à Paestum, l'un des sites archéologiques les plus remarquables d'Europe, à laquelle ont participé de nombreuses personnalités d'institutions politiques, d'organisations internationales (UNESCO), d'associations culturelles et d'entreprises touristiques privées. Cette audition était organisée dans le cadre de la «huitième bourse méditerranéenne du tourisme archéologique», ce qui a permis notamment à des experts de pays de l'autre rive de la Méditerranée d'y participer.

2. Un nouvel élan pour l'Agenda de Lisbonne

2.1 Le Conseil européen de mars 2005 a invité la Commission, le Conseil et les États membres à relancer la stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi et à participer activement à la réalisation de ses objectifs. Il est évident que le tourisme et la culture peuvent contribuer de manière significative à la croissance et à l'emploi. En effet, s'agissant de la croissance, le tourisme est l'un des secteurs économiques dont les

perspectives de développement pour les prochaines années sont les plus élevées: selon les estimations, il devrait atteindre un taux annuel moyen de 3,1 % entre 2006 et 2015. Du point de vue de l'emploi également, le tourisme apparaît comme une industrie tout à fait en mesure d'apporter une contribution importante à la lutte contre le chômage. En outre, étant donné que ce secteur occupe un nombre important de femmes, il peut également contribuer à la réalisation de l'objectif spécifique de la stratégie de Lisbonne ayant trait à l'augmentation du taux d'emploi des femmes.⁽¹⁾ Même si, selon les estimations, le volume du tourisme devrait doubler en Europe au cours des 25 prochaines années, son taux de croissance reste toutefois inférieur à la moyenne mondiale, en particulier à celle de certaines régions des pays émergents. Aussi toutes les institutions doivent-elles prendre des mesures positives judicieuses pour continuer à faire progresser le secteur touristique et replacer l'Union européenne en tête de la croissance mondiale dans ce secteur.

3. Le tourisme culturel

3.1 Le tourisme culturel, c'est-à-dire le tourisme basé sur la richesse artistique et des paysages, les villes d'art et les régions à forte densité de patrimoine historique et de traditions locales, est l'un des segments qui connaît la croissance la plus importante. L'objectif du présent avis n'est pas d'examiner les thèmes liés à la culture dans son ensemble, mais d'apprécier l'influence que les aspects culturels peuvent avoir sur le tourisme.

3.2 Dans ce segment spécifique, l'Union européenne est particulièrement favorisée, puisqu'elle est la partie du monde qui présente la plus forte «densité culturelle». En effet, sur les 812 sites culturels et naturels recensés par l'UNESCO dans 137 pays au titre de «Patrimoine de l'Humanité», 300 se trouvent dans les 25 États membres de l'Union. Si les quatre pays candidats, à savoir la Bulgarie, la Croatie, la Roumanie et la Turquie, rejoignent les 25 États membres, le nombre des sites passera à 331⁽²⁾. La deuxième conférence annuelle du Réseau européen du tourisme culturel a mis en évidence une donnée très importante, à savoir que les flux de touristes chinois et indiens qui visitent l'Europe s'expliquent uniquement par l'intérêt que ces peuples portent aux richesses culturelles et architecturales européennes. Aussi l'UE et les États membres doivent-ils continuer à investir dans la préservation de leur patrimoine culturel et la promotion du tourisme culturel.

⁽¹⁾ Selon les chiffres fournis par le Réseau européen de tourisme culturel (ECTN), le tourisme culturel est source de bénéfices directs dans au moins trois des domaines identifiés par la stratégie de Lisbonne, à savoir l'emploi (n° 8), la main-d'œuvre (n° 9) et la formation (n° 10). L'ECTN qui a été créé en 2003 et qui vise à promouvoir la collaboration entre les différents secteurs du tourisme culturel, est un projet cofinancé par l'Union européenne.

⁽²⁾ Répartition des sites par l'UNESCO (l'organe des Nations-Unies responsable de la culture) entre les 25 États membres de l'Union européenne: Autriche 8, Belgique 10, Chypre 3, Danemark 4, Estonie 2, Finlande 6, France 30, Allemagne 31, Grèce 16, Irlande 2, Italie 42 (y compris les deux sites de la Cité du Vatican), Lettonie 2, Lituanie 4, Luxembourg 1, Malte 3, Pays-Bas 7, Pologne 12, Portugal 13, Royaume-Uni 26, République tchèque 12, Slovaquie 5, Slovénie 1, Espagne 38, Suède 14, Hongrie 8.

3.3 Indépendamment de son importance économique, le tourisme culturel est également fondamental pour le développement des valeurs sociales et civiques et la promotion de l'intégration européenne et du dialogue entre les peuples et les civilisations. Le développement de l'identité européenne ne peut se faire sans une connaissance plus approfondie des pays, traditions culturelles et «différences» qui composent la riche mosaïque européenne. En cette période de «crise de la conscience européenne», la promotion des valeurs culturelles européennes peut donner un signal optimiste et confiant concernant l'avenir de l'Union⁽³⁾.

3.4 En outre, l'Union européenne doit, surtout à un moment où le multiculturalisme est mis à mal, s'engager à développer le dialogue culturel et religieux avec les autres peuples, notamment en promouvant le tourisme culturel. Dans le contexte ainsi tracé, la décision de l'UE de faire de 2008 *l'année européenne du dialogue entre les cultures* est particulièrement judicieuse.

3.5 Développer le tourisme culturel en mettant l'accent sur le contexte historique et social des biens artistiques européens et en valorisant le patrimoine environnemental permet aux touristes originaires de tous pays de comprendre réellement le contexte culturel de l'Europe.

4. L'engagement des institutions européennes

4.1 L'Union européenne s'occupe depuis plusieurs années du secteur touristique ainsi que de la protection et de la promotion du patrimoine culturel, même si elle n'a jamais pu financer directement les activités touristiques, faute de base juridique pertinente. Une telle base est aujourd'hui prévue par le traité constitutionnel, qui est malheureusement toujours en attente de ratification. Jusqu'à présent, l'UE a adopté une approche à caractère essentiellement horizontal pour valoriser au maximum le potentiel du secteur touristique: sa promotion a été assurée tantôt au moyen des fonds structurels, tantôt de manière indirecte, par le biais de projets qui, bien que portant sur d'autres secteurs, par exemple l'environnement ou la recherche, se sont toutefois révélés bénéfiques également pour le secteur du tourisme. En dépit de cette circonstance apparemment positive, les difficultés qu'éprouve la DG «Entreprises et industrie» (unité tourisme) à assurer une coordination efficace avec les autres Directions générales chargées directement ou indirectement du tourisme risque d'annuler les bénéfices que ce secteur pourrait retirer des différentes initiatives européennes.

4.2 S'agissant des Fonds structurels, au cours de la période de 2000 à 2006, l'UE a consacré environ 7 milliards d'euros à des projets liés directement ou indirectement au secteur touristique et quelque 2 milliards d'euros à des projets culturels (programmes Interreg III, Leader+, Urban). Ce montant total de

⁽³⁾ EUROPA NOSTRA (Fédération européenne du patrimoine culturel, engagée dans la valorisation et la protection du patrimoine culturel européen, qui regroupe 40 pays européens et plus de 200 associations œuvrant à la sauvegarde et à la valorisation du patrimoine culturel) affirme que le patrimoine culturel européen joue un rôle important dans le développement et la promotion de l'identité et de la citoyenneté européennes.

9 milliards d'euros réservé au financement du tourisme et de la culture risque cependant de ne pas être mis à profit de manière adéquate parce que la coordination de la gestion de ces deux secteurs, financés par les Fonds structurels, n'est pas optimale.

4.3 Parmi les initiatives engagées par l'Union européenne pour promouvoir le patrimoine culturel, le projet «Capitales européennes de la Culture (CEC)» a connu un franc succès. Il ressort d'une étude (*) récente commandée par la Direction générale «Culture» que le programme a suscité une augmentation moyenne du tourisme de 12 % dans la ville ainsi désignée comme «Capitale européenne de la culture» au cours de l'année même de l'événement ainsi que, l'année d'après, un flux de visiteurs supérieur à la moyenne enregistrée au cours des années qui ont précédé l'événement. Selon cette même étude, cet événement présente encore un fort potentiel de croissance qu'il conviendrait toutefois d'exploiter davantage. Aussi la Direction générale «Culture» a-t-elle élaboré une nouvelle proposition qui a pour objet d'adopter, pour l'avenir, des critères nouveaux et plus clairs concernant la sélection des villes candidates, de stimuler la compétition et l'émulation entre ces villes, de mettre en évidence la dimension européenne et la durabilité des programmes culturels et, enfin, de promouvoir la diffusion des bonnes pratiques dans la gestion des événements culturels. La proposition demande en outre que le montant des aides communautaires octroyées aux villes nommées «capitales européennes de la culture», qui est actuellement de 500 000 euros, soit multiplié par trois.

4.4 Au début du mois de décembre 2005, la commission du contrôle budgétaire du Parlement européen, en cohérence avec l'objectif qui consiste à favoriser au maximum le potentiel du tourisme et de la culture, a, pour la première fois, approuvé le financement, à hauteur d'1 million d'euros, d'un projet consacré aux «*destinations européennes d'excellence*».

4.5 Pour sa part, la Direction générale «Entreprises et Industrie» de la Commission européenne a créé un «groupe pour la durabilité du tourisme» (TSG). Ce groupe est composé notamment d'experts représentant les institutions et les diverses catégories d'opérateurs et a pour tâche de présenter des propositions à la Commission afin de mettre en place un tourisme durable dans la perspective de la préparation, d'ici à 2007, d'un Agenda 21 pour le tourisme. Le Comité partage le point de vue de la Commission et du Parlement européen selon lequel le tourisme durable est la seule et unique forme de tourisme à promouvoir.

4.6 Par ailleurs, à l'occasion du quatrième Forum européen du tourisme qui a eu lieu le 20 octobre 2005 à Malte, le commissaire Günter VERHEUGEN a annoncé le lancement, début 2006, d'un «portail européen du tourisme», qui permettra d'accéder aux sites Internet des organisations touristiques nationales, dans le but d'améliorer la promotion des localités touristiques européennes vis-à-vis du reste du monde.

(*) Palmer/Rae Associates, International Cultural Advisors, «European Cities and Capitals of Culture», étude préparée pour la Commission européenne, août 2004.

4.7 Enfin, la DG «Entreprises» de la Commission vient de lancer une étude concernant l'impact des événements culturels et sportifs sur les petites et moyennes entreprises axées sur le tourisme, alors que la DG «Culture» a engagé une enquête sur l'économie de la culture en Europe.

5. L'engagement du Comité économique et social européen

5.1 Conscient de l'importance du secteur touristique pour l'Europe, le Comité économique et social européen s'intéresse depuis de nombreuses années à des questions liées à ce secteur, telles que les politiques touristiques dans l'Europe élargie, le tourisme et le développement économique et social, le tourisme et la coopération entre les secteurs public et privé, le tourisme et le sport, etc. (?)

5.2 À l'instar des deux études mentionnées au paragraphe 4.7 et aux avis énumérés au paragraphe 5.1, le présent avis sur le tourisme et la culture entend apporter une contribution à la définition des futures orientations programmatiques du secteur touristique au niveau européen.

6. Développer la sensibilité culturelle des citoyens

6.1 En matière de promotion des valeurs culturelles, il faut avant tout sensibiliser davantage les citoyens à la richesse du patrimoine historique, artistique et environnemental de leurs territoires (°). En effet, lorsqu'ils y seront sensibilisés, ils pourront mener une action très utile de protection et de promotion de leur région et appuyer l'action des autorités publiques.

6.2 Afin de susciter cette vaste prise de conscience culturelle, il convient d'agir au niveau des écoles, grâce à des programmes visant à mieux faire connaître aux jeunes les richesses historiques, artistiques et environnementales de leur région, ainsi qu'à des initiatives qui leur permettent de valoriser ce patrimoine (°).

(°) Parmi les thèmes liés au tourisme traités par le CESE citons notamment: «la politique du tourisme dans l'Europe élargie», «la contribution du tourisme au développement socioéconomique» ainsi que «la politique du tourisme et la coopération publique et privée» (Rapporteur: M. Mendoza Castro); Le tourisme et le sport: les défis futurs pour l'Europe (Rapporteur: M. Pesci).

(°) Il convient de mentionner l'initiative de la ville d'Anvers (Belgique) qui a instauré la gratuité des musées de la ville pour tous les résidents.

(°) En Italie par exemple, plusieurs initiatives intéressantes ont été développées dans ce domaine: chaque année au début du printemps, l'Association FAI (Fonds environnemental italien) encourage l'ouverture de monuments peu connus ou habituellement fermés au public et demande aux jeunes des écoles locales de jouer le rôle de «guides touristiques d'un jour» et de présenter les monuments aux visiteurs.

7. Les différentes facettes du tourisme culturel

7.1 Pour promouvoir efficacement le tourisme culturel et séduire également le «touriste indifférent à la culture», il convient d'analyser et de développer les différentes facettes de ce secteur et d'essayer d'identifier ses tendances générales et son potentiel de développement futur. Les principales facettes du tourisme culturel sont les suivantes: patrimoine artistique, événements, foires et manifestations, œnologie, gastronomie et tourisme rural, tourisme cinématographique et parcs à thèmes culturels.

7.2 Le patrimoine artistique

7.2.1 La facette la plus traditionnelle du tourisme culturel est le patrimoine artistique «matériel», qui regroupe les centres historiques, les musées et les zones archéologiques. Dans ce cas, la priorité doit être donnée à une plus grande intégration entre la gestion des biens culturels et celle des services touristiques, de manière à rendre ces biens plus accessibles aux touristes. Il convient d'adopter une approche intégrée de gestion unitaire des «systèmes touristiques et culturels». Ainsi, il faudra par exemple favoriser la gestion unitaire de différents systèmes artistiques et environnementaux, même s'ils appartiennent à des administrations publiques ou à particuliers, promouvoir des politiques en matière d'horaires et de prix qui optimisent l'accès aux sites et permettent d'augmenter les bénéfices et donc de couvrir les frais de gestion. En outre, il conviendra de «faire vivre» le patrimoine culturel en organisant par exemple des expositions temporaires dans les musées, bâtiments ou châteaux historiques qui mettent l'accent sur la promotion de l'art contemporain.

7.2.2 Des expériences intéressantes ont été réalisées dans ce domaine. Citons par exemple les «cartes touristiques» (pass), qui ont été introduites dans différentes villes européennes, et combinent services de transport d'une part et accès aux musées et sites archéologiques.

7.2.3 Dans le cas des centres artistiques secondaires, l'expérience des «districts culturels» est particulièrement recommandée, qui associent les services touristiques et culturels d'aires géographiques homogènes composées de plusieurs communes, regroupent les financements des pouvoirs publics et d'opérateurs privés et dont la promotion est assurée par une instance unique. Par ailleurs, le Comité juge opportun que les organismes touristiques régionaux coopèrent au développement et à la création de districts culturels, y compris à caractère transfrontalier.

7.2.4 En outre l'on devrait mettre en place des «réseaux»⁽⁸⁾ ou des itinéraires de biens culturels situés dans différents pays,

⁽⁸⁾ Le réseau des villes fortifiées est une expérience intéressante. Ce réseau de 17 localités historiques, créé par le comté du Kent (Royaume-Uni), le Nord-Pas-de-Calais (France) et la Flandre occidentale (Belgique), a permis de valoriser le précieux patrimoine commun de cette zone.

par exemple des châteaux, bâtiments historiques, sites archéologiques (réseaux des villes de la Magna Grecia)⁽⁹⁾, musées spécifiques, par exemple les «musées d'entreprise», ou itinéraires transeuropéens⁽¹⁰⁾ tels que la via Francigena. Ces réseaux ou itinéraires seraient identifiés par un marquage uniforme, une signalétique adéquate et leur promotion assurée de manière intégrée. En outre, lorsque c'est possible, il conviendrait d'offrir des services d'accueil homogènes.

7.3 Les événements, foires et manifestations

7.3.1 Les événements tels que les foires, concerts, festivals et autres initiatives spécifiques sont une deuxième facette importante du tourisme culturel. Au cours des dix à quinze dernières années, les événements culturels sont devenus d'importants facteurs de promotion du tourisme. Un nombre toujours plus élevé de passionnés, surtout des jeunes, se déplacent pour visiter de grandes foires, participer à des concerts, à des festivals ainsi que pour assister à des initiatives spécifiques, par exemple les «nuits blanches», désormais organisées dans de nombreuses villes européennes, comme Paris, Vienne, Versailles, Bruxelles, Rome, Varsovie, etc.

7.3.2 Si l'on veut favoriser cette facette du tourisme culturel, il faut soit intervenir au niveau des infrastructures et construire ou restructurer des locaux propres à accueillir foires et festivals, soit prendre des mesures concernant la programmation de certaines opérations de promotion ou de communication. L'Union européenne pourrait promouvoir l'élaboration d'un calendrier unique des événements culturels, encourager la collaboration entre différents pays et institutions culturelles et stimuler des initiatives dans les pays qui ont moins d'expérience et de traditions dans ce domaine, à commencer par les dix nouveaux États membres.

7.4 Valeurs œnologiques, gastronomiques et tourisme rural

7.4.1 Une troisième facette importante du tourisme culturel est liée aux valeurs œnologiques et gastronomiques des différentes régions: un aspect de «culture matérielle» qui n'a cessé de gagner en importance ces dernières années, et a donné lieu à un véritable engouement culturel et économique pour les produits typiques⁽¹¹⁾.

⁽⁹⁾ Comme ont proposé de le faire lors de l'audition à Paestum du 18 novembre 2005 certains conseillers chargés du tourisme de la Région de Campanie et de la Grèce.

⁽¹⁰⁾ Citons, parmi les multiples expériences très intéressantes qui ont été réalisées:

- la «Route européenne du Gothique en brique», un projet qui associe pas moins de 7 pays (Suède, Danemark, Allemagne, Pologne, Lituanie, Lettonie et Estonie), 26 villes et deux régions.
- L'itinéraire européen du patrimoine juif, programme qui s'est vu décerner par le diplôme de «Grand itinéraire culturel «par le Conseil de l'Europe» (2005).

⁽¹¹⁾ Parmi les différentes expériences destinées à promouvoir les produits typiques, il est important de citer «Slow Food», une association internationale fondée par Carlo Petrini, qui compte actuellement 83 000 adhérents, est implantée en Italie, en Allemagne, en Suisse, aux États-Unis, en France, au Japon et au Royaume-Uni et représentée dans 122 pays différents. Slow Food s'oppose à la standardisation du goût, défend la nécessité d'informer les consommateurs, protège les identités culturelles en matière de traditions alimentaires et gastronomiques. Parmi les itinéraires européens qui sont probablement les plus caractéristiques de la promotion des produits typiques, on peut notamment citer la Route du whisky, en Écosse, qui est le seul itinéraire au monde entièrement consacré aux whiskys pur malt, les bières «Trappistes» en Belgique et aux Pays-Bas ainsi que les itinéraires ostréicoles en Bretagne.

7.4.2 Dans ce cas aussi, il s'agit d'encourager la création de «circuits œnologiques et gastronomiques» en combinaison avec les valeurs artistiques et culturelles, qui proposent une offre unitaire de visites culturelles, dégustations et expériences de la vie rurale, en d'autres termes la connaissance de l'histoire et de l'art d'une part et l'expérience de la tradition vinicole et des mets typiques d'un territoire ou d'une zone géographique déterminés d'autre part.

7.4.3 L'Union européenne pourrait promouvoir l'élaboration d'un «Atlas européen des circuits œnologiques et gastronomiques et du tourisme rural» et favoriser en particulier des itinéraires transfrontaliers qui regroupent les traditions de deux ou trois pays. Ceci contribuerait notamment à mettre en valeur les racines communes à nombre de traditions et «différences».

7.5 *Le tourisme cinématographique*

7.5.1 Une quatrième facette du tourisme culturel, qui se profile comme un puissant déclencheur de flux touristiques, est la production de films et fictions télévisées. La visite de sites et lieux sur lesquels ont été tournés des films et des fictions télévisées à succès ont sensiblement augmenté les arrivées et la présence de touristes dans de nombreuses régions. Par exemple, le château d'Alnwick, situé dans le comté de Northumberland (nord de la Grande-Bretagne), qui a servi de cadre au tournage des films basés sur les romans de J. K. Rowling dont le héros est Harry Potter, a attiré en peu de temps, partant de zéro, un nombre considérable de touristes pour un chiffre d'affaires de 13 millions d'euros par an et est devenu l'une des destinations touristiques les plus importantes de Grande-Bretagne. Le même phénomène s'est produit en Italie, au château piémontais d'Agliè, lieu de tournage de la fiction télévisée «Elisa di Rivombrosa», qui a vu le nombre de ses visiteurs passer de 100 à 3 500 par semaine en moyenne. L'effet de notoriété s'applique également à des films qui ne sont pas encore sortis, mais dont le tournage est en cours. En Grande-Bretagne par exemple, la petite ville de Lincoln, où l'on tourne «Le Code Da Vinci» adapté du best-seller homonyme de Dan Brown, est déjà devenue la destination d'un nombre considérable de touristes, cependant qu'à Paris sont apparues des agences touristiques qui organisent des «tours» uniquement sur les lieux décrits dans le roman de Brown.

7.5.2 Selon une étude réalisée en Grande-Bretagne en août 2005, 27 % des adultes et au moins 45 % des jeunes de 16 à 24 ans sont influencés dans le choix de leurs vacances par les films qu'ils ont vus au cinéma ou à la télévision. Aussi VisitBritain, l'Office britannique du tourisme, suit-il attentivement la production des films et publie-t-il sur son site Web des «*movie map*», des cartes très détaillées qui indiquent tous les endroits de tournage, l'itinéraire précis pour y arriver ainsi que les services touristiques disponibles sur place.

7.6 *Les parcs à thèmes culturels*

7.6.1 Une cinquième facette du tourisme culturel pourrait être la création de parcs à thème à caractère historique et artistique pour compléter la visite des musées, centres historiques et zones archéologiques. Le parc, qui pourrait éventuellement être implanté à proximité d'un centre touristique célèbre et renommé, devrait permettre au visiteur de bien appréhender la réalité

historique dans laquelle il «s'immerge»⁽¹²⁾. De tels parcs pourraient être créés sur les principaux sites culturels européens⁽¹³⁾, et l'Union pourrait promouvoir la réalisation de ces infrastructures d'*info-tainment* (information et divertissement) susceptibles d'attirer davantage de touristes.

8. **L'utilisation des nouvelles technologies**

8.1 Les contributions que les nouvelles technologies informatiques et de communication peuvent fournir en matière de valorisation des biens culturels à des fins touristiques⁽¹⁴⁾ sont légion: réalisation de sites Internet et canaux télévisés satellitaires et numériques, utilisation de clips audio et vidéo pour téléphones cellulaires de dernière génération, reconstruction de monuments et atmosphères historiques et artistiques grâce aux techniques de réalité virtuelle, etc.

8.2 La durabilité touristique et la protection des sites artistiques les plus populaires qui risquent d'être endommagés par l'invasion massive de touristes pourrait devenir un domaine d'application spécifique des nouvelles technologies. L'informatique peut en effet offrir de nouvelles possibilités en ce qui concerne la programmation, la surveillance et le tri des flux touristiques, assorties d'un contrôle automatique des variables environnementales (par exemple l'humidité des salles de musées) susceptibles d'abîmer les œuvres d'art. Par ailleurs, les systèmes de réservation en ligne et de visites sur rendez-vous peuvent favoriser la valorisation de ces sites qui ne peuvent être visités que par de petits groupes de touristes à la fois.

8.3 Enfin, il ne faut pas perdre de vue que les nouvelles technologies pourraient contribuer utilement à l'élimination des obstacles trop souvent insurmontables que représentent certains aspects architecturaux des bâtiments pour les personnes à mobilité réduite.

8.4 L'Union européenne, qui affirme dans son Septième programme-cadre de recherche et d'innovation que les applications des résultats de la recherche peuvent favoriser le secteur du tourisme et l'accès au patrimoine culturel, pourrait encourager la réalisation concrète d'initiatives de ce type, le cas

⁽¹²⁾ Le spectacle audiovisuel «The Malta Experience» en est un exemple intéressant, qui présente, à travers la projection d'un film d'environ une heure, l'histoire de l'île depuis ses origines et celle des peuples qui l'ont habitée, permettant ainsi notamment aux visiteurs les plus jeunes de bien comprendre la réalité qui les entoure.

⁽¹³⁾ Par exemple, à côté de la zone archéologique de Pompéi, on pourrait réaliser un parc virtuel sur l'antique Pompéi qui présenterait la vie quotidienne à cette époque et reproduirait éventuellement l'éruption du Vésuve qui la détruisit. Un parc analogue pourrait également être créé à Waterloo, en Belgique, pour permettre aux touristes de mieux comprendre le déroulement de l'une des batailles les plus célèbres de l'Histoire etc.

⁽¹⁴⁾ Lors du séminaire «Le tourisme culturel, un défi pour l'Europe» organisé par la présidence luxembourgeoise en avril 2005, quelques exemples intéressants ont été donnés concernant l'application des nouvelles technologies, entre autres l'utilisation d'ordinateurs palmaires qui permettent de tout connaître de la région traversée (cet exemple a été donné en relation avec le parcours des pèlerins de la via Francigena).

échéant en élaborant un répertoire des technologies disponibles et d'un inventaire des meilleures pratiques au niveau communautaire afin de fournir des informations aux parties concernées des différents pays.

8.5 L'utilisation des technologies est essentielle si l'on veut promouvoir les destinations touristiques et culturelles européennes non seulement à l'intérieur mais aussi à l'extérieur de l'Union. Dans ce domaine également, il conviendrait d'effectuer un inventaire des initiatives en cours dans les différents pays. Par ailleurs, l'Union européenne pourrait assortir la réalisation d'un «portail européen du tourisme» de la mise en place d'une télévision satellitaire destinée à assurer la promotion du tourisme sur le vieux continent dans les pays tiers.

9. Le problème de la gouvernance des biens culturels et de la formation des acteurs concernés

9.1 Un système efficace de valorisation du patrimoine culturel à des fins touristiques pose le problème de la gouvernance des biens culturels. Ceux-ci sont en effet propriété publique (de l'État ou des pouvoirs locaux) ou appartiennent à des organisations religieuses ou associatives ou encore à des particuliers. La situation est particulièrement délicate dans certains des nouveaux États membres, où les nationalisations forcées des décennies passées ont créé un contexte d'incertitude au niveau du droit de la propriété et entraîné une dégradation importante de la conservation de nombreux biens culturels.

9.2 Il convient par conséquent de favoriser des modèles de gouvernance qui respectent les statuts de propriété actuels des biens artistiques et culturels et offrent le maximum de garanties en matière de protection et de préservation mais qui permettent également de gérer de manière coordonnée les différents biens touristiques et culturels tout en encourageant la conjonction des investissements publics et privés, notamment au moyen d'incitations fiscales adéquates.

9.3 L'Union européenne pourrait procéder à une vérification des systèmes de *gouvernance* qui existent dans les différents États membres, afin d'évaluer leur efficacité et d'encourager leur diffusion dans les autres pays, ou proposer des systèmes innovants, notamment en matière fiscale, susceptibles de favoriser la coopération entre les secteurs public et privé en matière de gestion.

9.4 Un autre problème lié à la gouvernance est celui de la formation des personnes qui travaillent dans le secteur des biens culturels et qui, outre leurs compétences en art et en histoire doivent désormais disposer également de connaissances en gestion, marketing et utilisation des nouvelles technologies, ainsi que des personnes qui sont en relation directe avec les touristes (hôteliers, négociants, employés des services publics, etc.), qui, en plus de leurs compétences linguistiques, devraient être «*au fait*» en matière de «savoir-faire» et des différences entre les cultures de leurs visiteurs. Dans ce secteur également, l'Union européenne pourrait recenser les expériences les plus avancées en matière de formation afin de favoriser l'échange d'expériences, la comparaison et la diffusion des meilleures pratiques et ce, afin de promouvoir un tourisme de qualité.

10. L'intégration entre le tourisme culturel et les autres segments touristiques

10.1 Une gestion efficace du tourisme culturel peut également avoir des conséquences positives sur les autres segments de ce secteur, du tourisme balnéaire au tourisme du troisième âge, en passant par le tourisme de montagne et le tourisme d'affaires.

10.2 La présence d'itinéraires artistiques, de foires, concerts, festivals ou événements œnologiques et gastronomiques peut influencer positivement les touristes en faveur de certains lieux de villégiature européens et aider ces derniers à faire face à la concurrence des localités touristiques des pays émergents qui, bien qu'elles soient plus compétitives sur le plan des ressources naturelles ou des prix, peuvent difficilement offrir des possibilités culturelles susceptibles de rivaliser avec celles de l'Union.

10.3 De même, en ce qui concerne le tourisme d'affaire, la possibilité de combiner un voyage à titre professionnel et une occasion de faire du tourisme culturel peut inciter l'intéressé à prolonger son voyage de quelques jours (peut-être pour y inclure la fin de semaine) et à le transformer en voyage familial avec le conjoint et les enfants.

10.4 Par ailleurs, l'espérance de vie de la population européenne s'est considérablement allongée. Or, le tourisme culturel est parfaitement adapté aux exigences d'un public «sénior», qui décide de plus en plus fréquemment de consacrer son temps libre à l'étude et à la connaissance de nouvelles cultures. Cette situation répond également à la nécessité de promouvoir le tourisme pendant les périodes de l'année qui forment la basse saison.

10.5 L'Union européenne peut sans aucun doute également jouer un rôle moteur dans la mise en place des actions visant à promouvoir l'intégration entre le tourisme culturel et les autres segments de ce secteur.

11. Conclusions et propositions

11.1 Compte tenu du fait que la culture peut exercer une influence positive sur le développement du tourisme et, surtout, que celui-ci est non seulement un moteur pour d'autres secteurs de l'économie mais joue aussi un rôle important dans la réalisation des objectifs de croissance et d'emploi de la stratégie de Lisbonne, le présent projet d'avis a essentiellement pour objectif de donner aux Institutions européennes des arguments supplémentaires pour promouvoir ce secteur qui, s'il reste dynamique, est toutefois de plus en plus exposé à la concurrence des pays tiers.

11.2 *Communication et promotion intégrée*

11.2.1 Afin de valoriser efficacement le tourisme culturel européen, il est nécessaire d'améliorer la communication et la promotion intégrée de l'Europe et des destinations européennes, en encourageant simultanément les meilleures pratiques en termes de protection, de valorisation, de gouvernance et de formation. À cet égard, le portail européen du tourisme peut être très utile, surtout si les conditions suivantes sont réunies:

- le portail doit effectivement être alimenté de manière homogène par les organismes du tourisme des États membres au moyen d'informations opérationnelles efficaces et mises à jour en permanence,
- le portail doit fournir notamment des informations précises sur les réseaux et itinéraires des destinations touristiques et culturelles nationales et transeuropéennes, et en assurer la promotion,
- il doit également permettre aux opérateurs du secteur de se mettre à jour concernant les meilleures pratiques de gestion appliquées aux systèmes touristiques et culturels et à la gouvernance des biens culturels en ce qui concerne le développement d'initiatives et de manifestations ainsi que les nouvelles méthodes de formation des acteurs concernés,
- le portail doit comporter des informations organisées au niveau européen, par exemple un calendrier européen des événements et manifestations culturels ainsi qu'un «atlas» des circuits œnologiques et gastronomiques et des circuits liés au tourisme rural.
- il convient de coordonner et d'établir une interaction entre le portail européen du tourisme et celui de la culture.

11.3 Promouvoir les meilleures pratiques grâce à des systèmes compétitifs et des systèmes de primes

11.3.1 L'Union européenne pourrait promouvoir les meilleures pratiques concernant la gestion des services touristiques culturels en prévoyant des systèmes compétitifs et de primes dans ses programmes, à commencer par le programme «Capitales européennes de la culture»⁽¹⁵⁾ et le futur programme «Destinations européennes d'excellence». L'UE pourrait en outre faire bénéficier de ses conseils les villes et territoires qui décident de poser leur candidature à ces deux programmes et leur octroyer une aide financière plus importante que l'aide actuelle, voire une voie préférentielle concernant l'utilisation des fonds structurels. Au niveau national, il serait utile de favoriser une saine concurrence entre les villes et les localités touristiques et culturelles qui posent leur candidature aux deux programmes, en appliquant des critères définis au niveau européen: systèmes de gouvernance, collaboration entre les secteurs public et privé, intégration des services touristiques et culturels, promotion et communication des événements, etc. en ce qui concerne les «Capitales européennes de la culture» et durabilité, allongement de la saison touristique, décongestionnement, système de gouvernance, collaboration entre les secteurs public et privé, intégration de services etc., en ce qui concerne les «Destinations européennes d'excellence».

Bruxelles, le 15 mars 2006.

La Présidente

du Comité économique et social européen

Anne-Marie SIGMUND

11.4 Favoriser le dialogue interculturel

11.4.1 La promotion du dialogue interculturel tant au sein de l'UE, surtout en vue du nouvel élargissement aux quatre pays candidats, qu'entre l'UE et les autres régions du monde doit également être une priorité des programmes touristiques et culturels. Comme nous l'avons déjà souligné, faire de l'année 2008 «l'année européenne du dialogue entre les cultures» est une décision judicieuse dans ce contexte. Toutefois, il serait également utile de lancer avant 2008 une série de projets destinés par exemple aux écoles et d'étendre notamment aux élèves des écoles supérieures les programmes d'échange international de type Erasmus ou de favoriser le jumelage entre les classes de différents pays. Des projets spécifiques destinés à promouvoir le dialogue entre les cultures pourraient être développés pour les personnes âgées. 2008 pourrait ainsi devenir une «année vitrine» des initiatives déjà en cours et mettre de nouvelles initiatives sur les rails.

11.5 Création d'une Agence européenne du tourisme

11.5.1 L'UE ne dispose pas d'instruments opérationnels directs en matière de tourisme, étant donné qu'une base juridique fait malheureusement encore défaut. Aussi serait-il utile que l'Union prenne des mesures pour renforcer la coordination de la gestion, dans le but de promouvoir les projets actuels et futurs de valorisation de ce secteur. Le CESE serait favorable à la mise en place, dans les meilleurs délais et dans le respect du principe de subsidiarité, d'une Agence européenne du tourisme qui exerce la fonction d'observatoire européen du tourisme dans le but de fournir à la Communauté et aux États membres des informations et données fiables et comparables sur le tourisme. Le Comité avait déjà avancé cette proposition dans son précédent avis sur «le tourisme et le sport: les défis futurs pour l'Europe».

11.6 Favoriser la coordination politique des activités touristiques et culturelles

11.6.1 Le CESE accueille favorablement les propositions formulées par le commissaire VERHEUGEN lors du quatrième Forum du tourisme européen qui s'est déroulé à Malte, ainsi que celles contenues dans la récente résolution du Parlement européen⁽¹⁶⁾, qui suggère de confier à la Direction générale «Entreprises et Industrie» la coordination des différentes initiatives communautaires ayant une incidence sur le secteur du tourisme.

11.7 Le CESE a intitulé le présent avis «Déclaration de Paestum» en référence à l'audition publique qui a eu lieu en novembre dernier sur ce site archéologique italien fascinant.

⁽¹⁵⁾ Jusqu'en 2005, ce programme était fondé sur des accords intergouvernementaux.

⁽¹⁶⁾ Résolution du Parlement européen sur les nouvelles perspectives et les nouveaux défis pour un tourisme européen durable (8 septembre 2005).

Avis du Comité économique et social européen sur le «Rapport sur la politique de concurrence 2004»

[SEC(2005) 805 final]

(2006/C 110/02)

Le 17 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: «Rapport sur la politique de concurrence 2004».

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 21 février 2006 (rapporteur: M. MALOSSE).

Lors de sa 425^{ème} session plénière des 15 et 16 mars 2006 (séance du 15 mars 2006), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 138 voix pour, 1 voix contre et 2 abstentions.

1. Introduction

1.1 La politique de concurrence de l'Union a été pendant très longtemps considérée comme un fleuron de l'intégration européenne et un acquis qui ne pouvait être remis en cause. Cependant, à l'occasion du débat sur le Traité constitutionnel, le bien fondé d'une politique visant à assurer «une concurrence libre et non faussée» a suscité des interrogations. Après la réforme intervenue sur les instruments de contrôle des ententes et abus de position dominante, la Commission européenne a entrepris une réforme du régime des aides d'État au travers d'un plan d'action. La présentation du rapport 2004 offre au CESE l'opportunité d'une réflexion globale sur les finalités et méthodes de la politique communautaire de la concurrence, notamment par rapport au contexte suivant:

- la globalisation des échanges;
- l'élargissement de l'UE avec un accroissement des disparités de développement;
- le retard grandissant de l'Union européenne en matière de croissance et d'emploi eu égard à ses principaux concurrents économiques;
- le souci légitime des citoyens d'avoir une meilleure gouvernance, une meilleure légitimation des politiques qui sont menées et une plus large participation aux prises de décision.

1.2 Après un «cadrage politique» du Directeur général de la DG Concurrence, le rapport dresse un panorama des activités de la Commission, respectivement:

- en matière d'ententes et d'abus de position dominante (articles 81 et 82 du Traité) accompagné de quelques décisions rendues par les juridictions communautaires ainsi que par les juridictions nationales de l'UE;
- en matière de concentration, avec une évaluation sectorielle;
- en matière de contrôle des aides d'État, comprenant les règles législatives et interprétatives, et quelques décisions rendues par les juridictions européennes;

— en matière d'élargissement, de coopération bilatérale et multilatérale à l'international.

L'année 2004, année de l'élargissement aux dix nouveaux États membres, a été marquée par l'entrée en vigueur de la réforme du droit communautaire de la concurrence, le 1^{er} mai.

2. Réflexions autour de la politique de concurrence de l'Union européenne

2.1 Le rapport souligne, d'une part, le lien entre la politique de concurrence et, d'autre part, la stratégie de Lisbonne révisée: la compétitivité, la croissance, l'emploi et le développement durable. La Commission souhaite ainsi centrer son action sur les secteurs essentiels pour le marché intérieur et l'agenda de Lisbonne, en mettant l'accent sur l'élimination des obstacles à la concurrence dans les secteurs récemment libéralisés et certains autres secteurs réglementés tels que les télécommunications, les services postaux, l'énergie et les transports. Le lien avec l'agenda de Lisbonne mériterait d'être mieux motivé et explicité.

2.2 La question préliminaire qu'il faut se poser est de savoir si une politique de concurrence doit refléter des priorités politiques conjoncturelles, ou plutôt avoir sa logique propre et autonome. Le CESE privilégie la seconde approche pour les raisons suivantes:

2.2.1 Les entreprises, les consommateurs et les acteurs économiques et sociaux ont besoin d'un cadre juridique stable et prévisible. Si la politique de concurrence doit varier selon les priorités du moment, elle sera une source d'instabilité juridique et, donc, peu favorable à l'investissement et à l'emploi.

2.2.2 La création d'une concurrence libre et non faussée est un objectif fondamental en soi, non pas par rapport à une stratégie conjoncturelle, mais pour assurer le bon fonctionnement du marché intérieur unique européen. À défaut, ce marché perd toute sa signification et les avantages qu'il peut apporter à l'économie européenne, à savoir la stimulation de la demande, l'élargissement de l'offre, la puissance d'un marché de 450 millions de consommateurs.

2.2.3 Aujourd'hui, dans une Union élargie, les disparités au niveau des conditions économiques et sociales entre les différents États membres sont très fortes. La politique de concurrence prend donc dans ce contexte une acuité toute particulière. Autrement dit, la mise en place d'une concurrence réellement libre et non faussée est déterminante pour que les acteurs économiques et sociaux, autant ceux issus des pays les plus riches que des moins développés, aient la garantie de l'égalité des chances et de traitement et que les conditions soient ainsi réunies pour renforcer la cohésion économique et sociale de l'Union.

2.2.4 L'autonomie de la politique de la concurrence doit être préservée et renforcée. Il lui faut aussi s'articuler avec les autres politiques de l'Union, telles que celles en faveur des consommateurs, du développement économique, de l'innovation, de la croissance, de l'emploi et de la cohésion économique et sociale. La politique de concurrence, à travers les réformes dont elle fait et fera l'objet, doit refléter cette vision tournée vers l'extérieur. Dans cet esprit, la Commission doit nécessairement œuvrer en recherchant un équilibre constant destiné à protéger au mieux les consommateurs, les entreprises et l'intérêt général de l'Union. Dès lors, l'élaboration de lignes directrices pour traiter les cas litigieux doit être déterminée autour de certains impératifs, à savoir:

- continuer à appliquer d'une manière rigoureuse les règles de concurrence, notamment en matière d'aides d'État afin d'éviter toute complaisance en faveur de politiques nationales de soutien à des «champions nationaux» ou entreprises monopolistiques qui pourraient conduire à étouffer la concurrence au niveau national et européen, en particulier au détriment des petites et moyennes entreprises. On doit en revanche appuyer les efforts publics en faveur de l'innovation et de la recherche afin de favoriser de grands projets européens fédérateurs et soutenir le potentiel d'innovation des petites et moyennes entreprises.

De même, les politiques en faveur de l'emploi doivent porter en priorité sur les services aux personnes (formation tout au long de la vie, garde des enfants, mobilité, lutte contre toutes les formes de discriminations) plutôt que sur des aides directes qui créeraient des distorsions de concurrence;

- s'attaquer aux nouvelles «niches anti-concurrentielles» telles que les «substitutions» de monopoles privés à des monopoles publics, les positions dominantes de fait d'une activité économique (par exemple la distribution face aux producteurs et vice versa). Il faut ainsi mieux appréhender la spécificité des petites et moyennes entreprises, moteur de la croissance en Europe mais dont la création et le développement sont souvent freinés par des pratiques (aides d'État, monopoles, positions dominantes) discriminatoires à leur égard. Il conviendrait notamment de favoriser la coopération et les regroupements de PME qui sont souvent le seul moyen dont elles disposent pour faire jeu égal avec leurs concurrents;
- faire en sorte que les consommateurs puissent bénéficier réellement des économies d'échelle et du potentiel du marché unique européen;

2.2.5 Il faut prendre en compte le caractère spécifique des services d'intérêt général notamment dans les secteurs de la santé, de la protection sociale et de l'éducation, dans le respect des valeurs de justice sociale et de transparence conformément aux traditions et pratiques nationales. Dans le cas où des missions de service d'intérêt général public sont confiées en totalité ou partiellement à des acteurs privés, les autorités de concurrence doivent s'assurer que sont garanties l'égalité de traitement entre tous les acteurs potentiels, l'effectivité, la continuité et la qualité du service. A cet égard, le Comité salue le travail de la Commission qui a consisté, depuis l'arrêt Altmark, à préciser les règles en matière de financement des obligations de service public, ce qui conduira à une meilleure transparence dans la gestion des SIEG.

2.2.6 Plus généralement, le problème de la politique de concurrence communautaire est qu'elle repose sur l'hypothèse d'un fonctionnement idéal du marché unique: une information parfaite et gratuite des agents, une libre entrée et sortie des entreprises, autant de marchés que d'éventualités possibles ou souhaitées par les acteurs, une absence de rendements d'échelle croissants et de positions dominantes. La réalité est différente, notamment du fait du comportement de certains États membres qui continuent à raisonner «national».

2.2.7 La DG Concurrence devrait réaliser des bilans économiques et sociaux de suivi sur les cas qu'elle étudie. Elle devrait aussi effectuer des analyses d'impact des décisions les plus importantes qu'elle prend, autant au niveau économique, y compris la compétitivité globale de l'Union, qu'au niveau social et, enfin, par rapport au développement durable.

3. Remarques sur la mise en œuvre de la politique de concurrence dans l'UE en 2004

3.1 Sur le plan de la présentation du rapport et pour une meilleure compréhension du système, celui-ci gagnerait encore en clarté s'il était incorporé, notamment en matière d'aides d'État, un inventaire des décisions où il n'y a pas eu d'objection à l'octroi des aides, en expliquant pourquoi, dans certains cas, l'aide ne tombait pas sous le coup de l'article 87 §1. Ce tableau constituerait le **cadre de bonnes pratiques** à destination des États membres dans l'attribution d'aides.

3.2 Par ailleurs, l'année 2004 ayant été marquée par l'élargissement, on peut regretter que le rapport fournisse assez peu d'indications sur la mise en œuvre par les nouveaux États membres de la politique communautaire de concurrence. Le Comité attend donc du rapport 2005 des informations plus complètes et plus actualisées.

3.3 Application de la législation contre les ententes

3.3.1 Il ressort du rapport que l'analyse économique est devenue une partie intégrante de la politique de concurrence, ce que le CESE a toujours demandé de manière récurrente. À ce titre, l'évolution de la législation du droit de la concurrence (articles 81 et 82) a été marquée par une avancée particulière et pragmatique, consistant à mieux définir le marché et à affiner l'approche des pratiques horizontales et verticales.

3.3.1.1 Au titre de l'article 81 §3 (l'exception à l'interdiction des accords restrictifs), on peut noter que l'analyse économique a plus particulièrement été enrichie par la prise en compte des gains d'efficacité. C'est ainsi que les entreprises peuvent invoquer le recours à de nouvelles technologies, des méthodes de fabrication plus adaptées, des synergies résultant de l'intégration d'actifs, d'économies d'échelle; ou encore, elles peuvent mettre en avant le progrès technique et technologique, à travers, par exemple, les accords de recherche et de développement en commun.

3.3.2 La politique de clémence

3.3.2.1 Comme l'attestent les affaires évoquées dans le rapport, la politique de clémence est un succès. On rappellera que ce mécanisme repose sur l'incitation aux entreprises, parties à une entente, à «dénoncer» celle-ci auprès des autorités de concurrence, ce qui leur permet en retour d'être exonérées, totalement ou partiellement, des amendes encourues. À cette fin, la Commission et certains États membres ont établi des programmes de clémence qui posent les conditions du dispositif. Ceux-ci revêtent une importance particulière pour les entreprises dans la mesure où, indépendamment des ententes purement collusoires bien souvent, elles découvrent qu'une entente s'est faite à leur insu et de manière très large par le biais d'échanges de fax, de courriel entre leurs agents commerciaux et ceux d'autres entreprises.

3.3.2.2 Or, le rapport ne met pas suffisamment en exergue un certain nombre de dysfonctionnements sous-jacents: les programmes de clémence existants au sein de l'UE sont très hétérogènes tant sur les conditions de fond pour obtenir la clémence que sur le plan procédural; de surcroît, toutes les autorités nationales de la concurrence n'ont pas établi de programme de clémence: seules dix-huit autorités (plus la Commission), en disposent d'un⁽¹⁾.

3.3.2.3 Enfin, la demande de clémence adressée à une autorité donnée ne vaut pas pour les autres. Dans ces conditions, l'entreprise concernée est contrainte pour obtenir l'immunité de solliciter toutes les autorités de concurrence compétentes. Le CESE estime qu'il est donc primordial d'optimiser le dispositif en cas de demandes multiples des entreprises. Des simplifications des procédures en place s'avèrent ainsi nécessaires afin de mettre en œuvre un système de concordance dans la «dénonciation» de l'entente, ce qui arrêterait automatiquement toute participation dans un cartel.

3.3.3 Le Réseau européen de la concurrence (REC)

3.3.3.1 Selon le rapport, les premiers résultats obtenus par le REC semblent satisfaisants. Par l'intermédiaire de ce dernier, la Commission européenne et les autorités de concurrence nationales de tous les États membres de l'UE coopèrent en s'informant mutuellement des nouvelles affaires et décisions. Le cas échéant, elles coordonnent les enquêtes, en se prêtant assistance et en échangeant des éléments de preuve.

3.3.3.2 Cette coopération crée un mécanisme efficace pour contrer les entreprises qui se livrent à des pratiques transfronta-

lières restrictives de la concurrence et participe à l'élimination de celles qui heurtent les règles du marché et causent des dommages considérables à la concurrence et aux consommateurs.

3.3.3.3 Une question essentielle est celle de la confidentialité des informations. Celle-ci est assurée par une fonction spécifique, l'ADO «Authorised Disclosure Officer», par laquelle une ou plusieurs personnes sont habilitées à intervenir dans le transfert d'informations confidentielles. Ces mécanismes ont été mis en œuvre à plusieurs reprises depuis le 1^{er} mai 2004, principalement avec la Commission, avec succès semble-t-il.

3.3.3.4 Si les acteurs économiques tirent un bilan très positif du fonctionnement du REC, le CESE met toutefois en garde la Commission quant à la difficulté éventuelle, à terme, avec la multiplication des affaires, de garantir une protection totale au regard de l'échange d'informations confidentielles.

3.4 Article 82 — Abus de position dominante

3.4.1 L'article 82 du Traité interdit l'exploitation abusive de toute position dominante par une entreprise (prix abusifs, répartition des marchés par des accords de vente exclusifs, primes de fidélité visant à détourner les fournisseurs de leurs concurrents...). Par ailleurs, le contrôle des concentrations est soumis à cette disposition dès lors qu'une fusion implique un abus dans le renforcement de la position dominante de l'entreprise à l'origine de l'opération. Cet article, maillon essentiel de la législation antitrust, souffre à certains égards d'une interprétation équivoque que l'on observe à travers l'analyse des comportements des entreprises et des implications de leurs pratiques commerciales. En d'autres termes, le concept d'abus de position dominante n'a pas encore trouvé de définition réelle et il est donc parfois très difficile pour les entreprises de connaître les limites de ce qu'elles peuvent ou ne peuvent pas faire. Par exemple, s'agissant des abus sur les prix tels que des prix prédateurs ou rabais, un comportement déterminé peut avoir des effets différents: un concurrent très efficace peut être à même de prospérer sur un marché dans lequel l'entreprise dominante pratique certains prix alors qu'un concurrent «moins efficace» peut être exclu du marché. La politique de concurrence doit-elle protéger ces derniers? Ne faudrait-il pas au contraire développer des règles fondées sur le principe selon lequel seule l'exclusion de concurrents «performants» est abusive?

3.4.2 La Commission a récemment publié un projet de lignes directrices concernant la mise en œuvre de l'article 82, ce que le CESE approuve. Elle souhaite ainsi établir une méthode à suivre pour apprécier certaines des pratiques les plus courantes, telles que les ventes liées ainsi que les rabais et remises susceptibles d'affaiblir la concurrence⁽²⁾. Le CESE salue les efforts entrepris par la Commission qui tendent à mobiliser le maximum de ressources sur les pratiques les plus susceptibles de porter préjudice aux consommateurs, afin d'apporter clarté et sécurité juridique avec une définition claire de ce que peut être un abus de position dominante. Il espère que ce projet

⁽¹⁾ La Belgique, Chypre, la République Tchèque, l'Estonie, la Finlande, la France, l'Allemagne, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Pologne, la Slovaquie, la Suède et le Royaume-Uni.

⁽²⁾ DG Competition discussion paper on the application of Article 82 of the treaty to exclusionary abuses. Public Consultation, December 2005.

actuellement à l'étude permettra aux entreprises en position dominante d'évaluer clairement si leur comportement est licite et rappelle que, pour la finalisation de la réflexion, un dialogue avec les acteurs concernés (entreprises, notamment PME, consommateurs, partenaires sociaux,...) doit être assuré.

3.5 *Le contrôle des concentrations*

3.5.1 Le CESE salue une évolution marquée sous le signe du pragmatisme, d'une part, à travers la mise en place du guichet unique pour les notifications d'opérations de concentrations et, d'autre part, au regard de l'indispensable clarification apportée au test de concurrence, celui-ci étant plus proche de la réalité économique et davantage compatible avec les règles en vigueur dans les principaux systèmes de contrôle des concentrations à travers le monde. Enfin, bien qu'en pratique la démonstration des gains d'efficacité générés par les fusions se révèle encore difficile, on peut espérer que, dans ce contexte amélioré, le contrôle des concentrations pourra servir durablement les intérêts du consommateur européen.

3.5.2 S'agissant des relations entre la grande distribution et le commerce de proximité, on assiste depuis quelques années à un phénomène massif de concentration réduisant les parts de marché du commerce de proximité au profit de celui de la grande distribution. Compte tenu du développement de pratiques commerciales parfois très contraignantes, des politiques tarifaires, de l'importance des remises accordées en fonction du volume d'achat, les commerces de proximité peuvent difficilement surenchérir en termes de prix face à l'importante marge de manœuvre de la grande distribution et l'attractivité qu'elle génère. Par ailleurs, dans ce même contexte, les producteurs sont soumis à des pressions parfois exagérées. Enfin, l'augmentation du nombre des fusions doit conduire impérativement à concilier les objectifs de la politique de concurrence avec ceux de la politique des consommateurs pour veiller à ce qu'il existe un approvisionnement constant des marchés, une diversité de l'offre en termes de positionnement et de qualité de l'assortiment. Dans le même temps, il conviendrait de ne pas limiter la coopération entre petites entreprises tant que leur part de marché globale n'est pas significative dans le domaine concerné.

3.6 *La Réorganisation de la DG Concurrence*

3.6.1 Le rapport dresse un bilan positif des effets de la réorganisation de la DG Concurrence en réponse aux critiques formulées par l'opinion publique à l'encontre de la Commission, cela à l'occasion de certaines affaires (Airtours/First Choice, Tetra Laval/Sidel et Schneider/Legrand).

3.6.2 La création d'un poste d'économiste en chef (Chief Competition Economist) assisté de plusieurs économistes, la désignation d'un groupe de fonctionnaires expérimentés chargés d'examiner avec un regard neuf les conclusions des enquêteurs de la DG Concurrence pour les concentrations sensibles, le renforcement dans la procédure de contrôle des concentrations du rôle du conseiller-auditeur, sont autant de mesures qui participent d'un objectif commun visant à rendre plus rigoureuse et transparente la procédure d'enquête en matière de contrôle des concentrations. Elles répondent, en cela, aux demandes récurrentes du CESE et doivent être saluées.

3.6.3 Si le CESE approuve également qu'un «chargé des relations avec les consommateurs» ait été désigné afin de représenter ces derniers devant la DG Concurrence, il regrette toutefois que, près d'un an après cette nomination, le rapport n'ait pas établi un bilan précis quant au dialogue réel instauré avec les consommateurs européens. Le CESE attend donc du rapport 2005 des éléments tangibles qui permettraient d'en mesurer l'effectivité et l'efficacité. Le CESE a lancé par ailleurs un avis d'initiative sur ce sujet.

3.6.4 Les avis récents du CESE avaient mis en lumière la question des moyens dont dispose la Commission européenne, notamment en matière de surveillance des concentrations, jugés trop faibles face aux ressources susceptibles d'être mobilisés par les acteurs concernés. Cette question reste toujours ouverte: il semble que la DG Concurrence souffre du manque de personnes qualifiées pour traiter des cas concernant certains États et, en particulier, des nouveaux États membres. Le Comité demeure préoccupé et perplexe devant ce manque de prévision dans la gestion des ressources humaines de la Commission et demande des mesures urgentes pour y remédier.

3.6.5 Enfin, malgré des efforts de transparence encore récemment intervenus, le Comité constate qu'il n'y a pas à proprement parler de politique de consultation active des acteurs concernés: en effet, s'agissant des cas horizontaux traités par la DG concurrence, la seule information en matière de concentration sur le site web de la Commission ne peut être considérée adéquate pour recueillir les avis éclairés de la société civile, de diverses organisations intéressées, au regard d'une bonne gouvernance.

3.6.6 S'agissant de la publication des jugements nationaux sur le site Internet de la Commission en matière de concurrence, force est de constater que les objectifs d'information didactique recherchés n'ont pas été atteints (article 15 alinéa 2 du règlement CE 1/2003). D'une part, on observe que le système mis en place sur le site ne fonctionne que partiellement. Ainsi et notamment, les nouveaux États membres ne transmettent pas ou quasiment pas copie des jugements de leurs juridictions nationales. Cet état de fait freine la perception de l'application du droit de la concurrence dans ces pays et nuit à l'harmonisation souhaitée de celui-ci. D'autre part, ces jugements nationaux ne sont accessibles que dans la langue du pays d'origine, ce qui limite voire annihile leur lecture alors qu'ils sont certainement d'une importance pratique considérable à travers les problèmes inédits qu'ils soulèvent.

3.7 *Le contrôle des aides d'État*

Le Conseil européen de mars 2005 a rappelé l'objectif de poursuivre sur la voie de la réduction du niveau général des aides d'États, en octroyant néanmoins des dérogations pour les éventuelles défaillances de marché.

3.7.1 La Commission européenne a présenté le 7 juin 2005, un plan d'action sur les aides d'État, sur lequel le CESE s'est prononcé⁽³⁾ et auquel cet avis renvoie. L'étude du rapport 2004 soulève cependant les quelques remarques générales suivantes:

⁽³⁾ JO C 65 du 17.3.2006, rapporteur: M. Pezzini.

3.7.2 Il est indispensable de renforcer la transparence concernant l'information délivrée aux entreprises bénéficiant d'une aide individualisée (date de notification, éléments justificatifs fournis par les États membres). Cette transparence est d'autant plus nécessaire dans la mesure où le risque de récupération d'aides illégales pèse sur les entreprises, en particulier sur les petites et moyennes entreprises, voire même sur de très petites entreprises, alors que la procédure de notification a été menée par l'État membre!

3.7.3 Les autorités nationales chargées d'apprécier si les aides remplissent ou non les critères requis n'ont pas toujours les connaissances indispensables pour mener à bien l'analyse économique relative aux procédures de notification; ce sont souvent des collectivités territoriales qui accordent par exemple des aides en matière d'emploi ou d'environnement sans procéder à une analyse optimale des parts de marché, ce qui en cas d'aide illégale fait peser une grande incertitude financière sur les entreprises.

3.7.4 Dans le cadre de l'examen des aides à la restructuration ou au sauvetage, on observe que la politique communautaire se focalise davantage autour des conséquences économiques sur les concurrents du bénéficiaire de l'aide publique et, notamment, sur les moyens permettant de les «indemniser». En effet, soucieuse d'éviter le développement de distorsions de concurrence, la Commission impose certaines restrictions aux entreprises bénéficiaires: il peut, par exemple, s'agir de limiter le pourcentage de parts de marché sur une zone géographique déterminée, comme ce fut le cas dans l'affaire Thomson Multimédia, ou encore, l'obligation pour le bénéficiaire de nouer des partenariats avec ses concurrents.

3.7.5 Le CESE déplore que cette préoccupation occulte un autre aspect tout aussi essentiel, à savoir les effets de telles opérations sur le consommateur final (client comme contribuable), la Commission ne recherchant pas suffisamment si les aides empêcheront ou non une baisse des prix, un choix de produits et de services plus large ou encore une meilleure qualité. L'intérêt des consommateurs est pourtant au centre de la politique de concurrence et le droit des aides d'État doit nécessairement pouvoir bénéficier des mêmes exigences de rigueur en termes d'analyse à long terme que pour les ententes ou les concentrations.

3.7.6 D'une manière générale, le CESE manifeste son inquiétude au sujet de distorsions de concurrence qui pourraient dériver des divergences en matière d'aides publiques entre les différents États membres. Le CESE est surtout préoccupé par le caractère souvent très discriminatoire en matière d'aides publiques. En effet, les États se mobilisent souvent en faveur d'investissements et sauvetages de grandes entreprises en négligeant les petites et moyennes (qui en réalité créent quatre emplois sur cinq dans l'Union) et privilégient certains secteurs ou types d'entreprises. Cette situation est défavorable au développement de l'esprit d'entreprise et conduit à scléroser le tissu économique, insuffisamment dynamique, trop défavorable aux nouveaux entrants sur le marché.

4. Propositions pour une politique de la concurrence renforcée

L'analyse conduit ainsi le CESE à formuler les recommandations suivantes:

4.1 Sur le plan technique

4.1.1 La Commission devrait porter une attention particulière aux effets de l'élargissement dans ses prochains rapports, voire consacrer un chapitre spécifique au recensement des évolutions tant législatives que du contrôle de l'application du droit communautaire.

4.1.2 Pour une meilleure sécurité juridique, une simplification du système de clémence apparaît primordiale. Compte tenu de la sensibilité des informations qui doivent être fournies et de la contrainte que représente une multiplication de la même procédure auprès des différentes autorités concernées (entente ayant des effets sur plusieurs États membres), une réforme par la voie de la reconnaissance mutuelle, ou encore, un système de guichet unique serait opportun.

4.1.2.1 Par ailleurs, il serait fortement souhaitable que les programmes nationaux de clémence soient rapprochés par la voie d'une harmonisation souple et indirecte qui pourrait prendre la forme de «best practices».

4.1.3 Dans la perspective de la révision en cours de la politique de la Commission en matière d'abus de position dominante à travers le projet de lignes directrices, un certain nombre de questions devront être clarifiées afin de recentrer l'appréciation de tels abus sur le préjudice subi par le consommateur. La Commission devra préciser ce que l'on doit entendre par position dominante, mais surtout ce qu'est un abus et quels en sont les différents types. Elle devra enfin affiner la ligne de partage entre une concurrence légitime basée sur la performance et une concurrence abusive qui porte atteinte au fonctionnement de la concurrence et donc au consommateur.

4.1.4 En matière de contrôle des concentrations, afin de mesurer l'apport de la prise en compte des gains d'efficacité, le rapport de la Commission pourrait, à l'avenir, consacrer des développements sur les opérations concernées et leurs répercussions sur les consommateurs.

4.1.5 Pour assurer un équilibre plus juste entre production et distribution et au niveau de la distribution elle-même (éviter que les commerces dans les zones rurales ou urbaines défavorisées ou les régions peu habitées ne disparaissent totalement), une réflexion devrait être engagée sur les instruments de concurrence, de réglementation commerciale ou de soutien à des petites sociétés, afin de ne pas bloquer l'accès au marché des acteurs potentiels et de permettre aux PME de bénéficier des aides d'État.

4.1.6 Il serait utile que dans les prochains rapports, soit établi un descriptif recensant les liens entre le «chargé des relations avec les consommateurs» et les organisations de consommateurs dans l'examen des affaires: le cas échéant, celles-ci ont-elles pu émettre un avis ou apporter des informations à la Commission dans le cadre d'affaires de concentrations, d'ententes ou d'abus de position dominante? La démonstration de l'effectivité du travail du chargé des relations avec les consommateurs est essentielle.

4.1.7 Pour améliorer le fonctionnement du système de publication des jugements des juridictions nationales, il serait opportun de mettre en place un réseau de correspondants chargé de collecter les décisions de justice afin de rendre le système actuel plus efficace en temps réel. Des moyens humains et financiers plus importants devraient être affectés à ce dispositif.

4.2 Sur le plan politique et économique

4.2.1 Renforcer l'analyse sur les distorsions les plus graves

4.2.1.1 L'évaluation du fonctionnement de la politique de concurrence doit permettre de vérifier si celle-ci favorise effectivement une «concurrence libre et non faussée», au sein de l'UE et de mesurer l'efficacité de la lutte contre les monopoles de fait et abus de position dominante, leur impact sur la création d'entreprises nouvelles comme sur l'esprit d'entreprise. La Commission ne devrait pas limiter les accords entre PME afin qu'elles puissent faire face à la concurrence de grands groupes intégrés, et elle devrait mobiliser davantage de moyens pour lutter efficacement contre les distorsions les plus graves.

4.2.1.2 S'agissant des professions libérales, la Commission a publié, suite à sa communication du 9 février 2004, un rapport sur la concurrence dans ce secteur⁽⁴⁾, qui expose les progrès accomplis concernant la suppression des restrictions à la concurrence non nécessaires, telles que les prix imposés, les règles en matière de publicité, les restrictions d'accès à la profession et certaines tâches réservées. Le CESE invite la Commission à se conformer à son engagement et confirme le point de vue formulé unanimement dans son avis sur le rapport relatif à la politique de concurrence 2003, selon lequel l'introduction de mécanismes plus favorables à la concurrence permettra aux professions libérales d'améliorer la qualité et l'offre de leurs services, ce dont les consommateurs et les entreprises tireront directement profit.

4.2.2 Lutter contre le cloisonnement du marché et développer les études économiques et sociales

4.2.2.1 Le CESE considère qu'il faut analyser les questions de concurrence en termes de cohésion globale de l'Union, et se demander si des comportements encore trop nationaux (aides publiques directes ou «dégoussées» à des champions nationaux, aides pour attirer des investissements, comportements discriminatoires, persistance de monopoles de fait et abus de position dominante, etc.) ne visent pas à maintenir un cloisonnement du marché unique et à freiner le rapprochement entre les acteurs économiques de l'Union. Dans cet esprit la Commission doit se livrer aussi à des analyses économiques et sociales sur l'impact

global de ses décisions politiques comme interpellier le Conseil et les États membres pour assurer un changement des comportements et des pratiques de cloisonnement qui pénalisent les intérêts des acteurs économiques et sociaux.

4.2.3 Garantir une information et une consultation optimales

4.2.3.1 Le CESE est à la disposition de la Commission pour réfléchir sur les voies destinées à assurer plus de transparence — dans les limites que permet le respect de la vie des affaires — vis-à-vis des acteurs concernés par la politique de concurrence: entreprises, partenaires économiques et sociaux, consommateurs et autres acteurs de la société civile. Notamment, en matière de concentration, il faut s'interroger sur les moyens d'organiser une implication plus active de ces derniers, tant à travers une procédure de consultation que d'auditions, ce qui répondrait au souci d'une bonne gouvernance et d'une démocratie participative. Plus généralement, un réseau d'information de proximité devrait être mis en place pour faire mieux connaître les priorités de la politique de la concurrence, et alerter les entreprises, comme les consommateurs, sur leurs droits et leurs obligations. Il s'appuierait sur le réseau des Euro Info Centres de la DG Entreprise et sur l'ensemble des réseaux des chambres de commerce et d'industrie et des organisations de consommateurs. Cet effort d'information permanent et efficace est indispensable, en particulier dans les nouveaux États membres et les pays candidats.

4.2.4 Assurer la cohérence globale de la politique de la concurrence avec les autres politiques de l'Union

4.2.4.1 La politique de concurrence est un élément fondamental pour assurer le fonctionnement effectif du marché intérieur européen. Les dysfonctionnements qu'elle révèle soulignent l'impérieuse nécessité d'assurer un achèvement du marché unique et de faire cesser les pratiques qui tendent systématiquement à le cloisonner. Mais cette politique ne peut se suffire à elle-même sans une coordination avec l'ensemble des politiques de l'Union, dans le souci de la réussite de la stratégie de Lisbonne révisée et de l'efficacité de la politique de protection des consommateurs. En tout état de cause, il est urgent de définir un projet économique et social de cohésion pour l'Union au travers duquel une politique de concurrence devrait conserver un rôle spécifique et retrouver une nouvelle légitimation: assurer l'égalité des chances de tous pour l'accès au marché unique, afin que les consommateurs, les entrepreneurs et les salariés bénéficient réellement des avantages du premier marché du monde.

Bruxelles, le 15 mars 2006.

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

⁽⁴⁾ Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions COM(2004) 83, du 9 février 2004, (SEC(2005) 1064).

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative au financement de la normalisation européenne»

[COM(2005) 377 final — 2005/0157 (COD)]

(2006/C 110/03)

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 21 février 2006 (rapporteur: M. A. PEZZINI).

Lors de sa 425^{ème} session plénière des 15 et 16 mars 2006 (séance du 15 mars 2006), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 140 voix pour, 1 voix contre et 1 abstention.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité accueille favorablement la proposition de la Commission, qui entend fournir un cadre juridique sûr, clair et transparent au financement de la normalisation, compte tenu de son importance pour le bon fonctionnement du marché intérieur et la compétitivité de l'industrie européenne, ainsi que du rôle des normes techniques européennes dans le soutien de la législation et des politiques communautaires.

1.2 Le Comité confirme que la normalisation européenne est, et doit demeurer, une activité volontaire exercée par et pour les parties intéressées dans le but précis d'établir des normes et autres produits de normalisation en réponse à leurs besoins.

1.3 Le Comité recommande au Conseil, au Parlement européen et à la Commission d'adopter une approche plus proactive en matière de politique européenne de normalisation. Compte tenu de la révision récente de l'Agenda de Lisbonne, celle-ci doit être considérée comme l'une des politiques fondamentales de l'Union et contribuer au développement, dans les institutions européennes et nationales comme dans les entreprises, d'une véritable «culture de la norme» en tant qu'élément stratégique au plan national et international.

1.4 Le Comité considère qu'il est essentiel de faire en sorte que toutes les parties concernées, en particulier les ONG, les PME ainsi que les organisations de consommateurs et de protection de l'environnement, puissent participer pleinement à un système normatif européen renforcé,

1.5 Le Comité souligne que la normalisation européenne est essentielle pour le fonctionnement et la consolidation du marché intérieur, notamment grâce aux directives dites «nouvelle approche» dans les secteurs de la santé, de la sécurité, de la protection de l'environnement et des consommateurs ou encore pour assurer l'interopérabilité dans de nombreux domaines, surtout les transports et les télécommunications. Elle permet en outre d'accroître la compétitivité des entreprises, dans la mesure où elle favorise la libre-circulation des produits et des services dans le marché intérieur et sur le marché mondial.

1.6 De l'avis du Comité, le système européen de normalisation est une ressource stratégique indispensable et il y a dès lors

lieu de garantir une gestion saine et durable des activités financées, la possibilité de poursuivre les objectifs communs de coopération ainsi que les conditions administratives et financières nécessaires, d'une part afin de préserver l'indépendance et la neutralité du système et, d'autre part, pour renforcer son caractère opérationnel et la production de normes.

1.7 Le Comité considère que le montant global proposé est insuffisant pour soutenir l'ensemble du système de normalisation européen pendant la période de cinq ans concernée et qu'il y a lieu de relever actuel de 2 % afin de garantir la libre production et la libre diffusion de normes de manière à ce qu'elles soient adaptées à l'élargissement de l'UE à 25 et aux perspectives liées à l'adhésion future des pays candidats.

1.8 Le Comité met l'accent sur l'importance des éléments suivants:

- assurer le maximum de transparence et de certitude concernant le financement des structures centrales européennes de normalisation, en clarifiant les dépenses éligibles au titre des infrastructures et services de procédure offerts par les organismes européens de normalisation (OEN) pour la production des normes qui sont le résultat du travail des experts des comités techniques,
- simplifier et accélérer les procédures de financement en garantissant l'éligibilité de coûts unitaires et forfaitaires afin d'éviter des procédures d'information financière complexes, étant donné qu'elles représentent environ 30 % du financement octroyé,
- prévoir, pour les services comme ceux fournis par les OEN, des procédures d'appel d'offre qui respectent réellement les conditions de «partenariat égalitaire» entre les OEN et la Commission européenne, en d'autres termes entre le fournisseur et le destinataire du service. Cet élément ne concernera en aucun cas les normes volontaires produites, qui restent la propriété des organismes de normalisation.

1.9 Si les OEN offrent les infrastructures et les services nécessaires à la production des normes, elles ne les élaborent toutefois pas: les normes sont le fruit du travail des experts techniques. De l'avis du CESE, ce point important devrait être mis en exergue dans les considérants.

1.10 Le montant total de 134 millions d'euros proposé par la Commission pour la période 2006–2010 semble à peine suffisant.

2. Motivation

2.1 Le Comité a toujours été favorable à une utilisation plus étendue de la normalisation européenne dans les politiques et la législation de l'Union afin de renforcer, conformément aux besoins de la société comme des entreprises, l'expansion de la normalisation technique dans de nouveaux domaines tels que les services, les technologies de l'information et de la communication, les transports, la protection des consommateurs et de l'environnement.

2.2 En particulier, il y a une prise de conscience accrue, parmi les grands chefs d'entreprise et les autres parties intéressées, des avantages que comporte la normalisation pour le monde des affaires. Cette prise de conscience se traduit par le renforcement des principales structures européennes de normalisation (CEN/CENELEC/ETSI) et la participation à part entière au processus d'élaboration des normes de tous les intéressés, surtout les petites et moyennes entreprises.

2.2.1 Compte tenu du potentiel que ces organismes représentent en vue de la réalisation des objectifs de la stratégie de Lisbonne, le CESE souhaite que la société civile organisée bénéficie d'une représentation significative au sein de leurs conseils d'administration.

2.3 Afin de renforcer la présence et la participation des différents acteurs de la société civile, ANEC, ETUI-REHS, NORMAPME ainsi que depuis peu ECOS⁽¹⁾, qui a été créé en novembre 2002, participent à plein titre aux processus de normalisation dans le cadre du CEN, du CENELEC et de l'ETSI⁽²⁾.

2.4 À plusieurs reprises⁽³⁾ le Comité a plaidé pour une révision du cadre législatif en vigueur sur la normalisation, de manière à le rendre plus conforme aux récents développements et défis en matière de normes techniques européennes et de simplification législative, et plus conforme au principe «*mieux légiférer*»⁽⁴⁾ et aux orientations de «*politique industrielle dans une Europe élargie*»⁽⁵⁾ ainsi qu'aux priorités de la stratégie du marché intérieur pour la période 2003-2006⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ ANEC = organisme de représentation des consommateurs. ETUI-REHS (exTUTB) = organisme de représentation des travailleurs; NORMAPME = organisme de représentation des PME. ECOS = consortium regroupant des organisations environnementales.

⁽²⁾ CEN = Comité européen de normalisation. CENELEC = Comité européen de normalisation électrotechnique. ETSI = Institut européen des normes de télécommunication.

⁽³⁾ JO C 48 du 21.2.2002 et JO C 74 du 23.3.2005.

⁽⁴⁾ COM(2002) 278 final.

⁽⁵⁾ COM(2002) 714 final.

⁽⁶⁾ COM(2003) 238 final.

2.5 Le Comité s'est également prononcé en faveur de l'adoption d'un cadre financier stable pour asseoir la normalisation européenne sur des bases juridiques solides. De la même manière, il estime qu'il convient de garantir un cofinancement Commission/États membres des activités de normalisation, des infrastructures européennes ainsi que des mesures visant à approfondir les synergies entre les OEN pour accroître leur efficacité dans le processus de production de normes techniques européennes et de promotion de normes internationales.

2.5.1 Une participation accrue des représentants des États membres pourrait améliorer la production de normes destinées aux acteurs concernés et la rendre plus précise.

2.6 Le développement d'une culture européenne de la normalisation technique est essentiel pour garantir un fonctionnement efficace et équilibré du marché intérieur dans une Union à 25. Aussi est-il important, au niveau européen, de garantir l'existence de structures qui soient en mesure de répondre efficacement:

- aux exigences de la «*nouvelle approche*»,
- aux exigences en matière d'interopérabilité sur les marchés,
- aux contraintes et aux opportunités en matière de compétitivité qui gagnent en importance sur les marchés internationaux.

2.7 En 2004, le nombre total de normes européennes était d'environ 1.200 en ce qui concerne le CEN et d'environ 400 en ce qui concerne le CENELEC, ce qui porte à plus ou moins 15.000 l'ensemble des normes européennes adoptées par ces deux organismes.

2.8 Selon le Comité, il convient de préserver l'ensemble des caractéristiques à l'origine de ce succès et, le cas échéant, de le renforcer. Le Comité considère que le nouveau cadre juridique, fondé sur les articles 95 et 157 du traité, qui régit le financement des activités de normalisation ne doit en aucune façon compromettre la nature et les caractéristiques essentielles du processus de normalisation, celui-ci devant rester libre, volontaire et consensuel.

2.9 Par ailleurs, le Comité est conscient de l'importance qu'il y a à rationaliser, consolider et sécuriser dans la durée le cadre financier des structures centrales européennes, notamment compte tenu de l'intensification du recours aux normes techniques observée ces dernières années.

2.9.1 En effet, il y a un intérêt grandissant à éviter de nouveaux obstacles aux échanges grâce à un système de normalisation capable de soutenir la compétitivité des produits, des services et des procédés de l'industrie européenne, dans le but de mettre en œuvre les aspects économiques, sociaux et environnementaux du développement prévus par la stratégie de Lisbonne.

2.10 À l'heure actuelle, aucun texte de référence juridique ne règle explicitement, au niveau européen, le financement du système de normalisation technique ni ne permet à la Commission d'appuyer financièrement, au moyen de ressources additionnelles, toutes les activités de normalisation.

2.10.1 On le sait, ces activités s'étendent du domaine des technologies de l'information et de la communication à celui des «nouveaux arrangements»⁽⁷⁾, en passant par le secteur des transports, de la protection de l'environnement et du consommateur, de la sécurité des processus et produits alimentaires, de la recherche prénormative et conormative et des services.

2.11 Par ailleurs, il convient d'améliorer la cohérence et la stabilité des structures centrales du CEN, du CENELEC et de l'ETSI, en particulier après l'adhésion des nouveaux États membres et dans la perspective des futurs élargissements de l'Union.

2.12 Alors que les organismes nationaux de normalisation peuvent bénéficier, en ce qui concerne leur financement, de recettes directes sur les produits et services, les organismes communautaires ne peuvent compter que sur les cotisations de leurs membres et les ressources additionnelles de l'UE et de l'AELE qui sont, à maints égards, insuffisantes pour assurer l'efficacité et la solidité du système européen de normalisation.

2.13 Dans ses conclusions de 2002, le Conseil avait invité les autorités publiques à attribuer une importance stratégique à la normalisation et à montrer clairement leur engagement dans ce sens, notamment au moyen d'une contribution spécifique destinée au maintien d'infrastructures de normalisation efficaces.

2.14 En décembre 2004, le Conseil a pris acte de l'initiative de la Commission visant à réformer le cadre institutionnel et à proposer une nouvelle base juridique pour le financement de la normalisation européenne⁽⁸⁾. Aussi a-t-il invité la Commission, les États membres et les organismes de normalisation nationaux et européens à examiner les possibilités d'améliorer le système européen de normalisation, dans le but de tirer au mieux profit des ressources disponibles ainsi que d'examiner d'autres options destinées à assurer un fonctionnement efficace de la normalisation dans l'Union⁽⁹⁾.

2.15 La Commission a élaboré différentes propositions⁽¹⁰⁾ relatives aux scénarios envisageables concernant le financement du système européen de normalisation:

- la non-intervention,
- le financement exclusif par l'industrie et les parties intéressées,

(7) Nouveaux arrangements: techniques spécifiques pour lesquelles les procédures basées sur le consensus sont assouplies et accélérées, ce qui permet de réduire rapidement les incertitudes de marché sans devoir recourir à des normes formelles, pour lesquelles les procédures sont plus longues et laborieuses. Leur validité est limitée dans le temps et ils sont utilisés dans le cadre de la société de l'information. Ils sont élaborés dans le contexte des «accords ponctuels (Workshop Agreements)» du CEN.

(8) Conclusions du Conseil du 21.12.2004.

(9) Recommandation B2 du Conseil du 21.12.2004.

(10) SEC(2005) 333 du 19.8.2005 (Évaluation ex ante).

- le financement exclusif par les États membres et les organismes nationaux de normalisation,

- une option à valeur ajoutée, qui prévoit la participation financière de la Communauté.

2.16 Le financement exclusif par l'industrie et autres parties intéressées présenterait le défaut de se limiter presque exclusivement à la production de normes techniques orientées vers le marché, c'est-à-dire dont l'objet est d'améliorer la compétitivité des entreprises européennes sur le marché mondial.

2.16.1 Ce type de financement aurait l'avantage de provenir directement des entreprises et de refléter les besoins du marché et ne serait donc pas conditionné par des éléments extérieurs. Dans le même temps, il pourrait toutefois avoir de profondes répercussions sur la protection, en particulier la protection équilibrée, de tous les intérêts représentés, principalement ceux des PME.

2.17 L'option du financement exclusif par les États membres, via les OEN qui sont membres du CEN, du CENELEC et de l'ETSI, pourrait affaiblir la coordination européenne ainsi que la cohérence du système européen de normalisation.

2.17.1 D'un autre côté, cette option permettrait de satisfaire dans une large mesure aux principes de subsidiarité et de proportionnalité prévus par le traité.

2.18 Une participation plus importante de la Commission aurait le mérite de conférer une forte valeur ajoutée européenne à la normalisation étant donné qu'elle conduirait à la suppression des normes nationales non conformes et renforcerait le fonctionnement du marché unique, notamment en termes d'économies d'échelle pour la production de l'industrie européenne.

2.18.1 La Commission pourrait influencer et orienter le processus de normalisation selon un point de vue communautaire et, le cas échéant, l'améliorer en termes de visibilité, de cohérence et d'efficacité en soutien à ses politiques.

2.19 S'agissant des dépenses, il ressort d'études récentes⁽¹¹⁾ que les coûts annuels du système de normalisation CEN/CENELEC/ETSI avoisineraient les 700 millions d'euros et seraient ventilés comme suit:

- 26 % pour les coûts institutionnels des OEN,
- 2 % pour les coûts de gestion du centre de gestion du CEN (CMC),
- 72 % pour les coûts de participation des experts nationaux aux différents comités de normalisation.

(11) Ronald Berger & Partners GMBH, décembre 2000.

2.20 Du point de vue des recettes, les principales sources de financement actuelles peuvent être réparties comme suit:

- 2 % de contributions UE/AELE,
- 8 % de contributions des gouvernements nationaux,
- 90 % de contributions de l'industrie et des parties concernées.

2.21 Actuellement, le soutien financier à la normalisation européenne est fondé sur plusieurs actes qui, pour la plupart, ne contiennent pas de dispositions explicites et spécifiques sur les conditions de financement. Ces actes fournissent une base permettant à la Commission de demander aux organismes européens de normalisation (CEN, CENELEC, ETSI) d'élaborer des normes européennes en soutien à ses politiques.

2.22 Le soutien financier à la normalisation européenne s'inscrit dans le cadre des relations de partenariat fixées entre la Commission, l'AELE et les organismes européens de normalisation, telles que spécifiées dans les Orientations générales de coopération signées le 28 mars 2003.

2.23 Le financement des activités de normalisation européenne vise essentiellement:

- des contrats de performance annuels avec les OEN, pour améliorer le fonctionnement de leurs secrétariats centraux en termes de cohérence, d'efficacité, de qualité et de visibilité,
- l'amélioration de la qualité de la normalisation européenne, via l'évaluation par des consultants externes des projets de normes harmonisées et la traduction en tant que de besoin de leur version finale,
- l'élaboration de normes européennes ou autres produits de normalisation élaborés en soutien des politiques et de la législation communautaires,
- la promotion et la visibilité du système européen de normalisation et des normes européennes,
- l'assistance et la coopération technique avec les pays tiers et la coopération internationale.

2.23.1 La normalisation contribue également à réduire les obstacles techniques au commerce international par le biais des accords discutés au sein de l'OMC, tels que le TABD (Trans Atlantic Business Dialogue) et le MEBF (Mercosur European Business Forum), et par le biais de la transposition des normes techniques européennes en normes internationales (ISO, IEC, ITU).

3. Observations particulières

3.1 Afin de préserver les caractéristiques indispensables du système de normalisation européen, qui doit rester volontaire, consensuel et orienté vers le marché, le Comité juge opportun l'ajout d'un nouveau considérant libellé comme suit:

«Le processus de normalisation doit rester volontaire, consensuel et orienté vers le marché. Ces caractéristiques doivent être préservées et valorisées dans les nouvelles bases juridiques pour le financement de la normalisation européenne qui s'inscrivent dans le Plan d'action à l'égard de la normalisation adopté par la Commission en octobre 2005. Ce plan doit être mis à jour chaque année, en accord avec les OEN et les parties concernées».

3.2 Le Comité considère que la rapidité de l'évolution des technologies ne justifie pas la prolifération, dans le secteur industriel, de consortiums et forums ayant pour objet la création de techniques spécifiques en dehors du processus formel de normalisation européenne. Cette situation risque en effet d'affaiblir des éléments essentiels de la législation européenne, tels que la participation ouverte à tous les experts (en particulier les petites entreprises), la transparence de l'ensemble du processus et l'extension de l'élément de base qu'est le consensus volontaire. Aussi considère-t-il qu'il est important d'ajouter le nouveau considérant suivant:

«Les nouvelles bases juridiques pour le financement doivent rendre la normalisation plus efficace et la renforcer afin qu'elle soit en mesure de répondre, dans le cadre d'un processus transparent, ouvert et volontaire, aux exigences des nouveaux» arrangements «(spécifications techniques, rapports techniques et guides). Les OEN devraient pouvoir surveiller ces nouveaux arrangements ⁽¹²⁾ afin de répondre tant aux besoins de tous les acteurs concernés, surtout les moins structurés et ceux de petite taille, qu'aux demandes légitimes des organisations de consommateurs».

3.3 De l'avis du Comité, il serait opportun de modifier l'actuel considérant 4, en ce sens que l'objectif doit être de fournir un fondement juridique non seulement «**au financement par la Communauté de toutes les activités de la normalisation européenne nécessaires à la mise en œuvre de ses politiques et de sa législation**», mais aussi au renforcement du processus européen de normalisation en tant qu'élément fondamental de la compétitivité de l'industrie européenne, de la protection du consommateur ainsi que de la protection de la santé et du bien-être des citoyens européens:

«Il est nécessaire de fournir un fondement juridique explicite, complet et détaillé au financement par la Communauté de toutes les activités de la normalisation européenne nécessaires à la mise en œuvre de ses politiques et de sa législation, ainsi qu'au renforcement du système européen de normalisation en tant qu'élément fondamental de la compétitivité de l'industrie européenne, de la diffusion de nouvelles technologies innovantes, de la protection du consommateur ainsi que de la protection de la santé et du bien-être des citoyens européens».

⁽¹²⁾ Cfr. note 7.

3.4 Le Comité considère qu'il convient de préciser plus clairement que les OEN ne produisent pas de normes techniques mais fournissent un service d'infrastructure européenne, dans le cadre duquel les normes sont élaborées par les experts qui représentent les parties concernées participantes. Aussi convient-il d'ajouter, après le considérant 8, un nouveau considérant libellé comme suit:

«Les organismes européens de normalisation fournissent essentiellement des services d'infrastructure pour l'élaboration des normes techniques qui sont avant tout le fruit d'un processus libre et consensuel d'élaboration technique par les représentants des parties concernées».

3.5 Le CESE propose l'ajout de deux nouveaux points g) et h) après le point f) du premier paragraphe de l'article 3 de la proposition de décision, intitulé «*Activités de normalisation éligibles au financement communautaire*»:

3.5.1 Comme le CESE l'a souligné au paragraphe 1.4, la formation des acteurs concernés par la normalisation revêt une importance particulière. Aussi le nouveau point g) de l'article 3 devrait-il être libellé en ces termes:

«La formation des représentants des parties concernées, en particulier des entreprises de petite taille, du secteur des services et de la distribution ainsi que des organismes moins structurés, tant en ce qui concerne le processus de normalisation en général que, d'une manière plus spécifique, le renforcement des capacités de» coproduction «de normes européennes et internationales».

3.5.2 Afin d'assurer une participation accrue des nombreux acteurs de la société civile aux processus de normalisation, il est indispensable de renforcer leur mise en réseau. Aussi le nouveau point h) de l'article 3 devrait-il être libellé en ces termes:

«Le renforcement de la coordination interdisciplinaire de méthodes, procédures et politiques, de réseaux informatiques européens interactifs entre les organismes de normalisation nationaux et régionaux».

3.6 *Les modalités de financement*

3.6.1 L'activité des organismes de normalisation peut être assimilée à une activité d'intérêt économique général, puisqu'elle produit des services indispensables pour la santé, l'environnement et le développement durable.

3.6.2 De l'avis du CESE, les activités des secrétariats centraux des organismes européens de normalisation pourraient être financées non seulement par des «subventions à l'action» et des «subventions de fonctionnement»⁽¹³⁾, mais aussi par des appels à présenter des propositions, conformément à la procédure d'appel d'offres. En d'autres termes, il convient principalement de faire preuve d'une souplesse accrue dans ce domaine.

3.6.3 Article 5: «Modalités de financement», paragraphe 5: s'agissant des conventions-cadres de partenariat, signées entre la Commission et les OEN, le Comité estime que ces conventions doivent être le fruit d'un réel «partenariat égalitaire» et ne pas être imposées unilatéralement. Il convient également d'assouplir les procédures et le contrôle administratifs, en veillant à éviter de lourds systèmes de certification et de vérification des coûts imputables et à appliquer des règles forfaitaires qui couvrent totalement les coûts marginaux.

3.7 *Les aspects environnementaux*

3.7.1 À côté des objectifs qui sont à la base des normes, à savoir favoriser les échanges, améliorer la qualité de la vie, contribuer à l'amélioration de la santé et de la sécurité des procédés et des services, une attention très particulière doit être réservée aux questions environnementales.

3.7.2 L'exemple vient de la politique intégrée des produits qui est axée sur le «cycle de vie» environnemental⁽¹⁴⁾. L'étude des aspects environnementaux au niveau de l'entreprise et du «site» a déjà été insérée dans la norme EN/ISO 14.001, qui a été adoptée comme norme européenne. Les autres normes de la série ISO 14.000 (gestion de l'environnement) sont également rentrées dans la pratique européenne: ISO 14.020 (étiquetage et déclarations environnementales), ISO 14.030 (étude des performances environnementales), ISO 14.040 (LCA — Life Cycle Assessment).

3.8 *Les modalités de gestion, de mise en œuvre et de surveillance*

3.8.1 De l'avis du Comité, il serait opportun d'harmoniser le paragraphe 2 de l'article 6 avec le nouveau considérant 4 modifié.

Bruxelles, le 15 mars 2006.

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

⁽¹³⁾ COM(2005) 377, art. 5, par. 2.

⁽¹⁴⁾ COM(2003) 302 final.

Avis du Comité économique et social européen sur le «Livres vert sur l'amélioration du cadre régissant les fonds d'investissement dans l'UE»

[COM(2005) 314 final]

(2006/C 110/04)

Le 12 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 sur l'amélioration du cadre régissant les fonds d'investissement dans l'UE*».

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 21 février 2006 (rapporteur: M. GRASSO).

Lors de sa 425^{ème} session plénière des 15 et 16 mars 2006 (séance du 15 mars 2006), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 138 voix pour, 1 voix contre et 4 abstentions.

1. Introduction

1.1 Dans la perspective de l'intégration complète des marchés financiers de l'Union, le Livre vert de la Commission européenne fournit des informations stratégiques de grande importance. Comme on le sait, le développement économique et la croissance des pays européens sont étroitement liés au développement et à l'intégration des marchés financiers, intégration qui correspond également à la pleine réalisation de la troisième phase de l'Union.

1.2 Au-delà du débat académique sur la question de savoir si le développement financier précède le développement économique ou en est la conséquence, il est important de souligner que, s'agissant de la dualité du modèle axé sur les banques d'une part et les marchés financiers d'autre part, caractéristique du modèle anglo-saxon (en particulier américain) et qui le distingue du «modèle européen», la législation en vigueur et les **orientations de l'Union semblent vouloir continuer à évoluer vers une intégration totale des deux orientations** de notre système économique.

1.3 En effet, les marchés et institutions financiers jouent un rôle fondamental au sein de la société, puisqu'ils mettent en relation des unités en «déficit» et des unités «bénéficiaires» en suivant des règles basées sur des critères d'efficacité de l'allocation et de rationalité. Il ne faut pas oublier, entre autres, qu'une saine concurrence et compétitivité s'établit entre les entreprises sur le marché des capitaux et du crédit avant même sur celui des biens.

2. Le marché des OPCVM (organismes de placement collectif en valeurs mobilières) dans l'UE et la nécessité d'harmoniser

2.1 La directive 85/611/CEE qui est le cadre dans lequel le secteur a évolué ces dernières années, constitue le cœur de la réglementation européenne sur l'épargne gérée en général, et les OPCVM en particulier. Bien que le processus de suppression, au sein de l'UE, des barrières législatives à l'établissement et à la commercialisation transfrontalière des produits ne soit pas

complètement achevé, le marché des OPCVM s'inscrit dans un cadre réglementaire de référence harmonisé.

2.2 Le développement du marché des OPCVM est un processus continu et en progression constante. Au cours des dernières années, le patrimoine net géré a enregistré un taux de croissance à deux chiffres. Selon les données fournies par la «*European Fund and Asset Management Association, Investment Company Institute, and other Mutual Fund Association*», de 1996 à 2005, le marché englobant l'UE, la République tchèque, la Hongrie, la Pologne, la Norvège et la Suisse a enregistré un taux de croissance annuel composé de 14,5 %, puisqu'il est passé d'environ 1.450 milliards d'euros à plus de 4.900 milliards d'euros d'actifs nets.

2.3 La publication ⁽¹⁾ de l'évolution annuelle du nombre et du capital total des fonds au niveau mondial met clairement en évidence que ce phénomène est en progression, tant en termes de présence que de volumes traités.

2.4 Bien qu'il en comprenne toute la difficulté, le CESE considère qu'il est essentiel de résoudre le problème de la convergence fiscale si l'on veut accentuer l'expansion des OPCVM. Les stratégies d'internationalisation de ce secteur peuvent être influencées par des obstacles tant à l'entrée qu'à la sortie. Les obstacles à la sortie découlent de la taxation des souscripteurs non résidents sur la base de la législation interne du fonds, alors que les obstacles à l'entrée découlent de la législation du pays de résidence du souscripteur.

2.5 Dans presque tous les pays de l'Union, le régime fiscal qui s'applique aux OPCVM s'inspire du principe de la neutralité de l'investissement par le truchement de fonds par rapport à l'investissement direct. **Pratiquement tous les pays européens appliquent le modèle de la transparence fiscale formelle ou substantielle des organismes, en vertu duquel les gains sont directement imposés auprès des investisseurs.** Le modèle de la transparence permet d'appliquer le principe de neutralité à l'exportation des capitaux (*capital export neutrality*) et, en l'absence de prélèvements à la source sur les bénéfices financiers perçus par le fonds, il implique l'imposition des investisseurs sur la base du principe de résidence.

(1) Source: European Fund and Asset Management Association, Investment Company Institute, and other Mutual Fund Association.

3. Observations relatives au point «Évaluation générale»

3.1 Dans **l'industrie financière européenne** la taille moyenne des OPVCM représente en moyenne moins d'un tiers de celle de leurs équivalents américains. De ce fait, les **économies d'échelle sont moins importantes dans la gestion, au détriment du rendement net servi aux investisseurs finaux.**

3.2 Toutefois, même si l'objectif prioritaire du législateur communautaire est d'élaborer une réglementation relative à la finance des produits, le CESE considère **que les avantages réels pour les investisseurs dépendent de la réglementation globale du système financier** (donc: la réglementation sur les produits et les services).

3.3 Par ailleurs, le Livre vert met l'accent sur le fait que l'externalisation de certaines fonctions potentiellement génératrices de conflits d'intérêts est susceptible d'entraîner une augmentation du risque opérationnel. Pour le CESE, **cette préoccupation est fondée et des mesures réglementaires adéquates devraient être prises pour y répondre.**

3.4 Dès qu'un processus est fragmenté en plusieurs parties confiées à des organisations différentes, ce ne sont pas tant les aspects techniques de cette fragmentation qui posent problème que les conditions d'équilibre dans lesquelles le (nouveau) marché qui régit les relations entre acheteur et vendeur se développe. Prenons comme exemple l'analyse financière. Dans la pratique courante, les analyses financières font l'objet d'échanges non autonomes mais incorporés dans d'autres services, normalement de nature opérationnelle. Ainsi, le courtier de titres a tendance à distribuer des analyses sur différents titres en échange d'une continuité opérationnelle basée sur des commissions qui englobent notamment le coût de l'analyse.

3.5 La circulation des informations (analyse) s'effectue par conséquent selon les logiques de marché typiques d'un «bien public»: la quantité d'informations nécessaires est fournie et le prix est la somme de ce qu'ont payé les différents acheteurs. Parmi ceux-ci toutefois, seul un petit nombre paie réellement. L'effet est à tout le moins déséquilibrant: l'élaboration d'analyses est une activité sous-rémunérée, ce qui incite au développement d'économies d'échelle dans ce secteur, avec la baisse inévitable de la qualité qui en résulte et une tendance à exploiter les bénéfices sur les coûts découlant notamment des conflits d'intérêts (voir à titre d'exemple, l'intervention de la FSA britannique en matière de commissions en nature (*soft commission*) entre courtiers négociant et gestionnaires de patrimoines). Le CESE est d'avis qu'il conviendrait de définir des règles permettant d'éviter autant que possible de confondre les mécanismes de formation des prix dans le secteur de l'intermédiation des risques incorporés dans les capitaux financiers avec ceux de la formation des prix dans le secteur de l'intermédiation/transformation des risques d'investissement.

4. Réponses aux questions posées

4.1 *Question 1: Les initiatives ci-dessous assurent-elles une sécurité juridique suffisante dans l'application de la directive?*

- A. Élimination des incertitudes concernant l'agrément des fonds créés au cours de la période de transition entre OPCVM I et OPCVM III.
- B. Simplification de la procédure de notification des fonds disposant du passeport.
- C. Soutien à la mise en œuvre des recommandations de la Commission sur l'utilisation des instruments dérivés et sur le prospectus simplifié.
- D. Clarification de la définition des «actifs» qui peuvent être acquis par les OPCVM.

4.1.1 Pour répondre à cette question, il convient d'opérer une **distinction entre la finance «des produits» et la finance «des services»**. Si la première a pour objet de définir des instruments opérationnels qui permettent aux apporteurs et aux receveurs de capitaux financiers de se rencontrer, la seconde recherche les instruments les mieux adaptés aux exigences du receveur ou du donneur de fonds et précise, si le produit adéquat fait défaut, quelles sont les caractéristiques manquantes.

4.1.2 La transformation des systèmes financiers «axés sur les banques» en systèmes «axés sur les marchés» modifie la fonctionnalité de l'intermédiation financière, laquelle se retrouve de plus en plus à intermédiaire des risques plutôt que des capitaux. L'intermédiation des risques est avantageuse à condition que l'intermédiaire sache les traiter à un coût moins élevé que l'investisseur. Il convient par conséquent de se demander si une réglementation ayant pour objet la réduction absolue des risques est plus efficace qu'une réglementation visant à garantir une efficacité adéquate au processus d'intermédiation des risques.

4.1.3 Il ne faut pas oublier que même dans un contexte de marchés financiers efficaces, le risque global d'un investissement devrait idéalement être subdivisé en deux parties: le **«risque de pay-off (valeur à l'échéance)» et le «risque d'information»**. Le premier mesure la volatilité du rendement d'un investissement. Le second en revanche mesure la difficulté (due essentiellement à un manque d'informations des acteurs économiques) d'évaluer correctement le risque de pay-off. Il convient de prendre conscience du fait que la prime de risque incluse dans les choix des agents économiques découle des deux types de risques et que les liens entre ceux-ci ne sont pas simplement additionnels mais caractérisés par des corrélations d'intensité diverse.

4.1.4 Ces éléments ayant été précisés, le CESE considère qu'une réponse affirmative peut être donnée à la question, étant entendu que les observations formulées valent pour le secteur de la «finance des produits». **S'agissant de la «finance des services», il serait opportun d'accroître la liberté de prestation des services d'investissement, par exemple en éliminant les entraves actuelles aux activités de promotion financière**, qui ne respectent pas pleinement le principe du *contrôle du pays d'origine*.

4.1.5 La préoccupation à l'origine de ce manque de liberté est claire: il s'agit d'éviter toute fraude liée à mise en place d'un réseau de promoteurs en tirant profit du système plus souple de certains États membres. Toutefois, de l'avis du CESE, ce raisonnement présente une faille dès le départ: si la fraude est possible, cela veut dire que les systèmes ne sont pas réellement équivalents.

4.1.6 Aussi le CESE est-il d'avis qu'il convient d'accroître la «libre-circulation» des activités liées à la «finance des services», et rendre ainsi plus homogène l'application dans les différents États membres des directives communautaires en matière d'investissements et de valeurs mobilières (y compris OPCVM III).

4.2 *Question 2: D'autres problèmes qui se poseraient en relation avec l'application quotidienne de la directive doivent-ils être examinés en priorité?*

4.2.1 La convergence réglementaire doit être assortie de mesures destinées à coordonner les règles fiscales applicables à ce secteur. Actuellement, comme pour tous les autres domaines de la finance, différents systèmes nationaux coexistent sur le marché européen ainsi que, dans certains cas, des règles découlant des accords bilatéraux conclus pour lutter contre la double imposition.

4.2.2 L'entrelacs des différentes législations fiscales entraîne des distorsions de la concurrence, **des doubles impositions ainsi que des opportunités d'arbitrage**, et est source de fraude et d'évasion fiscales. Compte tenu de l'internationalisation croissante du marché, une plus grande efficacité des pratiques législatives nationales dans ce domaine s'impose.

4.2.3 La variable fiscale représente un formidable instrument protectionniste et de promotion pour les États membres. Les interprétations fiscales différentes pouvant être données des OPCVM d'autres États membres de l'UE permettent d'appliquer des régimes fiscaux moins avantageux, ce qui revient à créer, dans les faits, une sorte de barrière à l'entrée. Le CESE est conscient que l'harmonisation fiscale est un objectif difficile à réaliser à court terme, notamment en raison de l'unanimité requise dans cette matière. Aussi suggère-t-il de prendre en considération la définition d'un régime fiscal communautaire relatif à l'imposition et aux prélèvements sur les produits d'investissement.

4.3 *Question 3: Un véritable passeport pour la société de gestion apporterait-il des avantages supplémentaires significatifs sur le plan économique, par rapport aux solutions de gestion déléguée? Veuillez indiquer les sources et l'importance probable des avantages escomptés.*

4.3.1 Le passeport et le «prospectus simplifié» sont des mesures appropriées pour surmonter les problèmes liés à la fragmentation du marché et aux obstacles posés à une mobilité parfaite des capitaux et à l'achèvement des marchés, ainsi que pour **instaurer une certitude juridique suffisante**. Dans le même temps, le CESE juge indispensable de continuer à dissiper

les incertitudes liées à la reconnaissance des fonds créés lors du passage de l'OPCVM I à l'OPCVM III.

4.4 *Question 4: Le partage des responsabilités de surveillance entre deux États membres différents, selon qu'il s'agit de la société de gestion ou du fonds, se traduirait-il par une augmentation du risque opérationnel ou par un affaiblissement du contrôle? Veuillez décrire les causes du problème et les mesures qu'il conviendrait de prendre pour contenir efficacement ces risques.*

4.4.1 Le CESE est conscient que deux modèles financiers coexistent au sein de l'UE, le modèle anglais et le modèle continental, et qu'il sera difficile de les faire converger à court terme. Toutefois, dans ce cas également, il souhaite que les nouvelles normes prévoient **l'application d'une seule source réglementaire à même de faciliter le processus de convergence**. Il considère en effet que la mise en place de barrières législatives à l'utilisation mixte des instruments prévus par l'une ou l'autre de ces réglementations ne ferait que perpétuer le déséquilibre actuel.

4.4.2 Le CESE est convaincu que le partage entre deux États membres de la responsabilité de surveillance de la société de gestion et du fonds rend le contrôle plus difficile, ce qui risque de rendre leur intervention moins efficace. Aussi est-il opportun de prévoir que **la responsabilité vis-à-vis de l'investisseur doit continuer de relever du fonds du pays d'appartenance de l'investisseur, y compris lorsque la société de gestion est une société étrangère**.

4.5 *Question 5: Un renforcement de la transparence, de la comparabilité et de l'attention accordée aux besoins des investisseurs au niveau de la distribution des parts de fonds pourrait-il améliorer concrètement le fonctionnement des marchés européens de fonds d'investissement et le niveau de protection des investisseurs? Convient-il d'en faire une priorité?*

4.5.1 Pour améliorer le fonctionnement du marché des fonds et la protection des investisseurs, il ne suffit pas seulement de réglementer la production des instruments financiers. Si l'on veut que les investisseurs soient en mesure d'opérer des choix en connaissance de cause, le CESE suggère que l'on accorde une attention appropriée à la distribution et que l'on en améliore la transparence.

4.5.2 Les informations fournies aux investisseurs ne peuvent faire totalement abstraction du contexte culturel dans lequel ils vivent depuis toujours. **L'élargissement de l'Union à des États qui, il y a quinze ans encore, ne participaient pas à l'économie de marché pose la question de l'opportunité de maintenir un modèle unique en matière d'information**. Le CESE considère qu'il faudrait, à cet égard, engager une réflexion en gardant à l'esprit d'une part qu'il est nécessaire de se doter d'un cadre normatif aussi simple et uniforme que possible et, d'autre part, que des différences subsistent dans la culture économique et financière de certains États membres.

4.6 Question 6: Une clarification des «règles de conduite» applicables aux entreprises distribuant les parts de fonds aux investisseurs de détail contribuerait-elle significativement à cet objectif? D'autres types de mesures (comme un renforcement des obligations d'information) doivent-ils être envisagés?

4.6.1 De l'avis du CESE, si la clarification des règles de conduite applicables aux distributeurs ne peut être que souhaitable, il ne faut toutefois pas sous-estimer le fait que l'application au quotidien de la directive en ce qui concerne la gestion des risques et la transparence des commissions pose des difficultés objectives qu'il n'est pas toujours facile de surmonter.

4.6.2 La question technique du rapport de performance (*benchmark*), qui prend une importance totalement différente selon que le mandat de gestion vise à «battre le *benchmark*» ou à «reproduire le *benchmark*», en constitue un exemple. À instruments techniques égaux, le mandat de délégation différent implique une prise de risques différente. En effet, pour «battre le *benchmark*», il faut donner au gérant une certaine marge de liberté dans les allocations, ce qui implique une prise de risques plus élevée.

4.6.3 Dans ce contexte, le CESE propose d'introduire des réglementations visant à améliorer la transparence des modalités (pas les quantités) de rotation des investissements incorporés dans les portefeuilles. En effet, à performances brutes égales, les rotations de portefeuilles plus importantes impliquent des coûts de transactions plus élevés, ce qui réduit les performances nettes en faveur du client. Il s'agit en l'occurrence d'un thème particulièrement sensible lorsqu'une partie des coûts de transaction est ensuite reconnue/remboursée au gérant.

4.7 Question 7: Certains problèmes particuliers aux fonds échappent-ils aux travaux en cours pour la mise en œuvre détaillée des règles de conduite de la DMIF?

4.7.1 La directive concernant les marchés d'instruments financiers (DMIF) peut fournir une base juridique importante, surtout lorsqu'il s'agit d'améliorer la transparence du processus de distribution des OPCVM.

4.7.2 La directive DMIF ne règle toutefois pas la transparence en matière de négociation des obligations, dont le degré d'opacité peut être important. De l'avis du CESE, cette directive ne peut par conséquent pas être considérée comme un instrument qui complète et comble toutes les lacunes du cadre normatif des OPCVM.

4.8 Question 8: Les fusions transfrontalières de fonds répondent-elles à une logique commerciale ou économique (avantages nets)? Ces avantages pourraient-ils être en grande partie atteints par une rationalisation à l'intérieur des frontières nationales?

4.8.1 La taille moyenne des fonds européens est encore relativement petite: en 2004, elle était de 195 millions de dollars en Europe contre 628 millions de dollars aux États-Unis. Cet aspect a une incidence sur la possibilité de faire des économies

d'échelle et, partant, sur le rendement et surtout sur la rentabilité de la société qui gère le fonds.

4.8.2 Il est notoire que l'une des conséquences financières de la mondialisation de l'économie est la réduction du niveau absolu des risques, qui s'accompagne d'un nouvel agencement entre les risques systématiques (croissants) et les risques spécifiques (décroissants). En conséquence, même si on admet dans ce cas également que les **processus de fusion transfrontalière peuvent augmenter les économies d'échelle**, il est nécessaire d'en **limiter l'application aux produits pour lesquels elles sont réellement un gage de succès**, c'est-à-dire à tous les secteurs de l'épargne gérée dans lesquels l'efficacité est plus importante que l'efficacéité. En revanche, dans les secteurs où l'efficacité fait défaut, les processus d'agglomération pourraient avoir des effets tout autres que bénéfiques.

4.9 Question 9: Les avantages souhaités pourraient-ils être obtenus par la voie des techniques de «pooling»?

4.9.1 La gestion centralisée des actifs des différents fonds qui présentent des caractéristiques fondamentalement similaires permet de réaliser d'évidentes économies d'échelle et est un outil déjà utilisé par les sociétés de gestion pour améliorer la gestion des investissements. En revanche, la gestion centralisée transfrontalière des fonds d'investissement se heurte à des problèmes fiscaux qui ont déjà été largement débattus. De l'avis du CESE, elle ne peut par conséquent constituer une alternative aux problèmes et difficultés juridiques et institutionnels que rencontre la consolidation de l'industrie des fonds d'investissement.

4.10 Question 10: La concurrence dans la gestion des fonds et/ou de la distribution est-elle suffisante pour garantir que les investisseurs bénéficieront des économies d'échelle/réductions de coûts?

4.10.1 La réponse à cette question est négative, comme l'illustre notamment l'expérience du marché américain. Sur ce marché en effet, les fonds d'investissement existent depuis soixante ans. En dépit de l'augmentation spectaculaire du nombre de fonds proposés et de leur taille, les frais à charge des fonds et des investisseurs ont dans l'ensemble presque doublé (?). Ceci s'est traduit par une performance nette moins satisfaisante par rapport aux indices (*benchmark*): alors qu'au cours de la période de 1945 à 1965 les indices ont surperformé les fonds de 1,7 % en moyenne par an, de 1983 à 2003 ce chiffre a augmenté pour atteindre 2,7 % par an.

4.11 Question 11: Quels sont les avantages et les inconvénients (risques pruden­tiels et commerciaux) qui résulteraient de la possibilité de choisir un dépositaire d'un autre État membre? Dans quelle mesure la délégation ou d'autres formules seraient-elles une alternative à une initiative législative dans ce domaine?

4.11.1 La possibilité de choisir un dépositaire d'un autre État membre que celui de la société de gestion du fonds pourrait **accroître la concurrence entre dépositaires** et par-là même faire baisser les charges qui grèvent le fonds.

(?) Bogle J.C. (2005), «The mutual Fund Industry 60 years later: For Better or Worse?», *Financial Analysts Journal*, Janvier/février.

4.11.2 Dans le même temps, cela pourrait impliquer des risques élevés en termes de surveillance, si la coopération et la convergence entre les autorités de réglementation du secteur ne sont pas suffisamment développées.

4.11.3 Même si elles sont considérables, les commissions versées au dépositaire sont inférieures à d'autres coûts, par exemple les frais de distribution. Aussi le CESE suggère-t-il d'évaluer soigneusement les avantages et les risques d'une initiative législative dans ce domaine.

4.12 *Question 12: Pensez-vous qu'un processus continu de normalisation à l'initiative des acteurs du secteur serait en mesure de porter ses fruits dans des délais raisonnables? Une intervention des autorités publiques est-elle nécessaire?*

4.12.1 La standardisation, l'automatisation et l'informatisation du placement d'ordres et de la liquidation des fonds sont des préalables essentielles si l'on veut que les distributeurs puissent élargir leur gamme de produits et augmenter la concurrence.

4.12.2 Toutefois, cela impliquerait de profonds changements au niveau des règles et normes régissant les procédures opérationnelles et informatiques, qui infligeraient des coûts considérables aux opérateurs. Il ne faut pas oublier qu'en Europe continentale, les sociétés de gestion des fonds et les distributeurs font souvent partie du même groupe. Dans ce contexte, il est probable que les opérateurs soient moins enclins à supporter les frais requis pour accroître la concurrence au niveau de la distribution. Aussi peut-on partir du principe qu'une intervention des autorités publiques peut stimuler et accélérer ce processus.

4.13 *Question 13: Le recours substantiel à des limites d'investissement formelles constitue-t-il une approche viable pour parvenir à un degré élevé de protection des investisseurs?*

4.13.1 **L'efficacité de comportements rigides face au risque fait depuis toujours l'objet d'un vaste débat en économie**, surtout à la lumière des avantages alternatifs qui découlent des expériences enregistrées après la conclusion des accords de change de Bretton Woods. Cela s'explique par le fait que la nature du risque économique évolue par rapport au temps: à court terme, tout ce qui fluctue par rapport à une contrainte représente un risque. Au contraire, à long terme, le risque réside dans tout ce qui est rigide par rapport aux évolutions du système. En conséquence, **l'introduction d'une certaine rigidité imposée par des limites formelles aurait des effets bénéfiques à court terme mais impliquerait des risques substantiels à long terme.**

4.13.2 À cette constatation s'ajoute un élément qui ressort des dernières études réalisées dans le secteur de la «**finance comportementale**»: le comportement et **les décisions des différents agents ont tendance à être sensiblement influencés par le degré de risque couru**. Lorsque le risque augmente, on observe des comportements plus réactifs et vice-versa. Par conséquent, le CESE est défavorable à une réglementation rigide à l'excès qui pourrait avoir une double conséquence à long terme, à savoir la viscosité opérationnelle des instruments et une réactivité réduite des agents économiques,

dont les effets, bien qu'ils doivent tous encore être déterminés, seraient certainement négatifs. **Inversement, la conscience de «perdre vraiment» son capital pourrait être le stimulant le plus efficace pour assurer sa protection.**

4.13.3 Ce phénomène a un effet de distorsion supplémentaire sur les marchés, dans la mesure où l'on s'attend à ce que les résultats positifs de la prise de risques soient intégrés par l'investisseur et à ce que les résultats négatifs soient transférés au marché.

4.14 *Question 14: Pensez-vous que les protections — au niveau de la société de gestion et du dépositaire — sont suffisamment robustes pour faire face aux nouveaux risques apparus en matière de gestion et d'administration des OPCVM? Quelles autres mesures visant à maintenir un degré élevé de protection des investisseurs jugeriez-vous appropriées?*

4.14.1 Le CESE propose une intervention à court terme, le cas échéant au moyen de réglementations formelles et rigides, mais dans le seul but de briser les accords collusifs. Le marché serait alors plus mûr et les liens rigides seraient dès lors inutiles. Un secteur particulièrement intéressant à cet égard est la fourniture d'informations. Trop souvent, les obligations imposées en la matière portent sur des délais tout à fait incohérents (trop courts) par rapport à ceux qui s'appliquent aux produits financiers, de sorte que les informations fournies ont du mal à faire ressortir les bénéfices en termes de diversification temporelle que présentent certains investissements.

4.14.2 Afin de renforcer la protection des investisseurs, le CESE suggère d'envisager la possibilité de créer un **fonds spécial de garantie** alimenté notamment par les recettes provenant des sanctions imposées par les autorités de surveillance. Bien entendu, ce fonds ne devrait pas couvrir les risques de marché liés aux investissements des OPCVM. En revanche, il devrait contribuer à la réparation des dommages subis par les investisseurs lorsque les intermédiaires ne respectent pas la réglementation.

4.15 *Question 15: Connaissez-vous des cas de distorsion dans le choix des investisseurs qui exigeraient une attention particulière de la part des législateurs européens et/ou nationaux?*

4.15.1 Les fonds d'investissement sont en concurrence avec des produits financiers tels que les **polices en unités de compte**, considérés comme comparables par les investisseurs bien que leur réglementation soit très différente.

4.15.2 Cette situation peut provoquer des distorsions dans le choix des investisseurs et avoir des répercussions négatives sur le plan du coût et des risques liés aux investissements consentis. Le Comité considère que l'on ne peut pas lutter contre ce problème avec une concurrence réduite ou en assouplissant les restrictions et les garanties auxquelles sont soumis les fonds d'investissement. Il est au contraire souhaitable d'ajuster les normes vers le haut, afin de soumettre les produits financiers perçus comme une alternative directe aux fonds d'investissement à des exigences juridiques comparables à celles qui s'appliquent à ces fonds.

4.16 Question 16: Dans quelle mesure les problèmes de fragmentation réglementaire induisent-ils des difficultés d'accès au marché pour a) les fonds de capital investissement et b) les fonds alternatifs et les fonds de fonds alternatifs de nature à rendre souhaitable la définition d'une approche commune au niveau de l'UE à leur égard?

4.16.1 Une précision s'impose pour clarifier cette question ainsi que le problème posé par la question précédente. **Le législateur doit définir clairement la notion de valeur mobilière.** Il y a lieu de clarifier de manière non équivoque **si cette notion implique ou non la liquidité de l'instrument financier.** Ces deux notions sont aujourd'hui utilisées comme des synonymes, ce qui tend à «éliminer» de la catégorie des valeurs mobilières tant les investissements alternatifs que les produits de substitution des OPCVM. De l'avis du CESE, ce malentendu pourrait avoir de graves conséquences dans la mesure où il pourrait amener à confondre deux principes bien différents de la théorie des marchés financiers, à savoir l'efficacité et la complétude.

4.16.2 Un marché financier est efficace si les coûts de transaction des investissements qu'il intègre sont acceptables. Un marché financier est complet s'il intègre tous les investissements possibles.

4.16.3 Les fonds d'investissement et les fonds alternatifs doivent être appréciés sur le plan de l'efficacité (capacité de sélectionner les meilleurs investissements) plutôt que sur celui de l'efficience (capacité de réaliser des économies d'échelle au niveau des coûts). Aussi la taille des fonds revêt-elle moins d'importance. Au contraire: des problèmes relatifs à l'efficacité (capacité de réagir rapidement sur le marché sans influencer son évolution) et à la limitation du risque systémique (cf. le sauvetage du fond LTCM en 1998) indiquent qu'il est préférable de ne pas encourager une augmentation excessive de la taille des fonds.

4.17 Question 17: Existe-t-il des risques particuliers (du point de vue de la protection des investisseurs ou de la stabilité du marché) associés aux activités des fonds de capital investissement ou des fonds alternatifs qui mériteraient une attention spéciale?

4.17.1 Outre le risque de *pay-off* (valeur à l'échéance), ces investissements se caractérisent par un important **risque d'information**. Si l'on a raison de le réglementer, surtout pour limiter le risque de fraude, ce serait toutefois une erreur d'essayer de le réduire excessivement. En effet, si ces fonds devenaient totalement transparents, cela risquerait de diminuer l'importance des compétences du gestionnaire, alors qu'elles sont à la base de la production de rendements qui n'ont qu'un lien infime avec le marché.

4.17.2 Le Comité considère qu'il est vain et utopique d'essayer de rendre transparent un processus complexe. Il convient plutôt de faire prendre conscience à l'investisseur «moyen» que l'investissement alternatif requiert des connaissances plus approfondies et, s'il ne les possède pas, l'intervention d'un spécialiste.

4.18 Question 18: Dans quelle mesure un régime commun applicable aux placements privés contribuerait-il à surmonter les obstacles au développement d'une offre transfrontalière d'instruments alternatifs destinée à des investisseurs avertis? Cette clarification des procédures de commercialisation et de vente peut-elle être introduite indépendamment de mesures d'accompagnement au niveau du gestionnaire du fonds, etc.?

4.18.1 La mise en place d'un régime commun pour les placements privés destiné à des investisseurs avertis pourrait imprimer un élan important au développement du capital investissement dans l'Union européenne.

4.18.2 Par définition, les investisseurs avertis doivent posséder les compétences techniques et la capacité patrimoniale nécessaires pour procéder à des investissements à haut risque, comme dans le cas du capital investissement. Il faut dès lors partir du principe qu'ils sont à même d'évaluer la capacité et la crédibilité des gestionnaires. En outre, étant donné que les fonds de capital investissement garantissent par leur nature une certaine diversification des risques, des mesures d'accompagnement susceptibles de réglementer excessivement les activités de la société de gestion ne devraient pas être nécessaires.

4.19 Question 19: La législation OPCVM actuelle, prescriptive et axée sur les produits, constitue-t-elle à long terme un cadre viable pour un marché européen des fonds d'investissement intégré et bien surveillé? Dans quelles conditions, ou à quel stade, conviendra-t-il d'envisager une évolution vers une législation axée sur des principes et fondée sur les risques?

4.19.1 Les lacunes du système actuel sont illustrées par de nombreux exemples. L'on peut citer entre autres les fonds cotés en bourse (Exchange traded Funds) qui combinent les aspects positifs d'un fonds (diversification importante) et ceux d'une action (possibilités continues de vente et d'achat sur le marché). Si la directive facilite la diffusion de cet instrument dans la mesure où il bénéficie du passeport OPCVM, elle limite en revanche sa possession par un autre OPCVM parce qu'elle le considère comme une action.

4.19.2 Compte tenu notamment des observations formulées concernant les investissements alternatifs et de l'importance de ne pas se limiter à la finance des produits mais de prendre également en compte la finance des services, le CESE est d'avis qu'il est souhaitable d'évoluer vers une réglementation fondée sur les principes. Dans le même temps, il considère que le cadre normatif doit être actualisé en adoptant une approche progressive et en cherchant à assurer un équilibre raisonnable entre délais de consultation et rapidité du processus de révision.

5. Les défis futurs

5.1 De ce qui précède, il ressort que le **système européen des OPCVM reste un marché fragmenté**, composé d'entreprises de relativement petite taille par rapport aux entreprises américaines, dans lequel la collaboration et les flux transfrontaliers font encore l'objet d'une certaine viscosité, ce qui ne permet pas d'obtenir d'importantes économies d'échelle et, partant, un abattement significatif des coûts.

5.2 Par ailleurs, accorder, comme le fait notamment le Livre vert ⁽³⁾, une importance excessive à la définition des actifs qui peuvent être acquis par les OPCVM et imposer aux fonds d'investir principalement dans des instruments financiers liquides, empêcherait toute intervention sur des marchés non réglementés.

5.3 Aussi serait-il serait souhaitable de prendre en compte la possibilité de procéder à des opérations de capital investissement. Cette approche serait cohérente avec l'objectif qui consiste à ouvrir le capital des PMI à la participation du capital à risque et du capital investissement.

5.4 Le système économique européen est fortement marqué par les **petites et moyennes entreprises, qui sont souvent sous-capitalisées** parce qu'elles ont principalement recours aux banques.

5.5 Cette sous-capitalisation **est souvent assortie d'un endettement excessif, surtout sous forme de dettes à court terme** et par de nombreuses dettes et de crédits commerciaux liés à l'interdépendance extrême des entreprises d'une même filière de production. Ceci s'explique également par une conception de la propriété typique du capitalisme familial, dans lequel patrimoine de l'entrepreneur et capital de l'entreprise sont souvent étroitement mêlés.

5.6 Compte tenu des questions qui se posent au niveau de l'entreprise et de la nécessité d'atteindre des objectifs plus généraux en termes de «système» de production à l'échelle européenne, il y a lieu de développer des solutions stratégiques pour résoudre les problèmes financiers des PME. Ces objectifs s'articulent autour de trois axes pouvant être résumés comme suit:

- favoriser une culture d'entreprise qui a pour objet d'ouvrir le capital des PME à l'apport de capital risque par des tiers et des organismes financiers,
- favoriser l'innovation en tant qu'outil de compétitivité sur les marchés mondialisés,
- assurer la continuité (et la succession) de l'entreprise, considérée comme un processus qui ne doit pas provoquer de «discontinuités» susceptibles de compromettre la vie de l'entreprise.

5.7 Dans ce contexte, le législateur européen devrait accorder la plus grande attention au secteur important du capital investissement, dans la mesure où le secteur du capital risque est encore trop peu développé en Europe.

5.8 Le Comité considère par ailleurs que la réflexion en cours sur le cadre réglementaire des fonds d'investissement doit également être mise à profit pour **examiner soigneusement le développement de la finance socialement responsable qui ne sacrifie pas le développement social et la protection de l'environnement au profit**. En 2003, les «fonds éthiques» représentaient environ 0,37 % de l'ensemble du patrimoine géré par

les OPCMV ⁽⁴⁾ européens. Il ressort de la concurrence avec le marché américain, sur lequel 11,3 % de l'ensemble du patrimoine géré par les OPCVM appartenaient, toujours en 2003, à des fonds éthiques, qu'en Europe la marge de croissance de la finance socialement responsable est encore très importante.

5.9 Afin d'accélérer le développement de la finance socialement responsable, les États membres pourraient prévoir des mécanismes d'encouragement fiscal axés sur une détaxation partielle des gains perçus sur ces investissements, dans le sillage des dispositions qui existent dans certains États membres et permettent de déduire fiscalement les contributions versées sur une base volontaire à des organisations qui ont une utilité sociale. En outre, des facilités fiscales devraient être accordées aux profits de fonds réinvestis, le cas échéant, dans des organisations d'utilité sociale.

5.10 S'agissant du caractère innovant de cette proposition, le Comité souhaite que l'on approfondisse davantage la question et qu'une étude de faisabilité soit réalisée, qui analyse notamment les *meilleures pratiques* actuellement en vigueur.

5.11 Par conséquent, les défis qui se posent à moyen et long terme consistent essentiellement à:

- prendre en considération les nouveaux produits issus de l'innovation financière, et en particulier les investissements alternatifs, de plus en plus indispensables au financement de l'innovation pour les PME,
- résoudre, notamment par le biais de fusions, le problème de la trop petite taille des fonds européens dont les coûts de gestion ne sont pas compétitifs, tout en faisant «émerger» le marché de l'information et de l'analyse,
- réaliser un marché «complet» dans lequel la «finance des produits» et la «finance des services» sont réglementées.

5.12 Les informations correctes sur les risques et les produits qui y sont soumis, la crédibilité des gérants quant à la quantité et aux modalités des transactions sont autant d'éléments qui, au-delà de normes certes nécessaires, peuvent conférer au marché confiance, loyauté et règles de comportement, éléments fondamentaux si l'on veut qu'il soit efficace et efficace en matière d'allocation des ressources.

5.13 Par conséquent, harmoniser la réglementation fiscale, encourager les fusions, permettre la gestion conjointe de fonds (ou *pooling*), favoriser la concurrence dans le secteur de la gestion et de la distribution des produits et des services, dépasser le lien de l'appartenance au même État membre que celui la société de gestion et du dépositaire, éviter les «coûts de transaction» élevés liés aux procédures fragmentées de souscription et de remboursement sont autant d'opérations qui amélioreront l'efficacité et l'efficacité du marché.

Bruxelles, le 15 mars 2006.

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

⁽³⁾ COM(2005) 314 final, point 4, page 5.

⁽⁴⁾ Sustainable Investment Research International (SiRi) Group.

Avis du Comité économique et social européen «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — l'Accessibilité»

[COM(2005) 425 final]

(2006/C 110/05)

Le 13 septembre 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 «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 23 février 2006 (rapporteur: M. Cabra de Luna).

Lors de sa 425^{ème} session plénière des 15 et 16 mars 2006 (séance du 15 mars 2006), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 142 voix pour, 2 voix contre et 3 abstentions.

1. Exposé des motifs

1.1 Il est nécessaire et urgent de garantir que le marché des produits et services accessibles dans le domaine des TIC continue de s'inscrire dans une logique d'interopérabilité et de compatibilité tant en Europe qu'à l'échelle mondiale.

1.2 L'industrie des TIC commence à prendre conscience des marchés non exploités que sont ceux des consommateurs handicapés et des consommateurs âgés, de plus en plus nombreux, lesquels pourraient tirer un parti considérable d'éléments d'accessibilité dans la conception et la production de biens et services dans ce secteur.

1.3 Les États membres de l'UE s'emploient de plus en plus, que ce soit conjointement ou seuls, à combler la fracture numérique et à promouvoir l'Accessibilité par des mesures tant législatives que volontaires. Une coordination au niveau de l'UE sur cette question est impérative pour remédier à la fragmentation du marché que l'on constate actuellement, pour faire en sorte que la fragmentation du marché ne s'accroisse pas encore davantage et pour éviter les erreurs passées, qui se traduisaient par une absence d'accessibilité en matière de TIC générales et par une inadéquation entre les technologies d'assistance et les biens et services généraux, ce qui a isolé nombre de consommateurs potentiels du marché. De telles erreurs ont en outre eu des effets négatifs en termes économiques plus larges, notamment en perpétuant l'exclusion sociale de nombreuses personnes et en entravant leur accès au marché du travail.

1.4 La communication de la Commission européenne sur l'Accessibilité présente les principales priorités à traiter afin d'éviter une fragmentation du marché et, au contraire, de promouvoir la convergence et la croissance économique dans ce secteur.

2. Contexte de la communication sur l'Accessibilité

2.1 La communication de la Commission sur l'Accessibilité est destinée à contribuer au cadre stratégique de principe sur

une société européenne de l'information tel que l'a établi la communication i2010 ⁽¹⁾ publiée en juin 2005.

2.2 Dans la communication, la Commission déclare avoir pour principal objectif de promouvoir une démarche plus cohérente par rapport aux initiatives d'Accessibilité prises dans les États membres et par l'industrie.

2.3 Cette communication détaille à la fois les bénéfices qu'apportent les nouvelles technologies aux personnes handicapées et les problèmes et les nouveaux obstacles qui apparaissent à l'occasion du développement de telles technologies.

2.4 La communication se fait l'écho des inquiétudes que suscitent la fragmentation du marché existant des technologies accessibles et le risque de voir un manque d'harmonisation et d'interopérabilité sur ce marché accentuer encore davantage les problèmes.

2.5 La communication met en évidence trois démarches pouvant permettre de répondre à cette problématique:

- la promotion des exigences en matière d'accessibilité dans la passation des marchés publics;
- la certification de l'accessibilité;
- une meilleure utilisation de la législation existante.

3. Les personnes handicapées et la société de l'information

3.1 Il est de mieux en mieux compris que les progrès des technologies de l'information et des communications (TIC) doivent intégrer les besoins de tous les membres de la société, notamment ceux des plus exposés à l'exclusion sociale, afin de pallier le problème de la fracture numérique et d'une société qui serait irrémédiablement à deux vitesses.

⁽¹⁾ COM(2005) 229 final.

3.2 Il faut reconnaître en premier lieu l'accès à l'information pour les personnes handicapées comme une question de droits. Les handicapés, qui représentent 10 % de la population de l'UE, ont les mêmes droits que les personnes non handicapées pour ce qui concerne l'accès aux biens et aux services, au nombre desquels figurent les biens et les services «TIC».

3.3 Il existe également des raisons économiques importantes pour les gouvernements et l'industrie de répondre sérieusement à cette problématique. En répondant aux défis que doivent affronter les personnes handicapées en matière d'accès aux TIC et en trouvant des solutions à ces défis, les gouvernements et l'industrie travaillent dans l'intérêt et au profit de **tous** les utilisateurs, et notamment au profit d'une population croissante de personnes âgées, d'enfants et de personnes souffrant de handicaps temporaires.

3.4 Les personnes handicapées constituent un groupe hétérogène. En même temps, il est juste de dire que les principaux groupes de personnes handicapées devant faire face à des difficultés d'accessibilité aux TIC sont: les personnes souffrant de handicaps cognitifs et d'apprentissage, de handicaps sensoriels (sourds et malentendants, aveugles et malvoyants; personnes sourdes et aveugles, personnes atteintes de handicaps du langage) et les personnes physiquement handicapées.

3.5 Les personnes handicapées bénéficient de plusieurs manières des progrès des TIC — à la fois dans le domaine des technologies générales et dans celui des technologies d'assistance; par exemple:

- les avantages des messages SMS pour les sourds, sans oublier toutefois que la technologie SMS ne permet toujours pas la communication en temps réel;
- l'existence de logiciels de synthèse de la parole ou de logiciels d'agrandissement pour les utilisateurs aveugles et malvoyants de l'informatique;
- et les systèmes de reconnaissance vocale.

3.6 Toutefois, l'on fait apparaître en même temps de nouveaux obstacles; par exemple:

- le développement de la nouvelle informatique a fortement réduit la capacité des aveugles à utiliser les ordinateurs personnels — alors qu'en 1990, 99 % des PC pouvaient être utilisés par des personnes aveugles, 1/3 seulement leur sont accessibles aujourd'hui, en raison, par exemple, de l'utilisation sans cesse accrue qui est faite, d'année en année, des commandes visuelles⁽²⁾;
- la plus grande complexité des téléphones mobiles et l'utilisation accrue de commandes à affichage visuel créent des

obstacles pour les personnes handicapées ainsi que pour les consommateurs non handicapés;

- il existe des systèmes différents de téléphonie textuelle fonctionnant actuellement en Europe, et ils sont tous incompatibles entre eux. Les sourds et les malentendants n'ont pas la possibilité de communiquer en temps réel à travers l'Europe et à l'échelle internationale au moyen des systèmes existants de télécommunications;
- la télévision numérique, technologie de plus en plus importante pour la communication interactive et l'information du public, est moins accessible aux personnes handicapées que ne l'est la télévision analogique. La télévision numérique est une technologie qui s'appuie fortement sur les affichages visuels et les commandes visuelles; elle est d'une utilisation extrêmement complexe et pourrait exclure encore 4,4 % des téléspectateurs parce qu'elle est moins accessible⁽³⁾;
- la communication de la Commission européenne elle-même présente un certain nombre d'exemples de défis à affronter en ce qui concerne l'interopérabilité des dispositifs et des systèmes «TIC».

4. Arguments économiques et commerciaux en faveur de l'Accessibilité et de l'Inclusion

4.1 La stratégie de Lisbonne souligne la nécessité d'assurer l'inclusion sociale et économique de tous les individus par le biais de l'aptitude à l'emploi. Toutefois, si les technologies de l'information et des communications ne sont pas conçues de manière accessible, les personnes handicapées seront continuellement, et de plus en plus, exclues du marché général du travail. La mise en oeuvre intégrale et efficace des principes et des pratiques de l'Accessibilité revêt une importance essentielle au regard de l'inclusion économique ainsi que de l'inclusion sociale des personnes handicapées. Le respect des principes de l'Accessibilité implique également le respect des exigences de sécurité pour l'environnement (il s'agit, par exemple, de résoudre le problème d'interférences électroniques et du bruit auquel sont confrontées les personnes possédant des appareils auditifs lorsqu'ils utilisent des téléphones portables). En moyenne, le taux de participation des handicapés au marché du travail de l'UE est inférieur à 35 %, contre 70 % pour les travailleurs sans handicap. Et la Commission a estimé qu'il serait possible d'intégrer environ 2 à 3,5 millions de personnes handicapées dans le marché du travail si l'on prenait des mesures positives pour s'attaquer convenablement aux obstacles qui s'opposent à leur inclusion⁽⁴⁾. L'inclusion économique des personnes handicapées se révélera être dans l'intérêt de la société et de l'économie européennes dans leur ensemble — en faisant disparaître la dépendance de beaucoup de personnes handicapées.

⁽³⁾ Digital Television For All A report on usability and accessible design for the UK's Digital Television Project by the Generics Groups.

⁽⁴⁾ Rapport de la Commission européenne «Programmes actifs du marché du travail pour les personnes handicapées» (2002).

⁽²⁾ Source: Union européenne des aveugles (UEA).

4.2 Il faut qu'un plus grand nombre d'acteurs de l'industrie des TIC prennent conscience des bénéfices économiques et commerciaux qu'elle peut réaliser en répondant aux besoins des utilisateurs handicapés et âgés dans la conception des produits et des services. Il faut promouvoir plus activement une prise de conscience de ces avantages dans l'ensemble de l'industrie. Il est particulièrement nécessaire de former le personnel de l'industrie (gestionnaires, techniciens et acteurs de terrain) aux exigences et aux éléments d'accessibilité afin de mieux répondre aux besoins croissants en la matière.

4.3 Les personnes handicapées représentent de 10 à 12 % de la population européenne. En outre, l'Europe fait face à une importante mutation démographique, dont l'aspect le plus significatif sera l'impact d'un vieillissement de la population. D'ici à 2050, 34,5 % de la population de l'Europe sera âgée de plus de 60 ans.

4.4 Ensemble, les personnes handicapées, les personnes souffrant de handicaps temporaires et les personnes âgées représentent 30 % de la population européenne ⁽⁵⁾. De plus, des technologies accessibles seraient bénéfiques à l'ensemble des consommateurs, y compris aux enfants, à ceux qui connaissent mal les nouvelles technologies et, plus largement, aux groupes souffrant d'exclusion sociale. Les communications en temps réel par texte, par exemple, ont un potentiel en termes de marché qui s'étend bien au-delà de la seule communauté des personnes handicapées.

4.5 Les personnes handicapées et les personnes âgées constituent un marché inexploité dont l'industrie doit davantage tirer parti et il faut que celle-ci commercialise ses produits auprès de ces consommateurs d'une manière qui n'existe pas actuellement. Une étude allemande a révélé que 48 % des personnes âgées de plus de 50 ans estiment que les produits et les services des TIC ne sont pas conçus de manière appropriée pour leur catégorie d'âge ⁽⁶⁾. Par ailleurs, une étude récente menée par Microsoft a estimé que 50 % de la population de plus de 59 ans tirerait un avantage considérable de la présence d'éléments d'accessibilité dans les TIC. Les technologies accessibles et conçues pour tous favorisent la création d'emplois dans le secteur même, en particulier dans les PME qui ont ouvert la voie aux innovations dans les technologies accessibles et aux progrès dans de nouveaux domaines et professions.

5. Observations générales

— le CESE accueille favorablement la communication de la Commission européenne sur l'eAccessibilité, qui présente des propositions et des engagements importants dans le domaine des marchés publics, de la certification et de la législation. Cette communication sur l'eAccessibilité vient apporter un appui important à la communication i2010 sur la société européenne de l'information pour la croissance et l'emploi;

— le CESE invite les institutions de l'UE à placer les actions proposées dans la communication sur l'eAccessibilité au centre même du cadre stratégique européen de la société de l'information. L'on accordera ainsi aux buts et aux objectifs de promotion de l'eAccessibilité et de l'Inclusion une attention beaucoup plus grande dans les actions «i2010»;

— Le CESE reconnaît que de nombreuses personnes et familles se voient privées d'un accès continu aux services téléphoniques en raison de leurs faibles revenus. Qui plus est, les matériels et les services des TIC (tels que l'accès à Internet) peuvent représenter des coûts prohibitifs pour ces personnes, et notamment pour les personnes handicapées et les personnes âgées; le CESE appelle les gouvernements des États membres à prévoir des aides financières pour faciliter l'accès aux produits et services des TIC pour les catégories sociales vulnérables et pour celles qui sont touchées par l'exclusion;

— le CESE connaît, et accueille très favorablement, les travaux en cours du comité «Inclusive Communications» (INCOM) et des groupes de travail sur le handicap présidés par la Commission européenne au sein du TCAM ⁽⁷⁾. Ces différents groupes de travail ont rassemblé toutes les parties concernées en vue de définir des priorités principales et des domaines d'action en ce qui concerne l'eAccessibilité — l'accès à la fois aux biens et aux services;

— le CESE rappelle que la promotion de l'eAccessibilité générale et de l'accès des handicapés aux biens et aux services a été évoquée et appuyée dans un certain nombre de textes du CESE; notamment:

— l'avis du CESE sur la «Proposition de décision du Conseil relative à l'Année européenne des personnes handicapées 2003» COM(2001) 271 final — 2001/0116 (SNC), CES 1064/2001,

— l'avis du CESE sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions — eEurope 2002: Accessibilité des sites Web publics et de leur contenu» COM(2001) 529 final, CES 1546/2001,

— l'avis du CESE sur «L'intégration des personnes handicapées dans la société» (CES 853/2002),

— l'avis du CESE sur la Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions «Égalité des chances pour les personnes handicapées: un plan d'action européen» (COM(2003) 650 final), CESE 311/2004,

— l'avis du CESE sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les droits des personnes à mobilité réduite lorsqu'elles font des voyages aériens» (CESE 730/2005).

⁽⁵⁾ OECD-ECMT Study «Improving Transport for People with Mobility Disabilities» 1999. Cette étude date d'avant l'UE à 15.

⁽⁶⁾ Référence de l'étude: www.seniorwatch.de.

⁽⁷⁾ Comité pour l'évaluation de la conformité et la surveillance du marché des télécommunications (TCAM).

6. Observations générales du CESE sur les principales propositions présentées dans la communication

6.1 Normes harmonisées et interopérabilité

6.1.1 Le CESE partage la préoccupation de la Commission européenne concernant l'absence de solutions harmonisées dans le domaine de l'eAccessibilité. Étant donné le caractère mondial de l'industrie des TIC, il est essentiel de se prémunir contre une fragmentation européenne résultant de l'existence et du développement de solutions distinctes dans les États membres. Toutefois, afin de permettre la réalisation d'économies d'échelle les plus importantes possibles et d'offrir aux consommateurs le plus grand choix possible, il est essentiel aussi d'éviter une fragmentation mondiale qui résulterait de nouvelles exigences ayant un caractère strictement régional.

6.1.2 Le CESE estime que l'industrie des TIC prend de plus en plus conscience du caractère inexploité du marché des personnes handicapées et des personnes âgées en Europe et au niveau international, mais cette prise de conscience doit être davantage favorisée et soutenue.

6.1.3 Le CESE est totalement favorable au développement et à la mise en oeuvre de normes européennes en matière d'accessibilité qui soient ouvertes, consensuelles et objectives. Il faut aussi qu'en même temps, ces normes tiennent compte de la situation mondiale et complètent les normes internationales. L'absence de complémentarité des normes européennes et internationales serait source de confusion et d'insatisfaction, à la fois pour le consommateur handicapé et pour l'industrie.

6.1.4 Il faut associer activement les utilisateurs au processus de normalisation et prévoir des aides pour faire en sorte que les organisations représentatives de handicapés puissent participer aux processus de décision lors de l'élaboration de normes européennes en matière d'accessibilité.

6.1.5 Le CESE estime que les organismes européens de normalisation devraient être tenus de prendre en compte les problèmes d'eAccessibilité dans toutes les normes qu'ils élaborent.

6.2 Marchés publics

6.2.1 Il est démontré que l'introduction d'exigences en matière d'accessibilité dans les appels d'offres de marchés publics est un moyen très efficace de promouvoir l'intégration de la conception des technologies générales et des technologies accessibles, ainsi que l'emploi et la croissance. L'utilisation des marchés publics pour faire progresser les mentalités vis-à-vis de l'accessibilité est un moyen de faire en sorte que l'industrie ait une incitation réelle à placer cette démarche au centre de son mode de fonctionnement. Par ailleurs, le CESE demande que la nouvelle initiative de la Commission, eProcurement, qui vise à promouvoir l'achat en ligne, soit rendue totalement accessible aux personnes handicapées, ce qui permettrait de rester cohérent avec les buts et les objectifs de l'eAccessibilité, ainsi que d'éviter les incidents de mauvaise gestion ou de corruption.

6.2.2 La révision des directives communautaires sur les marchés publics est une occasion propice à l'inclusion de l'accessibilité parmi les critères d'achats publics d'équipements et de services dans le domaine des TIC. Il convient de rappeler que les marchés publics représentent 16 % du PIB de l'Union européenne, c'est-à-dire 1 500 milliards d'euros, le secteur des TIC représentant quant à lui 6 % du PIB de l'Union. Compte tenu de ce niveau d'investissement, il est essentiel que les achats publics suivent une politique durable à long terme conformément à laquelle TOUS les membres de la société ont accès aux biens et services qui sont fournis. Une telle politique d'inclusion est primordiale pour le bon fonctionnement des économies locales ainsi que pour la promotion du bien-être et de l'autonomie des membres de la communauté.

6.2.3 C'est pourquoi le CESE appuie sans réserve la proposition de Commission européenne visant à aller de l'avant avec les organismes de normalisation européens pour définir des exigences européennes en matière d'accessibilité pour les marchés publics de produits et de services dans le domaine des TIC. Toutefois, en ce qui concerne toutes exigences éventuelles de cette nature, il est essentiel de trouver un équilibre entre les besoins des utilisateurs, les contraintes de l'industrie et la nécessité de faire en sorte que ces exigences soient utilisables par les pouvoirs publics et n'entraînent pas de fragmentation à l'intérieur du marché européen ni, dans toute la mesure du possible, sur le marché mondial.

6.2.4 En outre, en cas de révisions futures des directives de l'UE⁽⁸⁾, sur les marchés publics, le CESE accueillerait favorablement un renforcement des dispositions de la directive qui consisterait à y inclure des exigences obligatoires en matière d'accessibilité dans les marchés publics.

6.3 Comparaison des solutions: certification et essai réalisé par une tierce partie, autocertification

6.3.1 Il est nécessaire que l'industrie des TIC communique plus clairement au consommateur les caractéristiques d'accessibilité et de conception pour tous ses produits et services généraux.

6.3.2 Le CESE juge intéressante la proposition de la Commission européenne visant à étudier des régimes de certification et d'autocertification et à encourager la transparence et une meilleure reconnaissance de l'eAccessibilité, ainsi qu'à envisager des régimes de certification appropriés permettant de délivrer un «label d'eAccessibilité» pour les produits et les services qui sont conformes aux normes d'eAccessibilité.

6.3.3 Le CESE estime que l'évaluation prochaine et les données qu'elle permettra de collecter sur les différentes options contribueront à dégager la meilleure manière de procéder, et nous jugeons tout particulièrement bienvenues l'organisation prochaine d'une ou plusieurs conférences de l'UE, ainsi que les initiatives communautaires prévues, concernant ce problème.

⁽⁸⁾ Directive 2004/18/CE et directive 2004/17/CE.

6.4 Utilisation de la législation

6.4.1 La Commission européenne attire à juste titre l'attention sur la législation existante de l'UE qui peut être utilisée pour promouvoir et pour faire appliquer l'Accessibilité.

6.4.2 Il y a lieu d'accueillir très favorablement et d'encourager les engagements volontaires pris par l'industrie. Ces engagements volontaires démontrent le niveau d'intérêt et d'attention que porte l'industrie à la problématique de l'accessibilité dans la conception de produits et de services. En même temps, les engagements volontaires ne se sont pas, à eux seuls, révélés suffisants pour assurer la mise en oeuvre appropriée des exigences d'accessibilité destinées à permettre de lever les obstacles d'accès que rencontrent les handicapés par rapport aux technologies généralisées. Il conviendrait que les engagements volontaires soient aussi complétés par des initiatives législatives, y compris dans le domaine des marchés publics.

6.4.3 Il importe que l'engagement de l'UE vis-à-vis de l'Inclusion et de l'Accessibilité soit expressément reconnu et se concrétise de manière horizontale dans toutes les autres initiatives communautaires concernées.

6.4.4 Par exemple, la législation existante en matière de marchés publics et de communications électroniques est aussi fortement appuyée par la législation communautaire de non-discrimination dans le domaine de l'emploi, qui offre d'importantes possibilités de mieux répondre aux besoins d'accès des handicapés.

- Il faut que s'exerce au niveau à la fois de la Commission et des États membres un contrôle régulier et complet de l'efficacité avec laquelle les engagements législatifs contractés dans le domaine de l'Accessibilité sont mis en oeuvre sur le terrain.
- Il conviendrait d'examiner la question de savoir comment améliorer la législation existante dans les prochaines révisions législatives pour permettre de renforcer et d'élargir les dispositions relatives à l'Accessibilité. Il y a lieu d'appuyer et de promouvoir expressément l'Accessibilité dans les règlements de l'UE sur les Fonds structurels et dans le programme-cadre de recherche de l'UE (2007-2013).
- Il est nécessaire que les institutions européennes mettent en place une législation plus stricte et plus complète concernant l'accès des personnes handicapées aux biens et aux services, notamment dans le domaine des technologies de l'information et des communications, afin que l'UE garantisse le respect des droits de l'homme et des droits sociaux des personnes handicapées et celui de leur droit à un accès égal aux biens et aux services.
- Il y a lieu de renforcer et d'élargir le champ d'application des dispositions relatives à l'accessibilité dans le «paquet» de directives communautaires sur les communications électroniques.

6.4.5 La directive sur le service universel⁽⁹⁾ porte actuellement sur l'accès aux cabines téléphoniques et sur les services téléphoniques mis à la disposition du public, tels que l'appel des services d'urgence et les services de renseignements téléphoniques. Le CESE regrette que la directive ne porte pas sur les téléphones mobiles, ni sur la bande large. Il conviendrait d'étendre à la fois aux téléphones mobiles et à la bande large le champ d'application de la directive sur le service universel⁽¹⁰⁾. Par ailleurs, il faut assurer une égalité d'accès aux réseaux et aux services par le moyen de tarifs équitables et, si nécessaire, par le moyen de tarifs sociaux.

6.4.6 De nombreuses personnes handicapées continuent à devoir affronter de graves problèmes de facilité d'utilisation et d'accès par rapport aux communications mobiles. Il existe un besoin de communication mobile interactive en temps réel pour les sourds et les malentendants, les personnes souffrant de handicaps du langage et les personnes sourdes et aveugles, ainsi qu'un besoin de communication interactive par la voie de communications mobiles dont les handicapés doivent pouvoir bénéficier au même titre que les personnes non handicapées — c'est-à-dire dans les mêmes conditions en ce qui concerne la facilité d'utilisation et la qualité du service et du matériel, le choix, la disponibilité et le prix.

6.4.7 Il est nécessaire de traiter le problème de l'interopérabilité des systèmes existants qui sont utilisés par des personnes souffrant de handicaps sensoriels. Les personnes handicapées doivent pouvoir passer un appel en temps réel en Europe et internationalement sans difficulté.

6.4.8 Internet est de plus en plus utilisé comme outil de service public et de communication, mais il reste encore d'importants problèmes d'accès que rencontrent les handicapés essayant d'utiliser Internet. Un exemple de problèmes d'accessibilité par rapport à la large bande: de nouveaux services en phonie tels que le «Voice Over Internet Protocol» (VOIP) offrent déjà des services de «téléphonie» à large bande, un service bon marché très intéressant pour les utilisateurs, en particulier pour ce qui concerne les appels internationaux. Néanmoins, il n'y a aucune garantie que le VOIP soit appelé à donner accès aux services d'urgence ou aux services de renseignements téléphoniques. Il convient de s'attaquer à cette problématique.

7. Propositions précises du CESE

En raison des objectifs et des questions susmentionnés, le CESE considère que les propositions concrètes suivantes apporteraient une contribution utile à la réalisation des objectifs généraux:

⁽⁹⁾ Directive 2002/22/CE.

⁽¹⁰⁾ Le CESE constate que la téléphonie mobile prépayée a contribué de façon considérable à élargir l'accès aux services téléphoniques pour les personnes ayant de faibles revenus, et selon toute vraisemblance, elle a mieux réussi en la matière que les opérateurs nationaux.

7.1 Normes harmonisées et interopérabilité

7.1.1 Le CESE demande que les organismes européens de normalisation soient tenus de prendre en compte l'accessibilité lors de l'élaboration de toutes les normes relatives aux TIC.

7.1.2 Le CESE demande qu'au niveau de l'UE, soient adoptées des normes et pris des engagements législatifs en vue d'harmoniser les exigences en matière d'accessibilité pour les personnes handicapées, notamment en ce qui concerne les secteurs suivants:

- intégration dans les réseaux IP de l'accès aux services d'urgence,
- développement de la communication en temps réel, notamment pour les sourds et les malentendants,
- accès à la télévision numérique interactive,
- nécessité d'interconnecter la fourniture de services accessibles et l'accès et la facilité d'utilisation du matériel.

7.2 Comparaison des solutions: certification et essai réalisé par une tierce partie, autocertification

7.2.1 Le CESE appuie la proposition de la Commission visant à examiner l'idée d'un système de certification et d'étiquetage des produits, ainsi que l'autocertification, en même temps que la nature obligatoire ou volontaire de ces processus, et il est favorable à la participation de tous les intervenants intéressés, parmi lesquels, tout particulièrement, les organisations de handicapés qui sont représentatives. La Commission européenne mettrait les résultats obtenus à la disposition du CESE dans le courant de l'année 2007.

7.3 Marchés publics

7.3.1 Le CESE invite les États membres de l'UE à transposer intégralement et sans retard en droit interne les directives sur les marchés publics et à faire en sorte d'incorporer dans le droit interne des dispositions fortes pour ce qui concerne les exigences en matière d'accessibilité pour les handicapés.

7.3.2 Le CESE invite tous les pouvoirs publics à inclure des critères d'accessibilité dans leurs procédures d'adjudication.

7.3.3 Le CESE demande que l'on prévoie, lors de la révision future des directives sur les marchés publics, des dispositions impératives en ce qui concerne l'accessibilité aux produits et aux services «TIC». La loi devrait interdire aux pouvoirs publics d'utiliser, en matière de TIC, des logiciels, du matériel ou d'autres produits et services qui ne seraient pas conformes aux normes d'accessibilité existantes.

7.3.4 S'agissant du mandat de normalisation confié au CEN, au CENELEC et à l'ETSI sur des exigences européennes d'accessibilité pour les marchés publics de produits et de services dans le domaine des TIC, le CESE appelle les États membres de l'UE

à établir un plan d'action sur les meilleures modalités d'application de la norme européenne au niveau national, en respectant une démarche commune et cohérente.

7.4 Intégration

7.4.1 Le CESE demande que dans toutes les propositions législatives et non législatives communautaires concernées, et notamment dans les documents clés de l'UE sur la société de l'information et en ce qui concerne les règlements des Fonds structurel, les instruments du financement pour les nouveaux pays candidats à l'adhésion et le 7^{ème} programme-cadre sur la recherche, soit intégrée la reconnaissance explicite de l'importance de l'accessibilité, de la conception et de l'ergonomie dans tous les domaines des TIC.

7.5 Accessibilité Web

7.5.1 Le CESE plaide pour que tous les États membres adoptent officiellement, sans rien y changer, la version 2 des instructions de l'initiative d'accès au web (WAI, Web Accessibility Initiative) et l'intègrent pleinement dans tous les sites web publics.

7.5.2 Le CESE demande l'application du deuxième niveau d'acceptation («2nd level of consent») de la version 2 des instructions pour l'accessibilité des contenus web (W3C/WAI/WCAG, Web Content Accessibility Guidelines) à toutes les ressources du web, ce qui veut dire que l'on appliquerait le niveau supérieur d'accessibilité.

7.5.3 Le CESE attire l'attention sur l'urgente nécessité de mettre au point et de rendre facilement disponibles des outils d'édition⁽¹¹⁾ tenant compte de critères d'accessibilité, outils que les concepteurs web puissent utiliser pour garantir que leurs sites respectent les instructions W3C/WAI/WCAG 2.0. Il conviendrait que ces outils se conforment à la version 2 des règles d'accessibilité pour les outils d'édition (W3C/WAI/ATAG, Authoring Tool Accessibility Guidelines).

7.6 Législation

7.6.1 Il faut que la Commission européenne entreprenne une action plus soutenue visant à faire en sorte que les États membres respectent et honorent leurs obligations vis-à-vis des utilisateurs handicapés au terme des directives existantes sur les communications électroniques. Il ressort des réponses reçues par la Commission au questionnaire INCOM sur le paquet concernant les communications électroniques que les États membres n'ont pas convenablement respecté ces engagements.

7.6.2 Lorsque les États membres ne respectent pas leurs obligations au titre du droit européen, le CESE appelle la Commission européenne à entamer des procédures d'infraction contre les États membres concernés, afin d'assurer le respect intégral des obligations en question.

⁽¹¹⁾ L'expression «outils d'édition» désigne le large choix de logiciels qui permettent de créer du contenu sur le web.

7.6.3 Le CESE plaide pour que les prochaines révisions de la législation communautaire sur les communications électroniques renforcent considérablement les dispositions sur l'accessibilité et pour que l'on confère à ces dispositions un caractère contraignant.

7.6.4 Le CESE demande la publication d'un rapport comparatif à élaborer par la Commission européenne, qui fera le point sur les activités des États membres en matière d'accessibilité et demande que des actions en justice soient intentées dans les cas où des États membres n'auront pas respecté leurs engagements aux termes des différentes directives sur les communications électroniques.

7.6.5 Le CESE demande le renforcement et l'élargissement du champ d'application des dispositions relatives à l'accessibilité qui sont inscrites dans les directives communautaires sur les communications électroniques concernant les services et le matériel. En particulier:

- que le champ d'application de la directive sur le service universel soit étendu aux communications mobiles et aux technologies à large bande;
- que l'on révise la directive RTTE pour y inscrire des exigences impératives en matière d'accessibilité au matériel électronique.

7.7 *Le nouveau cadre stratégique de la société européenne de l'information*

7.7.1 Le CESE note que la stratégie de la Commission européenne pour la société européenne de l'information⁽¹²⁾ exige que les États membres fassent annuellement rapport sur leurs réalisations et sur la manière dont ils prévoient de mettre en oeuvre leurs programmes nationaux de réforme.

7.7.2 Le CESE invite les États membres à inclure un chapitre spécialement consacré à l'accessibilité et à l'inclusion dans leur rapport annuel et demande à la Commission européenne de le soutenir à cet égard.

7.7.3 Le CESE invite les États membres à fixer des objectifs et des calendriers clairs et explicites pour la mise en oeuvre des dispositions relatives à l'accessibilité dans les plans d'action nationaux.

7.8 *Participation des utilisateurs*

7.8.1 Le CESE invite les décideurs de l'UE à assurer une consultation complète et égalitaire d'utilisateurs handicapés

appartenant à des organisations représentatives et une participation systématique de ces utilisateurs au développement et à la conception des produits et des services et à l'élaboration des normes. Il faut que les institutions de l'UE apportent des ressources supplémentaires pour permettre aux utilisateurs handicapés de participer convenablement à ce processus.

7.9 *Éducation et formation — Curriculum européen Design pour tous*

7.9.1 Le CESE plaide auprès des gouvernements et de l'industrie pour qu'ils conçoivent et soutiennent des mesures visant à promouvoir l'éducation et la formation aux TIC des personnes handicapées et d'un certain nombre de personnes âgées dans le cadre de la formation tout au long de la vie et parmi d'autres groupes exclus, afin que les personnes concernées disposent d'un accès plus aisé, meilleur marché et de meilleure qualité à ces technologies.

7.9.2 Les mesures de sensibilisation, telles que la promotion d'un «Curriculum européen Design pour tous», recèlent un grand potentiel d'amélioration de la compréhension et de l'intégration de l'accessibilité dans les TIC.

7.9.3 Le CESE invite la Commission européenne, tous les États membres et l'industrie à promouvoir activement et à incorporer un «Curriculum Design pour tous» dans tous les programmes de formation concernant le domaine des TIC.

7.9.4 Le CESE invite l'industrie à garantir une formation interne ou externe de son personnel en ce qui concerne la conception accessible.

7.10 *Actions internes au CESE*

7.10.1 Le CESE s'engage à «mettre de l'ordre chez lui» et à faire en sorte de respecter, dans ses activités d'adjudicateur de marchés publics, le principe et la pratique de l'accessibilité dans les marchés publics.

7.10.2 Le CESE examinera la mesure dans laquelle des améliorations sont nécessaires pour assurer aux personnes handicapées une complète égalité d'accès au site Internet du CESE, à ses systèmes logiciels et à son matériel «TIC».

7.10.3 Le CESE mettra en place des procédures internes pour faire en sorte que tous les documents soient produits dans un format accessible

Bruxelles, le 15 mars 2006.

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

⁽¹²⁾ COM(2005) 229 final.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Conseil portant modification du règlement (CE) n° 2037/2000 du Parlement européen et du Conseil pour ce qui concerne l'année de base pour l'attribution des quotas d'hydrochlorofluorocarbures dans le cas des nouveaux États membres ayant adhéré à l'Union européenne le 1^{er} mai 2004»

[COM(2004) 550 final — 13632/05 Add.1 + Corr. 1]

(2006/C 110/06)

Le 16 novembre 2005, le Conseil a décidé, conformément à l'article 175, paragraphe 1, 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 27 février 2006 (rapporteuse: **Mme CASSINA**).

Lors de sa 425^{ème} session plénière des 15 et 16 mars 2006 (séance du 15 mars 2006), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 139 voix pour, 2 voix contre et 6 abstentions.

1. Synthèse et conclusions

1.1 Le CESE approuve la modification du règlement (CE) n° 2037/2000 (article 4, paragraphe 3, nouveau point i), souscrit à l'ajout, dans le titre dudit règlement, du Parlement européen en tant que colégislateur, et soutient la proposition de modification de la base juridique.

2. Contenu et évaluation des propositions de modification

2.1 La proposition de modification du règlement (CE) n° 2037/2000 consiste à ajouter la lettre i) à l'article 4, paragraphe 3, qui prévoit, pour les États membres ayant adhéré à l'Union européenne le 1^{er} mai 2004, le changement de l'année de base pour l'attribution des quotas d'hydrochlorofluorocarbures. Ceux-ci ne seront plus attribués sur la base des quotas de 1999, mais sur celle de la part de marché moyenne en 2002 et 2003.

2.1.1 La modification de l'année de base ne fait que répondre à une nécessité commerciale. Cela permet aux entre-

prises présentes sur le marché uniquement depuis 1999 de ne pas être exclues et influe de façon marginale sur la répartition du nombre total des quotas d'attribution, lesquels restent parfaitement inchangés sur le plan quantitatif: il n'y a donc aucune conséquence pour l'environnement. Cette modification permet également de faire face à d'éventuelles contestations futures relatives à une violation des principes de la non-discrimination et des attentes légitimes.

2.2 Le CESE prend acte et approuve l'ajout, dans le titre du règlement en question, du Parlement européen en tant que colégislateur avec le Conseil.

2.3 Enfin, le CESE est favorable à la modification de la base juridique du règlement lui-même, laquelle passe de l'article 57, paragraphe 2, du traité d'adhésion, à l'article 175, paragraphe 1, du traité CE, conformément à l'addendum 1, corrigendum 1 et à la décision du «Groupe environnement» du 21 octobre 2005.

Bruxelles, le 15 mars 2006.

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

Avis du Comité économique et social européen sur «La dimension sociale de la culture»

(2006/C 110/07)

Le Comité économique et social européen a décidé le 16 septembre 2004, conformément à l'article 29 des modalités d'application du Règlement intérieur, d'élaborer un supplément d'avis sur: «*La dimension sociale de la culture*».

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 22 février 2006 (rapporteur: M. LE SCORNET).

Lors de sa 425^{ème} session plénière des 15 et 16 mars 2006 (séance du 15 mars 2006), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 137 voix pour, 3 voix contre et 6 abstentions.

1. Résumé

1.1 Le présent supplément d'avis a pour objectif de proposer quelques suites et outils opérationnels correspondant à l'avis «dimension sociale de la culture» adopté par le CESE le 31 mars 2004.

1.2 Il tente de préciser le concept de «dimension sociale de la culture» autour de trois mots clés. Mots clés familiers à notre Comité et sur lesquels celui-ci approfondit en continu son analyse. Ces mots clés sont «société de la connaissance», «mondialisation de l'économie», «société civile».

1.3 Il ne retient pas, a priori, les hypothèses formulées dans le premier avis concernant la mise en place de structures nouvelles de type «observatoire», «laboratoire», «task force».

1.4 Il demande cependant à la Commission de préciser les indicateurs quantitatifs et qualitatifs lui permettant d'affirmer que l'outillage communautaire actuel est suffisant pour mesurer:

— l'évolution de l'emploi culturel et artistique au sein de l'Union, ses effets qualitatifs et quantitatifs sur l'emploi en général, la croissance, la cohésion sociale et la reconnaissance et la participation de tous et notamment des populations et catégories apparemment les plus démunies;

— la réalité de l'approfondissement du dialogue interculturel. Ceci pas seulement en terme mécanique du nombre d'échanges, d'initiatives de tous ordres. Mais en des termes plus substantiels tant le Comité est préoccupé par la montée des phénomènes d'exclusion, de racisme (même là où des politiques d'intégration et/ou de multiculturalisme semblaient, comme aux Pays-Bas ou en France, avoir débouché sur des modèles stables), de déliaison entre intérêts particuliers et intérêt général, de fragmentation et non de convergence.

1.5 L'avis propose, notamment à l'occasion de l'année 2008, année du dialogue interculturel, que la Commission présente un rapport extrêmement détaillé sur ce phénomène et cet objectif. Le CESE est prêt à contribuer très activement à l'élaboration de ce rapport.

1.6 Il suggère ainsi de produire une nouvelle réflexion culturelle sur la culture. Tant celle-ci semble encore trop uniquement figée sur des concepts patrimoniaux, de conservation de l'héritage et moins sur des concepts de création, de processus, de nouveaux imaginaires. Tant celle-ci fait encore peu de place aux ferments culturels propres du social, de l'économique, de l'environnemental.

1.7 Il souhaite que les travaux de la Fondation de Dublin soient valorisés en ces domaines. Il suggère que chaque fois que le CESE aborde des thèmes où est posée la nécessité de «révolutions culturelles», de «changements de mentalité», de «modifications des paradigmes hérités», ces notions fassent l'objet d'une analyse concrète et donc, au moins, d'un paragraphe spécifique.

1.8 Il souligne combien la méthode des «bonnes ou meilleures pratiques» pourrait être, si cette méthode quittait son aspect souvent purement rhétorique, un des outils majeurs pour le dialogue, l'échange et le transfert des savoirs et des cultures.

2. Introduction

Le 31 mars 2004 a été approuvé un avis sur la «dimension sociale de la culture» après demande de consultation du Parlement européen.

2.1 Cet avis débouchait sur un certain nombre d'hypothèses:

2.2 affirmer **la vocation culturelle du CESE** malgré l'absence de compétences formelles concédées jusqu'ici à notre institution dans ce domaine;

2.2.1 concourir à construire progressivement un **observatoire européen de la coopération culturelle** pouvant, avec le Parlement européen, produire un rapport annuel propre;

2.2.2 construire un **travail rapproché entre le Parlement européen et le CESE** permettant, outre la construction dudit observatoire, «de fixer un objectif annuel de promotion d'au moins une valeur culturelle réellement partagée»;

2.2.3 ébaucher un **laboratoire des métamorphoses culturelles** apparaissant dans le champ du social, de l'économique, de l'environnemental;

2.2.4 mettre en place **une «task force»** européenne apte à favoriser l'échange culturel et artistique dans les zones de conflit.

2.3 Le présent supplément d'avis se légitime par la rapidité avec laquelle l'avis avait dû être confectionné. Le Parlement européen, en fin de mandature, nous avait demandé d'amorcer un processus et un partenariat CESE/PE. Notre Comité s'est saisi avec d'autant plus d'enthousiasme de la poursuite de ce travail qu'une «double accélération» dans la conception même de l'abord de la «dimension» culturelle au sein des institutions de l'Union européenne semblait émerger.

2.3.1 Les premières déclarations du président de la Commission, J.M. BARROSO affirmant que, maintenant, était venu «le moment de la culture», que «dans la hiérarchie des valeurs, les valeurs culturelles s'entendent au-dessus des valeurs économiques»⁽¹⁾ apparaissaient très encourageantes et marquaient un tournant essentiel. C'était pour nous la première accélération.

2.3.2 La deuxième accélération est venue de notre CESE lui-même. De l'adoption unanime du programme présenté par sa présidente, Mme Anne-Marie SIGMUND, plaçant le thème de la culture comme une priorité centrale de sa mandature.

2.3.3 Force est de constater que ces prémisses restent fragiles. En effet, le programme présenté par la nouvelle Commission ne concrétise pas réellement ce tournant. Il ne fait pas même référence explicite à cette nouvelle hiérarchisation en faveur de la culture ! Par définition, le programme culture 2007-2013 présenté par la Commission n'a pas été soumis à l'avis de notre instance. Il ne nous revient pas, donc, dans cet avis, de le commenter. Sinon qu'il n'apparaît pas spontanément prendre en compte la «dimension sociale de la culture». Sinon que son budget est bien en-deçà de ce que le Parlement européen souhaitait voir consacré au dit programme. Mais même pour ce qui concerne la priorisation de la culture dans le programme du CESE, il serait exagéré d'affirmer qu'elle a déjà trouvé une concrétisation significative.

2.3.4 De plus, la période de réflexion décidée par le Conseil suite au rejet par la France et les Pays-Bas du Traité portant projet de constitution pour l'Europe (traité qui mettait la culture au rang des objectifs de l'Union (art.I-3.3), modifiait les mécanismes de décision en matière culturelle et permettait, pour une part importante, de sortir de la règle paralysante de l'unanimité (art.I-17 et III-280)), la modicité du compromis trouvé sur les perspectives financières de l'Union laissent largement dans le flou la place de la culture et plus encore la «dimension sociale de la culture» dans une régénération de l'Union.

⁽¹⁾ Discours à la Conférence «Europe et culture», Berlin le 26.11.2004.

3. Continuer à éclaircir le concept de «dimension sociale de la culture», trouver les lignes de force pouvant s'inscrire dans toutes les politiques européennes

3.1 L'avis sur la «dimension sociale de la culture» voté par notre Comité a retenu, dans un premier temps, trois pistes essentielles de réflexion:

- l'investigation concernant une nouvelle culture des interactions entre pratiques économiques, sociales, environnementales;
- celle concernant les effets des changements du monde du travail sur la structure sociale et les valeurs culturelles;
- celle concernant une nouvelle culture de la démocratie.

3.2 Le présent supplément d'avis veut contribuer à trouver les lignes de force, les «mots clés» permettant de traduire le plus simplement possible ces premières réflexions au sein des politiques communautaires actuelles.

3.3 *Le premier mot clé est celui de «société de la connaissance».*

3.3.1 Comme le spécifie notre avis sur «la dimension sociale de la culture», la tendance, universelle, à une mentalisation, une intellectualisation de tous les univers de travail, y compris du «travail» de consommation, le rôle accru en leur sein des critères relationnels, stylistiques et créatifs sont déjà, et seront toujours plus, au cœur des différentiels de compétitivité, d'attractivité, de civilité et d'entrepreneuriat entre les différentes zones géoculturelles de la planète. L'Europe doit et peut se référer à «l'économie créative».

3.3.2 C'est pourquoi la question du travail, de l'emploi culturel et artistique, d'une économie de la culture est l'un des points sur lequel l'avis du CESE insiste et veut voir valoriser les travaux de la Fondation de Dublin. Il serait utile d'analyser comment les formes prises par le travail culturel et artistique informent d'une évaluation plus créative du travail en son ensemble et participent de la société de la connaissance.

3.3.3 Notre Comité ne se résigne pas à ce que soient encore bien trop séparés les domaines de la «haute culture» et ceux des dimensions culturelles de la technique, de l'économie, du social, du sanitaire, de l'environnemental. Notre Comité, notamment dans le cadre de son travail permanent en faveur d'une concrétisation de l'apprentissage tout au long de la vie, de la mise en forme d'une société «apprenante», participe délibérément à cette non dissociation.

3.3.4 L'immense besoin de pratiques et d'emplois à la fois souples et sécurisés dans les domaines de la transmission, de la médiation, de l'art, de la représentation sous toutes ses formes, des savoirs sur les savoirs, se heurte des modèles d'emplois pouvant paradoxalement cumuler la rigidité et la précarité.

3.3.5 La rigidité des hiérarchisations héritées en matière de reconnaissances professionnelles peut également faire obstacle à l'émergence de nouveaux métiers. Plus généralement, il faut noter l'absence d'une véritable mise en économie de l'immatériel, la trop faible circulation des artistes et des praticiens de la culture, de leurs réalisations et de leurs œuvres, dans l'espace européen. Il faut noter aussi le déficit de collation et de mutualisation des innovations culturelles qui permettraient de ne pas réexpérimenter sans cesse le déjà connu.

3.3.6 Les succès des programmes ERASMUS et Télévision sans frontières, l'apport européen à la réhabilitation de bassins de vie dévastés, la redynamisation de grands ensembles urbains par le développement de pratiques artistiques, les gains d'attractivité dont bénéficient durablement les capitales culturelles de l'Europe valent début de démonstration de ce qu'il faut entendre par «dimension sociale de la culture». Que l'Union européenne, dont les compétences ne visent pourtant qu'à accompagner les politiques nationales, constitue souvent déjà un opérateur décisif pour nombre de pratiques et d'événements culturels démontre qu'il s'agit d'une politique de «levier». L'alimentation continue d'une «banque» de savoirs sur les savoirs, pourraient avoir des effets démultiplicateurs considérables.

3.3.7 A contrario, les pertes conséquentes de recettes, de développement de liens, générées dans tout le tissu économique et social lorsque des festivals, des réalisations culturelles stoppent, même momentanément, leurs activités, témoignent de l'impact de l'efficience «holiste», pour le développement durable, des emplois et pratiques artistiques, culturelles et de médiation, de leur libre circulation, de leur fertilisation croisée.

3.4 *Le second mot clé est celui de la «mondialisation de l'économie»*

3.4.1 De l'avis du CESE, les résultats médiocres, comparés aux objectifs ambitieux, de la stratégie de Lisbonne relèvent essentiellement d'une sous-estimation du facteur humain, culturel, participatif. Dans une «économie mondialisée», seule la promotion d'une culture européenne ne séparant plus, ne hiérarchisant plus les facteurs économiques, sociaux et environnementaux, peut permettre à la zone Europe de stopper, voire d'inverser, le différentiel de développement qui se creuse à son détriment relativement à la plupart des autres zones de la planète.

3.4.2 Dans de nombreux pays d'Europe, mais également dans d'autres parties du monde, l'importance économique de l'industrie de la culture et de la création est dorénavant incontestée et attestée par de nombreux rapports, études et évaluations chiffrées. Dans ces domaines, de nombreuses entreprises et par conséquent des emplois ont été créés ces dernières années. On ne peut pas ignorer que la tendance à cet égard est à la création de petites entreprises, de microentreprises et d'entreprises unipersonnelles et qu'elle a des répercussions sociales complexes.

Par exemple, la nécessité de construire des réseaux puisqu'en raison de la petite taille des entreprises, des tâches doivent souvent être mutualisées. Cela exige que les acteurs concernés aient des compétences en techniques de communication, de négociation et de présentation et des connaissances en ce qui concerne le droit des contrats et le régime d'attribution des licences, etc.

Ces compétences, indispensables pour toutes entreprises modernes, placent souvent les petites entreprises devant de gros défis puisque ce savoir est parfois inexistant ou seulement partiel et que des solutions professionnelles sont fréquemment trop lourdes pour la capacité financière de l'entreprise, même si d'autres petites et moyennes entreprises sont devenues parfaitement performantes en ces domaines.

La politique sociale doit pour sa part trouver des réponses aux questions concernant la protection sociale (par exemple l'assurance maladie, l'assurance retraite et l'assurance chômage) qui résultent des nouvelles structures des entreprises, des nouvelles formes d'emploi, etc.

3.4.3 Une autre dimension sociale vient du fait que les entreprises qui travaillent dans les «nouveaux» secteurs économiques comme l'industrie de la création, sont souvent isolées parce qu'elles travaillent dans des domaines qui ne présentent pas encore ou peu de valeurs de référence, de modèles de contrats, d'indicateurs sectoriels, etc. Cet aspect est lui aussi important pour le développement à venir de l'industrie de la création et devrait être pris en compte de manière appropriée d'autant plus que, du fait de l'extension de la mondialisation et de la nécessité de s'imposer dans la concurrence internationale, ces informations de base sont précisément décisives pour le progrès économique.

3.4.4 L'Union européenne est d'autant plus susceptible de comprendre la façon dont la mondialisation économique influence et influencera la formation de nouvelles valeurs culturelles mondiales qu'elle doit elle-même reformaliser ses fins. Ceci maintenant qu'elle n'est pas, et ne peut plus être, un club, une fédération réduite d'États «avancés» et relativement homogènes économiquement, culturellement, spirituellement. Ceci maintenant qu'elle est pleinement ouverte aux mondes protestants, orthodoxes et islamiques; maintenant qu'elle ouvre des négociations pour l'adhésion de la Turquie — élargissement qui, s'il aboutit, ne ressemblera à aucun autre. Ceci maintenant qu'elle organise méthodiquement ses relations à son voisinage immédiat et qu'elle doit revoir sa place, sa fonction singulière dans une mondialisation, dans une planétarisation dont les donnes se sont-elles aussi très rapidement transférées⁽²⁾.

3.4.5 Une «Europe culture» née d'États nations qui ont été les champions, dans l'histoire, de la belligérance, des colonialismes et des impérialismes, est aujourd'hui la forme peut être la plus adéquate d'une «Europe puissance» dans sa capacité d'exporter, de disséminer, de «professionnaliser» une «culture de la paix», de la civilité et de la qualité. Il s'agit là d'un retour à l'idée même qui a prévalu à la construction de l'Union. À la volonté de contribuer à mondialiser les valeurs et les techniques de paix, de relation et d'échange plutôt que de domination et de hiérarchie.

(2) Non seulement, la montée vive des États-continentaux tels que la Chine, l'Inde, la Russie, le Brésil ... (montée prévue même si la vitesse déborde l'imagination que nous en avions), mais différente de ce que nous attendions (bouleversement d'une division du travail international classique où l'Europe «avancée» trouverait ses «fabriques» à l'extérieur), mais la montée bouleversante aussi des «risques» écologiques et de l'affrontement des imaginaires.

3.5 Le troisième mot clé est celui de «société civile».

3.5.1 Le fait que le CESE, dont les compétences formelles ne sont pas explicitement élargies au domaine de la culture, adopte, sur présentation de sa présidente, un programme d'action global **priorisant la culture** ⁽³⁾ vaut, là, **manifeste**.

3.5.2 Il s'agit même d'une sorte d'affirmation contre toute hégémonie de la pensée basée uniquement sur l'économie, productiviste ou même uniquement sociale et environnementale. Cette affirmation est d'autant plus précieuse qu'elle s'initie à partir des acteurs économiques et sociaux de l'Union, de la société civile organisée, dans toutes ses dimensions de production, de consommation et de redistribution.

3.5.3 Cette culture européenne en développement, se réunifiant à elle-même par les élargissements historiques en cours, est le fruit d'une histoire, d'un niveau et d'un mode de développement singuliers, à nuls autres pareils ⁽⁴⁾. Elle est d'autant plus nécessaire à bien visualiser qu'elle peut contrecarrer ce qui ne saurait être caché, sous-estimé: «un profond manque d'intérêt et de curiosité, sinon une réelle indifférence, des publics nationaux pour les autres pays de l'Union» ⁽⁵⁾. Manque que des politiques incitatives (programmes «culture» de l'Union européenne) peuvent, certes, modifier sensiblement mais que seule une vision «holiste» de la culture, la pleine reconnaissance de la dimension sociale de la culture conduiraient à transcender pleinement.

3.5.4 C'est avec les mouvements sociaux, les réseaux culturels, les partenaires sociaux et pas seulement entre institutions que la multiplicité des enjeux qui se font jour pour l'invention d'une véritable démocratie sociale et culturelle mériterait d'être approfondie. La mise en place d'une éthique et d'une technologie de la coopération entre tous les partenaires constitue, sans doute, l'un des défis majeurs à relever pour agir de manière constructive en faveur d'un passage à un ensemble culturel mondial fondé sur la non-violence.

3.5.5 Nos sociétés ne peuvent plus faire l'économie de la reconnaissance et de l'implication de tous leurs acteurs, de tous leurs environnements. Comme l'a montré «l'Année européenne des personnes handicapées» et les avis et initiatives du CESE à ce sujet, comme sur tous les sujets liés aux discriminations et à la grande pauvreté, elles seront jugées sur la place et le rôle qu'elles accorderont aux plus démunis et aux plus marginalisés. Ceci non seulement pour leur faire la place qui est due à chaque personne, mais pour que l'apport culturel de leur lutte contre la misère infuse l'humanité et permette de rénover l'humanisme moderne. Aux paradigmes si classiques de la commande hiérarchisée et de la «dépendance assistée» (voir les différentes formes d'État providence) ne s'agit-il pas d'opposer

aujourd'hui un paradigme de la participation active de chacun, d'un «empowerment» de tous les acteurs économiques, sociaux, familiaux et cultures? C'est dire que, bien que n'ayant pas de vocation directe au pouvoir, la «société civile» ne peut plus être présentée en position subordonnée, ou de simple contre-pouvoir, dans le nouvel imaginaire démocratique que nécessite et permet une économie mondialisée. Elle doit, pour se donner un avenir construit et se protéger des arbitraires, promouvoir ses valeurs de solidarité et préserver la capacité et les garanties du «penser collectif».

4. Vers quelques propositions et une poursuite de l'exploration du concept de la dimension sociale de la culture

4.1 Le CESE prend acte que, pour l'instant tout au moins, la construction de nouvelles structures de type «observatoire», «laboratoire», «task force», apparaît à ses partenaires institutionnels (Commission, Parlement) et pour une part, à lui-même, soit inutile, soit prématurée, soit inaccessible.

4.2 Pour la Commission européenne et, semble-t-il, pour le Parlement, la mise en réseau des structures, notamment des observatoires de différents types déjà existants, peut permettre d'obtenir des résultats probants en matière de coopération culturelle européenne sans qu'il soit nécessaire d'inventer de nouveaux instruments.

4.3 Le CESE demande cependant à la Commission de construire des indicateurs quantitatifs et qualitatifs — et d'explicitier ceux existants — pouvant permettre d'argumenter, guider et évaluer les objectifs de progression du dialogue interculturel, de mobilité des artistes et des œuvres, de transfert des connaissances et des concepts entre différents champs jusqu'ici extraordinairement cloisonnés.

4.4 Il ne s'agit pas seulement pour le CESE de vérifier ex post une progression quantitative de ces objectifs. La multiplication des contacts et manifestations interculturels dans une Europe élargie, dans un marché unique plus développé, notamment au niveau des services, ne peuvent en effet que croître.

Il s'agit de savoir si une croissance comptable de la consommation culturelle, des échanges touristiques, vaut mécaniquement gain de connaissance, d'attention à l'autre, de culture. La multiplication des phénomènes d'exclusion, de racisme (même là où des politiques de longue durée d'intégration et/ou de multiculturalisme semblaient avoir construit des modèles stables, comme en France ou aux Pays-Bas par exemple) de déliaison entre intérêts particuliers et intérêt général, de fragmentation et non de convergence mérite d'être non seulement quantifiée et qualifiée mais comprise.

⁽³⁾ Programme adopté par le CESE en sa session plénière des 15 et 16 décembre 2004.

⁽⁴⁾ Enquête de la Fondation de Dublin pour l'amélioration des conditions de vie en Europe: précise que les populations de l'Europe (des 15, à ce moment-là) s'estiment à 80 % jouir d'un bien-être satisfaisant, ce qui contribue à valider la thèse d'un imaginaire européen cohérent et qualitatif, d'un «European way of life» spécifique.

⁽⁵⁾ Étude relative à la mobilité et la libre circulation des personnes et des productions dans le secteur culturel. Olivier AUDIARD, avril 2002, Université de Paris X.

4.5 De plus, il est à l'esprit de chacun que nombre de politiques culturelles nationales, même très volontaristes, même menées de façon à peu près constantes durant des décennies par des pays adhérents à l'Union, n'ont quasiment pas modifié les stratifications sociales héritées.

4.6 C'est pourquoi le CESE insiste tant pour que l'Union européenne soit un espace d'autoréflexion, d'interrogation les unes par les autres des politiques culturelles de chacun des États membres. Un espace propice à une nouvelle réflexion culturelle sur la culture. La préparation de l'année du dialogue interculturel (2008) devrait être l'occasion pour la Commission de présenter un rapport très détaillé sur l'ampleur réelle de ce dialogue, les obstacles persistants ou nouveaux qu'il rencontre, les hypothèses nouvelles qui pourraient être formulées en vue de son véritable approfondissement. Le CESE est prêt à contribuer, notamment par l'abord «dimension sociale de la culture», et également par l'abord de la «dimension culturelle du social» notamment sous l'angle des «relations intergénérationnelles» à l'élaboration de ce rapport.

4.7 Ce supplément d'avis propose en outre:

4.7.1 une «hygiène culturelle» permanente de notre Comité: chaque fois qu'un avis aborde des thèmes où l'aspect culturel apparaît être un déterminant essentiel qu'une section de l'avis soit explicitement consacrée à cet aspect. Que l'on ne se contente plus d'en appeler, dans l'abstrait, à de nécessaires «révolutions culturelles», d'indispensables «changements de mentalité», d'incontournables modifications des paradigmes hérités et désormais obsolètes. Que les conditions à remplir pour obtenir de telles métamorphoses culturelles soient le plus concrètement possible abordées;

4.7.2 une attention accrue à la méthode ouverte de coordination et à l'utilisation des «bonnes pratiques»;

Ne faut-il pas «durcir» ces concepts et ces procédures pour qu'ils accèdent à une capacité opérationnelle beaucoup plus concrète? Ceci afin que les repérages et les transferts de savoirs et de modifications culturelles aboutissant à des réformes plus efficaces, plus économes et plus convergentes puissent être clairement explicités, appropriés et donc répliqués.

4.7.3 une volonté du Comité économique et social européen — qui constitue un «terrain de jeu» idéal pour frotter entre elles les cultures nationales, professionnelles sociales et sociétales — de commencer à rechercher, sur des secteurs précis, ce qui peut s'échanger d'un domaine de pratiques à un autre. Par exemple entre le secteur sanitaire et le secteur éducatif, où la proximité des métamorphoses culturelles — en cours et souhaitables — pour arriver à réguler nouvellement ces systèmes complexes mériteraient plus de confrontations, plus d'échanges et de partages. Ainsi la grande homologie concernant le dépassement du caractère isolé des pratiques professionnelles, par la promotion du travail d'équipe pluridisciplinaire, et bien d'autres homologies. Ceci afin que les cloisonnements et les aveuglements disciplinaires reculent. Que les avancées qui se dessinent sur un champ puissent bénéficier — plus rapidement et plus complètement qu'il n'est habituel — aux autres. Que la culture systémique ne dissocie plus l'économique, le social et l'environnemental, puisse s'affirmer puisque l'unité culturelle de l'Europe réside dans sa diversité et dans le progrès des conditions de vie de ses peuples.

Bruxelles, le 15 mars 2006.

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

Avis du Comité économique et social européen «JEREMIE» (Joint Resources for Micro to Medium Enterprises)

(2006/C 110/08)

Le 20 décembre 2005, Mme Margot WALLSTRÖM, membre de la Commission européenne, a invité le Comité économique et social européen, au nom de la Commission européenne, à élaborer un avis: «JEREMIE (Joint Resources for Micro to Medium Enterprises)».

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 24 février 2006, (rapporteur: M. PEZZINI).

Lors de sa 425^{ème} session plénière des 15 et 16 mars 2006 (séance du 15 mars 2006), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 142 voix pour, 1 voix contre et 2 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité économique et social européen accueille favorablement et avec intérêt le document de la Commission qui présente le programme JEREMIE ⁽¹⁾ (*Joint Resources for Micro to Medium Enterprises* — Ressources européennes communes pour les micro et moyennes entreprises).

1.1.1 Le CESE remercie Mme Danuta HÜBNER, Commissaire en charge de la politique régionale, ainsi que les services de la DG REGIO et du FEI, de l'engagement dont ils font preuve dans le développement de ce programme complexe et du soutien qu'ils ont apporté aux travaux du Comité.

1.1.2 Le CESE a toujours soutenu les initiatives lancées par la Commission visant à faciliter l'accès au crédit des PME et des microentreprises, car il a l'intime conviction, partagée d'ailleurs par le Parlement européen, que l'accès au crédit a de tout temps constitué un facteur de faiblesse pour les petites entreprises.

1.1.3 Le processus de renforcement des petites entreprises constitue un maillon essentiel de la stratégie de Lisbonne, parce qu'il est lié à l'innovation, assure une stabilité de l'emploi et contribue à la formation continue de la main-d'œuvre.

1.1.4 Dans de nombreux avis, et surtout dans ceux qu'il a adoptés à partir de 1982 ⁽²⁾, le CESE a souligné les efforts consentis par la Commission, notamment par la DG XXIII ⁽³⁾, pour aider les entreprises à améliorer leurs rapports avec le système de crédit, et notamment avec les banques.

⁽¹⁾ JEREMIE: une initiative commune DG REGIO-BEI visant un meilleur accès aux financements pour le développement des PME et des microentreprises dans les régions (doc. 2 du 21.11.2005), présenté dans le cadre de la conférence «Le financement de la croissance et de la cohésion dans l'Union élargie», organisée à Bruxelles le 24.11.2005.

⁽²⁾ 1982: Année européenne des PME et de l'artisanat.

⁽³⁾ Dans le sillage des problèmes apparus en 1982 notamment, la Commission a créé une Task force, dirigée par Mme Cresson, membre de la Commission, afin d'orienter les politiques européennes en fonction des exigences des PME. Au cours de la deuxième moitié des années 1980, cette Task force est devenue la DG XXIII.

1.1.5 Le CESE a également insisté sur la nécessité d'impliquer largement les partenaires sociaux dans toutes les questions qui ont un lien avec les entreprises et notamment celles relatives au crédit, qui ont un impact significatif sur le bien-être et le développement social.

1.2 Tout au long des années 1990, la DG XXIII ⁽⁴⁾ a tenté d'intervenir dans les questions relatives au crédit, en travaillant en contact étroit avec les organisations représentant l'artisanat et les PME. Les conférences européennes sur l'artisanat et les petites et moyennes entreprises (PME) ⁽⁵⁾ qui ont suivi et les nombreuses rencontres préparatoires (en moyenne dix rencontres avant chaque conférence, auxquelles ont participé des centaines de petits entrepreneurs) ont permis de:

- contribuer à finaliser l'action de la Banque européenne d'investissement (BEI), sous la forme d'investissements en faveur des PME,
- créer les conditions préalables nécessaires à la création du Fonds européen d'investissement (FEI) ⁽⁶⁾, dont l'action, notamment à l'heure actuelle, apporte une aide significative à l'artisanat et aux PME,
- élaborer la législation relative aux délais de paiement,
- donner au Conseil européen extraordinaire de Luxembourg l'occasion de soutenir et de relancer l'emploi en Europe, notamment par le biais d'allocations de crédits destinés spécifiquement aux petites entreprises ⁽⁷⁾,
- donner la possibilité à la Commission de lancer, avec la participation directe de la BEI et du FEI, le programme «Initiative en faveur de la croissance et de l'emploi (1998-2000)», axé sur les mesures arrêtées à Luxembourg,

⁽⁴⁾ Actuellement: Direction générale «Entreprises et Industrie».

⁽⁵⁾ À Avignon en 1990, à Berlin en 1994 et à Milan en 1997.

⁽⁶⁾ Voir note 28.

⁽⁷⁾ Les 20 et 21 novembre 1997, le Conseil européen extraordinaire de Luxembourg, consacré exclusivement au thème de l'emploi, unique point à l'ordre du jour, a lancé, entre autres, trois initiatives concrètes pour aider les entreprises à conserver leur compétitivité sur les marchés, et a invité la Commission à formuler des propositions en vue de permettre aux acteurs économiques de devenir plus forts et d'accroître l'emploi. Ces trois initiatives étaient: l'aide au démarrage du mécanisme européen pour les technologies (MET), le programme «Entreprise commune européenne» («Joint European venture -JEV») et le mécanisme de garantie PME.

- élaborer les programmes pluriannuels pour les entreprises et l'esprit d'entreprise, notamment ceux destinés aux petites et moyennes entreprises (PME), en accordant une importance particulière au crédit. Le quart de ces programmes (2001-2005), qui a été prorogé jusqu'à la fin 2006, a été adopté le 20 décembre 2000,
- créer les conditions préalables nécessaires à la mise sur pied du programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité (PIC)⁽⁸⁾, qui est destiné aux PME et poursuit des objectifs bien définis,
- indiquer aux PME la nécessité de créer entre elles des réseaux, afin de parvenir à des économies d'échelle, à une force de pénétration plus grande sur les marchés et enfin à la masse critique nécessaire tant pour les processus d'innovation que pour l'acquisition d'un pouvoir accru vis-à-vis des institutions financières. En matière de création de réseaux, il reste à ce jour encore beaucoup à faire.

1.2.1 Sur la base des expériences énumérées ci-dessus et compte tenu également de la nouvelle phase de programmation 2007-2013 et des objectifs de Lisbonne, le CESE estime qu'il y a lieu de fournir une information plus large sur les nouveaux programmes, surtout ceux destinés aux micro et aux petites entreprises, par le biais de rencontres organisées dans les États membres avec les représentants des partenaires sociaux et de la société civile.

1.2.2 Néanmoins, malgré les efforts déployés et les mesures programmées au cours des vingt dernières années, un projet capable de coordonner et de finaliser les nombreux instruments de crédit disponibles actuellement fait défaut dans de nombreuses régions de l'UE-25, en particulier dans les régions les plus défavorisées.

1.2.2.1 Quelque quatre millions d'entreprises, c'est-à-dire 20 % des entreprises existantes, estiment que l'accès aux financements constitue un sérieux obstacle à leur croissance⁽⁹⁾.

1.2.2.2 Seules quelques dizaines de milliers d'entreprises ont pu utiliser les instruments financiers communautaires⁽¹⁰⁾. Il y a donc un écart important entre la présentation du problème et les résultats obtenus, qui incite à réfléchir aux possibilités concrètes d'intervenir grâce à des systèmes capables d'augmenter la participation des établissements financiers et de multiplier les résultats.

1.2.2.3 Le CESE a conscience qu'il est nécessaire de redoubler les efforts afin d'améliorer l'information sur les opportunités de crédit offertes par la Commission, la BEI, le FEI, la BERD et les administrations nationales et régionales. En effet, les micro et petites entreprises sont très fréquemment exclues des circuits d'information, une réalité dont elles sont du reste parfois elles-mêmes responsables.

⁽⁸⁾ Cf. COM(2005) 121 final.

⁽⁹⁾ Document de consultation sur le programme communautaire en faveur de l'esprit d'entreprise et de la compétitivité, 2006/2010 DG «Entreprises» 2004, paragraphe 46. http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_en.htm#open.

⁽¹⁰⁾ Ibidem, paragraphe 118.

1.3 L'initiative JEREMIE pourrait donc être proposée comme un instrument intelligent de coordination et de rationalisation des opportunités existantes.

1.3.1 L'initiative JEREMIE s'inscrit dans le cadre des orientations stratégiques de la Communauté pour une politique de cohésion en faveur de la croissance et de l'emploi. La position du Comité sur cette question peut se résumer comme suit:

- il est nécessaire de favoriser des instruments autres que des subventions telles que les prêts, les garanties de la dette subordonnée, les instruments convertibles (dette «mezzanine»), le capital-risque (par exemple, le capital d'amorçage),
- les subventions doivent servir à la création et au maintien des infrastructures nécessaires pour faciliter l'accès aux financements (par exemple, bureaux de transfert de technologies, pépinières d'entreprises, réseaux d'investisseurs individuels — «*business angels*» -, programmes de préparation à l'investissement, etc.),
- il convient par ailleurs d'encourager les mécanismes de garantie et de garantie mutuelle afin de faciliter l'accès des PME aux microcrédits. La BEI et le FEI⁽¹¹⁾ pourraient fournir des conseils utiles à cet égard,
- il est essentiel d'atteindre des catégories spécifiques comme les jeunes entrepreneurs ou les femmes entrepreneurs, ainsi que les entrepreneurs appartenant à des groupes défavorisés, y compris les minorités ethniques,
- il est particulièrement important de travailler en étroite collaboration avec le FEI, qui a acquis au fil des années une expertise considérable, afin de fournir aux PME l'appui nécessaire, tout en développant simultanément le marché européen du capital-risque,
- il y a lieu de soutenir et de renforcer la titrisation de la dette⁽¹²⁾ afin d'augmenter la capacité de crédit des consortiums de crédit.

1.3.2 Le Comité souligne qu'il est important que la Commission soutienne l'initiative JEREMIE, non seulement vis-à-vis de l'extérieur, mais également par le biais d'une coordination interne des services responsables de la gestion des mesures destinées aux PME et aux microentreprises, en créant un «*point focal JEREMIE*» tenant lieu d'unité de coordination et d'information entre les différentes actions, afin d'optimiser leurs résultats.

1.3.3 D'après le CESE, il serait utile que la Commission présente tous les deux ans un rapport au Parlement européen, au Conseil, au Comité des régions et au Comité économique et social européen même, sur l'évolution du programme et sur son efficacité, de manière à pouvoir étendre cette expérience importante à d'autres secteurs.

⁽¹¹⁾ Cf. également note 29.

⁽¹²⁾ La titrisation permet de céder à des tiers une part d'un fonds pour risques et charges (provisions) et élargit ainsi la possibilité d'octroyer des crédits aux PME. Cf. également note 56.

1.3.4 Enfin, le Comité préconise de garantir le respect total des principes d'économie, d'efficacité et de transparence dans les procédures de marchés publics et de sélection, dans la gestion des fonds de participation régionaux (*holding funds*), ainsi que dans l'accréditation des intermédiaires financiers chargés de la gestion des projets: il conviendra notamment de garantir dans ce domaine la pleine application de la réglementation communautaire, y compris dans le cas de droits exclusifs, ainsi que la possibilité de prendre des sanctions, de révoquer des fonds de participation inefficaces et de revoir les listes des intermédiaires financiers accrédités.

2. Motivation

2.1 Le CESE a souligné à maintes reprises le rôle non seulement économique mais également social que jouent les petites entreprises dans chaque État membre et l'a répété de manière spécifique dans de nombreux avis, parmi lesquels il y a lieu de citer ceux de 1992⁽¹³⁾, 1997⁽¹⁴⁾, 2001⁽¹⁵⁾, 2003⁽¹⁶⁾, sans compter ceux sur la Charte européenne de la petite entreprise⁽¹⁷⁾.

2.1.1 Les micro et petites entreprises ont un rôle essentiel dans l'économie européenne. On en dénombre près de 25 millions: elles représentent 99 % de la totalité des entreprises et emploient environ 95 millions de personnes, prenant ainsi à leur compte 55 % du volume total des emplois pourvus par le secteur privé⁽¹⁸⁾.

2.1.2 Ces données font apparaître l'importance et le rôle des PME dans la stratégie de Lisbonne ainsi que la nécessité d'établir un partenariat étroit avec les représentants des partenaires sociaux, afin d'être en mesure de créer de nouvelles formes de collaboration⁽¹⁹⁾, visant à mettre en œuvre de manière concrète les valeurs sociales et économiques qui font de l'Europe une économie sociale de marché⁽²⁰⁾.

2.1.3 Les principaux problèmes observés lors de la création et au cours des phases de développement des micro et petites entreprises sont, par ordre d'importance, les suivants:

- les aspects financiers et de crédit,
- une bureaucratie lente et coûteuse,
- les aspects liés au marché du travail (définition des qualifications professionnelles et renforcement de la formation professionnelle, nécessaire pour assurer les capacités d'adaptation de la main-d'œuvre et pour élargir le champ d'activité des entreprises et les possibilités d'emploi).

2.1.4 L'accès au crédit représente donc le premier élément pour la création d'une entreprise et une condition préalable indispensable pour la croissance et le développement des micro

et petites entreprises, pour lesquelles les restrictions introduites par les établissements de crédit sont plus importantes et manifestes que pour les grandes entreprises.

2.1.5 Seuls le contact direct avec l'entreprise et ses problèmes spécifiques ainsi que la connaissance par l'entreprise des possibilités offertes par le système de crédit, notamment celles présentes sur le territoire où elle exerce son activité, permettent de maximiser les aspects positifs du crédit, de manière à éviter un renforcement de la structure des sources de financement et, partant, une augmentation du risque, compte tenu également de la suite réservée aux accords de Bâle. L'entreprise devra, par conséquent, déterminer son point d'équilibre financier et les instruments nécessaires pour y parvenir.

2.1.6 L'autofinancement joue un rôle essentiel dans ce contexte, bien qu'il soit rare que la petite entreprise soit en mesure de réaliser son propre plan d'investissements grâce à cet instrument. Dans 90 % des cas il s'avère nécessaire de:

- faciliter le choix des types de capitaux, grâce à une action d'information/de conseil sur les alternatives possibles (capital-risque, capital-dette, financement «mezzanine»),
- identifier les instruments et les canaux financiers auxquels l'entreprise peut recourir.

2.1.7 Parmi tous les instruments, le capital-risque est souvent envisagé avec méfiance par les petites entreprises. Lorsqu'on parle de capital-risque pour les micro⁽²¹⁾ et petites⁽²²⁾ entreprises (dont 90 % sont constituées d'entreprises individuelles ou de sociétés de personnes), on se réfère en réalité uniquement à 5 ou 6 % de ce vaste univers. Afin d'éviter que l'utilisation de cet instrument ne reste marginale, il faut envisager de nouvelles formes de capital-risque, qui puissent s'adresser également aux sociétés de personnes.

2.1.8 Les priorités identifiées pour combler le fossé qui sépare les établissements de crédit et les micro et petites entreprises peuvent être résumées de la manière suivante:

- assurer un niveau plus élevé de qualité des services fournis par les établissements de crédit,
- promouvoir une participation plus importante des établissements de crédit à la vie de l'entreprise, sous la forme de services de conseil, de manière à contribuer à un renforcement de la transparence et de la publicité des bilans. Ce sont essentiellement les petites entreprises qui nécessitent cette aide, aussi bien pour procéder à leur transformation en société de capital, c'est-à-dire pour se préparer à l'utilisation du capital-risque, que pour assurer, s'agissant de certaines entreprises, leur entrée dans des segments spécifiques de la bourse⁽²³⁾,

⁽¹³⁾ «Les PME et les entreprises artisanales en Europe», JO C 332 du 16.12.1992.

⁽¹⁴⁾ «L'artisanat et petites et moyennes entreprises», JO C 156 du 26.5.1997.

⁽¹⁵⁾ JO C 221 du 7.8.2001.

⁽¹⁶⁾ «Le rôle des micro et petites entreprises dans la vie économique et dans le tissu productif européen», JO C 220 du 16.9.2003.

⁽¹⁷⁾ JO C 48 du 21.2.2002.

⁽¹⁸⁾ Observatoire des PME européennes, 2003/7, UE-25.

⁽¹⁹⁾ Cf. par exemple: l'expérience des organes bilatéraux, répandus en Italie et dans d'autres pays européens.

⁽²⁰⁾ Voir avis du CESE sur le «Partenariat pour la mise en œuvre des fonds structurels», JO C 10 du 14.1.2004, p.21.

⁽²¹⁾ 23 millions dans l'UE-25, Observatoire des PME 2005.

⁽²²⁾ 1,8 millions, Observatoire des PME 2005.

⁽²³⁾ En Italie, le marché dédié aux PME se dénomme STAR.

- réduire le poids des garanties patrimoniales exigées pour l'octroi de prêts. Cela signifie qu'il y a lieu d'encourager davantage le recours aux instruments qu'offre l'ingénierie financière. Parmi ceux-ci, citons au titre des «meilleures pratiques», le modèle des consortiums de crédit, présents dans de nombreux États européens. Bien qu'ils soient subordonnés à l'obtention d'un prêt bancaire, ces mécanismes doivent être encouragés et soutenus; à cette fin, l'initiative JEREMIE peut être d'un apport extrêmement précieux,
- aligner davantage le coût de l'argent sur les conditions appliquées aux grandes entreprises ⁽²⁴⁾.

2.1.9 Les analyses et les estimations des besoins et du potentiel, qui feront l'objet de la phase préliminaire de JEREMIE, devront être réalisées dans chaque région de l'UE. La participation effective des partenaires économiques et sociaux intéressés, dans le cadre d'un partenariat efficace et responsable, devra être assurée.

2.2 La dimension régionale

2.2.1 Le problème de l'accès au crédit, mis en exergue plus haut, se pose avec une acuité différente selon le niveau de développement de l'économie et du marché. Les régions «convergence» ⁽²⁵⁾, qui sont celles qui auraient davantage besoin d'instruments de crédit pour développer l'emploi par le biais de l'esprit d'entreprise, sont au contraire celles pour lesquelles l'accès au crédit est le plus difficile et les taux d'intérêt plus élevés par rapport à ceux pratiqués dans les régions développées ⁽²⁶⁾.

2.2.2 Les fonds de la BEI, octroyés selon un système de rotation ⁽²⁷⁾ aux banques fiduciaires afin de pouvoir être ensuite partagés et distribués aux PME à des taux variables et limités ⁽²⁸⁾, sont utilisés principalement par les banques qui ont une activité dans des régions développées, dans lesquelles la concurrence bancaire est plus importante et l'octroi d'un prêt de la BEI sert à conserver et à fidéliser la clientèle.

2.2.3 Étant donné que dans les régions les plus défavorisées, les banques, notamment les coopératives de crédit ou les banques «populaires», sont peu nombreuses, il n'y a pas de concurrence importante entre les banques ni une culture de prise en compte des «petits»: par conséquent, il est rare que l'on ait recours dans ces régions aux instruments intéressants proposés par la BEI.

⁽²⁴⁾ Éviter le recours à la vente croisée.

⁽²⁵⁾ Dans l'UE-25, on dénombre 254 régions de niveau NUTS II. Celles-ci (environ 100 sont des régions «convergence») ont un niveau de revenu inférieur à 75 % de la moyenne communautaire.

⁽²⁶⁾ Dans les régions les plus défavorisées, les taux d'intérêt sont en moyenne supérieurs de trois points par rapport à ceux qui sont pratiqués dans les régions développées (source: Artigiancassa, Italie).

⁽²⁷⁾ Il s'agit, en général, d'un montant renouvelable de 30 ou 50 millions d'euros.

⁽²⁸⁾ Généralement, le taux dépasse d'un point l'Euribor à 6 mois.

2.2.4 Concrètement, si des efforts ne sont pas consentis pour inverser la tendance, y compris par le biais d'une médiation financière des instruments que l'initiative JEREMIE peut adjoindre aux instruments traditionnels de la BEI et du FEI ⁽²⁹⁾, les régions les moins riches sont vouées à continuer à souffrir encore longtemps de leur situation de pauvreté.

2.2.5 Pour soutenir le crédit, en particulier dans les régions «convergence», JEREMIE pourrait mettre en place un guichet auprès du FEI ayant pour mission de soutenir, grâce aux instruments de fidéjussion, les garanties sur les crédits accordés par les banques, par l'intermédiaire des consortiums de crédit ou d'autres organismes actifs surtout dans les régions les plus défavorisées.

2.3 La dimension sociale du crédit et l'ingénierie financière

2.3.1 Le problème de l'accès au crédit des PME et des micro-entreprises met en évidence certaines défaillances du marché:

- les établissements financiers sont responsables de leur gestion devant leur conseil d'administration: ces derniers, manifestement, sont souvent réticents à l'idée d'octroyer des prêts à des petites entreprises peu connues, qui ne disposent pas d'un bilan ou qui l'ont établi de manière superficielle et qui présentent, par conséquent, un risque potentiel d'insolvabilité,
- très souvent, les agents des banques ne sont pas familiarisés au «risque d'entreprise» et, au moment d'octroyer des prêts, ils se sentent rassurés par la présence de garanties réelles (biens immobiliers ou garanties fidéjussives accordées par des parents ou des tiers). Les garanties fidéjussives constituent une modalité très — trop dirons-nous — fréquente, notamment dans le cas de prêts octroyés à des femmes chefs d'entreprise ou à des jeunes,
- le morcellement du volume total du crédit entre un nombre très élevé de petits entrepreneurs est coûteux pour les banques, en termes de personnel et d'organisation administrative, bien plus que ne l'est la gestion de certains crédits, d'un montant considérablement plus conséquent, qui sont octroyés à un nombre restreint de grands entrepreneurs, connus et détenteurs de patrimoines immobiliers importants,
- la concurrence entre les établissements financiers, qui contribue à déterminer les meilleures offres sur le marché, est forte dans les régions riches mais faible dans les régions «convergence», précisément celles où une offre plus large assortie de taux moins élevés serait utile, afin de répondre aux exigences des entrepreneurs locaux, souvent de petite taille et ne disposant pas de moyens importants.

⁽²⁹⁾ Le FEI, Fonds européen d'investissement, a été créé en 1994 et poursuit deux objectifs: 1) soutenir les réseaux européens; 2) faciliter l'accès au crédit des PME. Les actionnaires du FEI sont les suivants: la BEI, la Commission européenne et diverses banques européennes. L'action du FEI a été marquée, notamment au cours des dernières années, par le soutien aux micro et petites entreprises (voir, entre autres, le programme de mécanisme de garantie PME, créé avec le programme JEV et MET démarrage par le Conseil européen de Luxembourg de 1997).

2.3.2 Il s'agit donc de suppléer aux défaillances du marché par le biais d'interventions:

- qui soient compatibles avec les aides d'État,
- qui puissent être utilisées avec les mesures d'ingénierie financière, par le biais des fonds prévus par les programmes pluriannuels gérés par le FEI ⁽³⁰⁾,
- qui soient déjà insérées dans le PIC,
- qui soient prévues par les fonds structurels,
- l'ensemble de ces interventions doit être coordonné via l'initiative JEREMIE.

2.3.3 Le Conseil européen de mars 2005 a relancé la stratégie de Lisbonne et a invité les gouvernements et les partenaires économiques et sociaux à agir sur trois axes prioritaires:

- faire de la connaissance et de l'innovation les moteurs d'une croissance durable;
- faire de l'UE un espace attrayant pour l'investissement et l'emploi;
- accroître l'emploi et l'esprit d'entreprise afin de développer la cohésion.

2.3.4 Les dépenses que consacrent les États membres pour soutenir l'emploi et la création de nouveaux postes de travail sont parfois considérables, mais elles se justifient par les résultats sociaux ⁽³¹⁾. Dans l'hypothèse d'un prêt généralisé de 20.000 euros accordé à la moitié des PME existantes dans l'UE-25, c'est-à-dire à environ 12 millions d'entreprises, la perte prévisible pour insolvabilité ⁽³²⁾ ne dépasserait pas les 6,5 milliards d'euros, soit 0,07 % du PIB de l'UE-25; or, l'octroi généralisé d'un prêt permettrait au plus grand nombre de ces entreprises de consolider leur position et d'apporter l'innovation dans leurs processus et leurs produits.

2.3.5 Si l'octroi d'un prêt intervenait par l'intermédiaire d'un consortium de crédit, capable de prendre à sa charge la moitié des insolvabilités, la perte serait répartie en deux (à hauteur de 50 % chacun) entre le consortium et la banque.

2.3.6 La culture qui accorde au crédit un rôle social permet de mettre au point les instruments d'ingénierie financière nécessaires grâce à la participation des fonds publics, des fonds européens et des fonds de solidarité versés aux consortiums de crédit par les entrepreneurs mêmes ou lors de l'inscription au consortium voire sous la forme d'un pourcentage versé sur les intérêts bancaires. ⁽³³⁾

⁽³⁰⁾ Actuellement le FEI gère trois projets: 1) l'aide au démarrage ; 2) l'aide au démarrage du mécanisme européen pour les technologies (MET) (mécanisme destiné aux entreprises à la pointe de la technologie), apports aux fonds des sociétés, investissement «mezzanine»; 3) le mécanisme de garantie PME (garanties de prêt, microcrédits, fonds propres, titrisation).

⁽³¹⁾ Sviluppo Italia, qui est l'organisme chargé de la création de nouveaux emplois dans le Sud de l'Italie, au nom de l'État italien, a calculé que la création d'un emploi a un coût moyen de 40 000 euros.

⁽³²⁾ L'insolvabilité moyenne des micro et petites entreprises ne dépasse pas 3 % des prêts octroyés.

⁽³³⁾ En règle générale, un pourcentage de 0,50 %.

2.4 *Le rôle des consortiums de crédit, l'ingénierie financière et JEREMIE*

2.4.1 L'octroi d'un grand nombre de prêts de faible montant, tels que l'exigent les entreprises en phase de démarrage («start-up»), les micro et petites entreprises européennes, est soumis aux éléments suivants:

- la disponibilité des fonds, à un prix modéré, sur le marché des capitaux,
- l'établissement de crédit doit être organisé de manière à pouvoir être largement présent sur le territoire et disposer d'agences à proximité des entreprises,
- une culture permettant aux responsables de la banque de tenir compte des exigences des «petites» entreprises,
- la possibilité de partager les risques avec d'autres partenaires (ingénierie financière),
- la capacité de limiter les dépenses de gestion afin de réduire les taux d'intérêt à appliquer aux crédits octroyés.

2.4.2 Certains instruments existants, qui devraient toutefois être mieux utilisés et plus fréquemment, apportent déjà certaines réponses aux problèmes présentés ci-dessus:

- les fonds de la BEI, lorsqu'ils ont été utilisés, se sont avérés très utiles pour faciliter l'accès au crédit des micro et petites entreprises. Les banques, qui ont demandé de devenir «banques fiduciaires de la BEI» ont obtenu des prêts, selon un système de rotation, à un taux avantageux ⁽³⁴⁾. L'écart réduit («spread») octroyé aux banques (115 *business points*) a conduit à une situation dans laquelle seules les banques ayant une activité dans des régions riches, là où la concurrence est intense, ont utilisé cette forme de financement utile aux entreprises mais peu rémunératrice pour les banques. Dans les régions «convergence» ce phénomène ne s'est pas produit, confirmant par la même le principe selon lequel les zones plus pauvres ont moins l'occasion de se développer par rapport aux régions riches,
- la diffusion du système des banques de crédit coopératif est plus marquée dans les régions à fort développement économique. Cet élément aussi représente une entrave importante à l'accès au crédit dans les régions en retard de développement. L'initiative JEREMIE pourrait favoriser la naissance, le soutien et la diffusion des formes de crédit ayant recours à des instruments d'ingénierie financière et impliquant les organisations catégorielles, dans les régions où les processus de formation et le système du crédit constituent la base du développement,

⁽³⁴⁾ En moyenne, 15 *business points* en moins par rapport à l'Euribor à 6 mois, avec l'obligation d'octroyer le prêt aux entreprises à un taux qui ne soit pas supérieur en moyenne à 100 *business points* (un point) au-dessus de l'Euribor à 6 mois.

- afin de développer une culture de prise en compte des «petits», il est très important de soutenir les efforts des organisations catégorielles, notamment celles qui sont engagées dans le dialogue social, car elles contribuent à développer dans les régions les plus défavorisées les expériences positives souvent déjà éprouvées dans les régions plus riches. L'initiative JEREMIE peut aussi être proposée en tant que partenaire actif dans une action de ce type,
- dans les pays où ils existent, les consortiums de crédit constituent un élément essentiel, tant pour la réalisation des mesures d'ingénierie financière que pour la diffusion de la culture relative à la fonction sociale du crédit, qui contribue à faire de l'Europe entière une économie sociale de marché dont la clé de voûte est représentée par l'emploi⁽³⁵⁾. Si JEREMIE parvient à rationaliser et à renforcer ce que l'UE entreprend déjà par le biais des actions de la BEI et du FEI, elle sera en mesure de sauver de nombreuses entreprises qui figurent actuellement parmi celles qui, chaque année, sont contraintes à cesser leurs activités (20 %),
- l'évaluation des risques réalisée par les consortiums de crédit et l'acceptation ultérieure de 50 % des insolvabilités par rapport aux crédits octroyés, réduit concrètement les charges qui pèsent sur les banques, diminue le degré de risque et limite par conséquent le taux d'intérêt débiteur⁽³⁶⁾.

2.5 La fonction du multiplicateur dans la gestion du crédit et le rôle de l'initiative JEREMIE

2.5.1 Le multiplicateur est devenu, surtout au cours des dernières années, un instrument analysé et utilisé tant par les consortiums de crédit que par les banques afin d'étendre les possibilités de crédit⁽³⁷⁾. L'analyse systématique de l'état des insolvabilités, en particulier dans les régions «convergence», permet d'adapter le multiplicateur à la situation locale. Le nombre d'insolvabilités s'accroît, de toute évidence, dans les régions les plus défavorisées, où il atteint 10 %; alors que dans les régions plus riches, toujours en ce qui concerne les micro et petites entreprises, il demeure à 2,5 % environ.

2.5.2 C'est précisément dans les régions «convergence» que JEREMIE peut développer son potentiel, en fournissant aux consortiums de crédit des garanties fidéjussaires et en favorisant les processus de titrisation, de manière à élargir les possibilités de crédit et à compenser la faiblesse du multiplicateur.

⁽³⁵⁾ Les études réalisées par l'Observatoire des entreprises indiquent que le taux de mortalité des entreprises se situe autour de 20 % par an et que la cause principale de mortalité est imputable à des problèmes liés au crédit (gestion, croissance, nécessité d'innover).

⁽³⁶⁾ 2 % environ.

⁽³⁷⁾ Le multiplicateur permet d'augmenter les possibilités d'octroyer des prêts qui sont proportionnels au pourcentage d'insolvabilités calculées pour un territoire, et au pourcentage de la garantie octroyée sur les prêts. Si, dans un territoire, l'analyse historique des insolvabilités en matière de crédits révèle un pourcentage inférieur à 5 %, il est possible, avec un fonds d'un million d'euros, d'octroyer des prêts à plusieurs personnes, jusqu'à un montant total de 20 millions d'euros, dans la mesure où le million d'euros disponible permet de faire face aux insolvabilités: 5 % de 20 millions, c'est-à-dire un million. Dans ce cas le multiplicateur est de 20. Si la garantie octroyée par le consortium de crédit représente la moitié du montant, l'autre moitié relevant de la compétence de la banque, le multiplicateur devient 40, c'est-à-dire qu'avec un million d'euros, il est possible d'octroyer des prêts pour un montant de 40 millions d'euros, par le biais de fractionnements appropriés.

2.6 JEREMIE et le PIC

2.6.1 Le programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité 2007-2013 (PIC)⁽³⁸⁾, réunit divers programmes et mesures communautaires parmi lesquels il convient de citer:

- le programme d'actions communautaires en faveur de la compétitivité et de l'industrie européenne⁽³⁹⁾ et le programme pluriannuel pour les entreprises et l'esprit d'entreprise, en particulier pour les petites et moyennes entreprises (PME)⁽⁴⁰⁾,
- l'instrument financier pour l'environnement LIFE («*Financial instrument for the environment*»)⁽⁴¹⁾,
- le programme pluriannuel portant sur le suivi du plan d'action *eEurope* 2005⁽⁴²⁾,
- le programme pluriannuel visant à encourager le développement et l'utilisation du contenu numérique européen sur les réseaux mondiaux⁽⁴³⁾,
- les règles générales pour l'octroi d'un concours financier communautaire dans le domaine des réseaux transeuropéens de transport et d'énergie⁽⁴⁴⁾,
- l'ensemble d'orientations pour les réseaux transeuropéens de télécommunications⁽⁴⁵⁾,
- le programme pluriannuel pour des actions dans le domaine de l'énergie: «Énergie intelligente — Europe»⁽⁴⁶⁾.

2.6.2 Il convient également d'analyser les instruments financiers insérés dans le quatrième programme pluriannuel 2000/2005 (*Multi annual programme* — MAP), prorogé jusqu'au 31.12.2006 et doté de 531,5 millions d'euros⁽⁴⁷⁾, qui devra se fonder dans le PIC et s'intégrer dans la stratégie de l'initiative JEREMIE.

2.6.2.1 Le MAP s'articule autour de trois piliers:

1^{er} pilier: politique de développement de l'entreprise;

2^{ème} pilier: réseau des EIC (Euro Info Centres);

3^{ème} pilier: instruments financiers.

⁽³⁸⁾ COM(2005) 121 du 6.4.2005.

⁽³⁹⁾ JO L 167 du 6.7.1996.

⁽⁴⁰⁾ JO C 333 du 29.12.2000, modifié par le JO L 268 du 16.8.2004.

⁽⁴¹⁾ JO L 192 du 28.7.2000, modifié par le JO L 308 du 5.10.2004.

⁽⁴²⁾ Décision 2256/2003/CE.

⁽⁴³⁾ Décision 2001/48/CE.

⁽⁴⁴⁾ Règlement 2236/95/CE.

⁽⁴⁵⁾ JO L 183 du 11.7.1997, modifié par le JO L 200 du 30.7.2002.

⁽⁴⁶⁾ JO L 176 du 15.7.2003.

⁽⁴⁷⁾ Cf. INT/261 2005, rapporteur: M. Pezzini.

2.6.2.2 L'analyse du fonctionnement des instruments financiers du MAP nous permet d'identifier ceux qui ont produit les meilleurs résultats et qui peuvent par conséquent être repris dans la stratégie de JEREMIE. Ces instruments constituent de loin le principal poste de dépenses du quatrième programme pluriannuel: en 2003, par exemple, ils ont représenté 67 % du budget global du programme ⁽⁴⁸⁾. La ventilation des ressources à l'intérieur de ces instruments financiers est la suivante:

- 90 % des ressources ⁽⁴⁹⁾ au mécanisme de garantie PME ⁽⁵⁰⁾;
- 10 % des ressources à l'aide au démarrage du mécanisme européen pour les technologies (MET) ⁽⁵¹⁾.

2.6.2.3 Ces instruments avaient déjà été utilisés en 1998/2000 dans le programme d'initiatives pour la croissance et l'emploi, avec les autres programmes suivants:

- l'action capital d'amorçage (*Seed Capital Action* — SCA), insérée dans l'action pilote CREA (capital-risque pour les entreprises en phase d'amorçage) du programme pluriannuel 1997/2000;
- JEV (Entreprise commune européenne — *Joint European Venture*), lancé en 1997 et arrêté le 29.12.2004 ⁽⁵²⁾.

2.6.2.4 Ni l'action capital d'amorçage ni le JEV n'ont donné à ce jour beaucoup de résultats.

2.6.2.5 À la fin de l'année 2003, environ 178.000 ⁽⁵³⁾ PME avaient bénéficié de l'instrument de garantie PME (136.000 grâce au programme croissance et emploi, 32.000 grâce au programme de garantie du crédit et 10.000 grâce au programme microcrédits).

2.6.2.6 Au cours de la même période, environ 240.000 ⁽⁵⁴⁾ PME avaient bénéficié du programme d'aide au démarrage du mécanisme européen pour les technologies (MET).

2.6.3 Dans ce contexte, l'initiative JEREMIE pourrait continuer de répandre l'expérience de ces deux instruments financiers, en augmentant le nombre de PME bénéficiaires, en particulier dans les régions «convergence».

2.6.4 Il faut tenir compte du fait que seul 0,81 % des PME européennes a pu, au cours de ces années, bénéficier des actions conjointes de la DG «Entreprises», de la DG «Affaires économiques et financières» et du FEI.

2.6.5 Il importe néanmoins que l'initiative JEREMIE explore de nouvelles voies, qui sont en partie déjà prévues par les nouveaux programmes, et notamment:

⁽⁴⁸⁾ Cf. Conclusions et recommandations, paragraphe 6, note 15.

⁽⁴⁹⁾ Source: rapport annuel du FEI (Fonds européen d'investissement).

⁽⁵⁰⁾ SMEG, Mécanisme de garantie PME.

⁽⁵¹⁾ MET: Mécanisme européen pour les technologies, Guichet «Aide au démarrage».

⁽⁵²⁾ Décision 593/2004/CE du 21.7.2004.

⁽⁵³⁾ Source: 4^{ème} rapport du FEI, 1^{er} trimestre 2004.

⁽⁵⁴⁾ Ibid. Accès au financement «mezzanine».

- le mécanisme de garantie PME, mécanisme de garantie réciproque, dont il a déjà été fait mention en rapport avec les consortiums de crédit,

- le crédit «mezzanine» ⁽⁵⁵⁾ auquel on peut avoir accès par le biais du mécanisme de garantie PME: il est très important pour les entrepreneurs parce qu'il n'implique pas la cession d'une partie du capital et peut être utile pour la transmission d'entreprise,

- la titrisation des fonds-risques ⁽⁵⁶⁾ des banques et des consortiums de crédit,

- la création de programmes de sociétés d'investissement spécialisées dans les petites entreprises (SBIC- *Small Business Investment Companies Programs*): il s'agit de programmes créés aux États-Unis en 1958, qui offrent des participations et des crédits à long terme et fonctionnent selon des critères commerciaux sur la base d'une licence émise par l'administration des petites entreprises (*Small Business Administration*).

2.6.6 En tout état de cause, le CESE est convaincu, en ce qui concerne ces différentes mesures, qu'il existe néanmoins un problème important d'information et de formation: la solution à ce problème doit impliquer tant les établissements financiers que les organisations représentant les entrepreneurs et les travailleurs, dans une perspective de respect des principes de responsabilité sociale des entreprises et de finalité sociale du crédit.

2.7 JEREMIE et les procédures de marchés publics et d'accréditation

2.7.1 Le Comité juge essentiel, pour garantir le plein succès de l'initiative JEREMIE, que la réglementation européenne en matière de marchés publics de services soit entièrement appliquée.

2.7.2 En tout cas, les services de la Commission responsables de l'initiative JEREMIE et/ou le FEI doivent vérifier et garantir que les procédures de marchés publics soient totalement conformes aux principes d'économie, d'efficacité, d'impartialité, d'égalité de traitement et de transparence. Le cahier des charges, défini au préalable par la Commission, devra prévoir notamment, parmi les critères obligatoires d'admissibilité de l'organisme ou du consortium participant, les points suivants:

- avoir exercé avec succès les activités prévues pour une période d'au moins cinq ans,

⁽⁵⁵⁾ Le financement «mezzanine» se base davantage sur les flux de liquidités qu'escomptent les entreprises financées que sur les garanties réelles. Il peut revêtir deux formes: 1) emprunt subordonné (prêt à taux fixe ou indexé); 2) clause de participation (*equity kicker*) (le créancier/investisseur a droit à un pourcentage de la plus-value du bien auquel est lié le prêt). L'échéance du financement «mezzanine» varie de 4 à 8 ans.

⁽⁵⁶⁾ La titrisation est réalisée par la cession d'une partie ou de la totalité du montant de la dette d'un consortium de crédit (ou d'une banque) à des établissements financiers spécialisés, afin de permettre, notamment aux consortiums de crédit, d'accroître leur capacité de garantie du crédit vis-à-vis des entreprises.

- respecter les normes techniques CEN inhérentes à la qualité des services prestés,
- remplir les conditions relatives aux compétences techniques, professionnelles, économiques et financières, certifiées par des critères objectifs et non discriminatoires.

2.7.2.1 Lorsqu'il existe des accords fonds de participation (*holding funds*)/programmes opérationnels 2007-2015, il faut prévoir la possibilité de prendre des sanctions ou de procéder à la révocation et à la destitution dudit fonds en cas d'inefficacité, d'irrégularité ou de manquements graves. La gestion devrait être suivie selon un rythme biennal, avec le soutien des partenaires économiques et sociaux régionaux et conformément à des procédures transparentes pour la publication des rapports d'information, qui doivent être envoyés aux autorités centrales nationales, au Parlement européen, au CESE et au Comité des régions.

Bruxelles, le 15 mars 2006.

2.7.3 Il convient de permettre aux organismes financiers ou aux consortiums établis dans un autre État membre, ou dans l'un des États signataires de l'accord sur les marchés publics, qui figurent dans l'annexe de l'accord de l'OMC, de participer aux mêmes conditions que celles requises pour les participants nationaux, sur la base de documents conformes aux règlements en vigueur dans chaque pays, qui prouvent qu'ils satisfont à toutes les conditions prescrites.

2.7.4 Ces prescriptions devraient s'appliquer également aux procédures d'accréditation des établissements intermédiaires de crédit: ils doivent être soumis à des mécanismes systématiques de suivi des performances, qui auront été définis de concert avec les partenaires économiques et sociaux de référence, ainsi qu'à une révision périodique de l'accréditation, qui prévoit dans tous les cas le remplacement, tous les trois ans, d'une partie des membres accrédités.

La Présidente

du Comité économique et social européen

Anne-Marie SIGMUND

Avis du Comité économique et social européen sur le «Projet de règlement (CE, Euratom) de la Commission modifiant le règlement (CE, Euratom) n° 2342/2002 établissant les modalités d'exécution du règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes»

[SEC(2005) 1240 final]

(2006/C 110/09)

Le 12 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 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 24 février 2006 (rapporteur: M. BURANI).

Lors de sa 425^{ème} session plénière des 15 et 16 mars 2006 (séance du 15 mars 2006), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 146 voix pour, 1 voix contre et 1 abstention.

1. Conclusions

1.1 Le CESE félicite la Commission du travail complexe et minutieux qu'elle a accompli en vue de la simplification des procédures administratives. Il attire toutefois l'attention sur une certaine **confusion entre ce qui est énoncé** au début de l'exposé des motifs («le présent projet d'avis... traite des modifications *techniques* pouvant être introduites en vertu du règlement financier actuel») **et la portée concrète de nombreuses dispositions.**

1.1.1 Un grand nombre des modifications «techniques» qui concernent les relations avec les entreprises et les citoyens ont une signification et une portée «politique»: la transparence accrue, l'accélération des procédures, les délais de réponse plus

courts, une plus grande confiance à l'égard des partenaires sociaux sont autant de signes d'une évolution de la «conduite» de l'administration publique, dont on ne peut que se réjouir.

1.2 Par ailleurs, le CESE se doit d'insister sur la **nécessité d'être prudent**: le souhait de favoriser les partenaires sociaux ne peut faire oublier que la flexibilité des gestionnaires des fonds publics doit avoir une limite. Cette limite est celle posée par les *déficits éventuels*, qui doivent être proportionnels aux *recettes réelles*, en d'autres termes, le **calcul du risque**. Il s'agit d'un exercice difficile mais nécessaire, qui pourrait être très impopulaire pour les gestionnaires, mais il semblerait que ce soit la seule voie raisonnable à suivre.

2. Introduction

2.1 Le document à l'examen établit les **modalités d'exécution** du règlement financier n° 1605/2002 actuellement en vigueur tout en tenant compte, pour raccourcir les délais d'exécution, de différentes modifications techniques introduites par la nouvelle proposition de règlement du Conseil sur le règlement financier ⁽¹⁾, dont la procédure d'adoption est en cours. Le CESE a déjà eu l'occasion d'élaborer un avis sur ce dernier document ⁽²⁾.

2.2 Conformément à l'approche adoptée dans son précédent avis, le CESE n'examinera pas les aspects relevant de la pure technique comptable. Ceux-ci peuvent en effet être traités de manière plus précise par les organismes institutionnels qui sont compétents à cet effet et ont une expérience directe dans ce domaine. En revanche, il se concentrera, comme il l'a déjà fait, sur les normes susceptibles d'avoir une incidence sur des tiers (organisations de la société civile) en relation avec les institutions européennes.

2.3 Trois des principes relevant de la technique comptable, à savoir les principes d'unité, d'annualité et d'unité de compte, ne subissent pas de changement quant au fond mais sont simplement modifiés ou précisés. S'agissant du quatrième principe, la **bonne gestion financière**, la proposition de règlement s'inspire des critères déjà en vigueur mais détaille davantage le contenu de l'évaluation ex ante et fournit des indications plus précises sur la portée des évaluations ex ante, intermédiaire et ex post, à la lumière du principe de *proportionnalité*. Le CESE prend note de la volonté de la Commission de «réorienter» les priorités de l'évaluation, «afin de se concentrer sur les propositions ayant une incidence réelle sur les entreprises et les citoyens», volonté dont le Comité ne peut que se féliciter vivement.

2.4 La Commission souligne qu'il serait opportun que les projets-pilotes et les actions préparatoires fassent l'objet d'une *évaluation* lorsqu'il est proposé de les poursuivre en tant que programme, aspect qu'elle place sur la même ligne de sensibilité que les attentes des entreprises et des citoyens, mais qui doit être traité en accordant la plus grande attention à l'utilisation rationnelle des fonds publics. Toutefois, dans un souci de simplification des procédures, l'évaluation ne devrait pas être répétée lorsque des projets ou des actions ont déjà fait l'objet d'une évaluation, comme dans le cas des tâches partagées entre la Commission et les États membres.

3. Observations à caractère général

3.1 Les observations que le CESE avait formulées dans son avis sur la proposition de règlement s'appliquent naturellement aux modalités d'exécution. Si le CESE ne peut que se féliciter des simplifications adoptées en matière de procédures et de souplesse accrue au niveau des critères de mise en œuvre des normes, il considère toutefois qu'il ne faudrait pas avoir tendance à considérer comme «peu élevé» tout montant inférieur à un seuil donné. En d'autres termes, le CESE est d'accord sur l'augmentation des montants au-dessous desquels les procédures sont simplifiées, mais ceci ne doit pas signifier que l'attention accordée aux dépenses et à leur contrôle peut être relâ-

chée sous prétexte que les dommages matériels éventuels n'auraient en pratique aucune incidence sur le budget dans son ensemble.

3.2 Sans vouloir rappeler ici les abus et principes de moralité publique trop souvent invoqués, le CESE souhaite attirer l'attention sur le danger que représente une baisse de l'attention accordée à la régularité des opérations portant sur un montant jugé «peu élevé», en particulier en ce qui concerne les marchés et les subventions. Une accélération des procédures ne doit pas donner aux citoyens l'impression qu'il existe des manières autres que légitimes d'obtenir des fonds des pouvoirs publics. Une telle impression porterait un coup dur à l'image de marque de l'Europe.

3.3 De l'avis du CESE, il serait utile que les autorités comptables de la Commission consultent soigneusement les rapports de l'OLAF afin de vérifier la validité ou les «lacunes» éventuelles des simplifications actuelles ou futures. En effet, elles pourraient retirer des informations précieuses du détail des fraudes mises à jour.

4. Observations spécifiques

4.1 Le nouvel article 85 bis concerne les **recours formés par des tiers contre une décision de la Commission** qui imposent une amende, une astreinte ou une sanction. Afin de protéger les intérêts de la Communauté, le comptable doit exiger du demandeur le dépôt provisoire de la somme concernée ou, à titre d'alternative, une **garantie financière** (dans le jargon technique une fidéjussion). La garantie doit prévoir qu'en cas de rejet du recours, la somme demandée par l'administration sera versée par le garant immédiatement, inconditionnellement et à première demande. Techniquement, il s'agit d'une *fidéjussion exécutable à première demande*, conforme au principe «*solve et repete*» adopté par de nombreuses administrations, fiscales et autres, dans le cadre des marchés publics.

4.1.1 Le CESE n'a aucune objection particulière contre ce type de garantie. Il souligne toutefois que la fidéjussion exécutable à première demande est plus onéreuse qu'une fidéjussion normale et que les commissions sont proportionnelles à la durée de validité de la garantie. Compte tenu des frais à charge du demandeur, il serait raisonnable d'accélérer les **procédures d'examen des recours**. Cet aspect, qui a été déploré par certains partenaires sociaux, même s'il ne concerne pas directement le règlement financier et ses modalités d'exécution, devrait être soigneusement examiné dans le cadre des relations entre les autorités administratives et des tiers.

4.2 Le nouvel article 90 dispose notamment qu'en cas de **marchés** et de **subventions liés à des programmes sectoriels**, l'approbation des programmes de travail annuels constitue en soi la **décision de financement** nécessaire pour inscrire l'engagement de dépenses au budget communautaire. Cette mesure, même si elle est revêt une nature administrative et comptable interne, est susceptible d'accélérer les procédures d'attribution des fonds et, de l'avis du CESE, pourrait à ce titre avoir des retombées favorables pour les créanciers ou bénéficiaires.

⁽¹⁾ COM(2005) 181 fin al.

⁽²⁾ JO C 28 du 3 2.2006, p. 83.

4.3 L'article 129 prévoit que la **gestion des marchés** d'une valeur inférieure à certains montants doit être facilitée. En pratique, lorsque les montants concernés ne sont pas importants, l'administration est autorisée à recourir à une «**procédure négociée**» (ou, en termes plus explicites, à une négociation privée), après avoir consulté plusieurs candidats, plus précisément:

- cinq candidats pour une valeur égale ou inférieure à 60 000 euros,
- trois candidats pour une valeur égale ou inférieure à 25 000 euros,
- l'offre d'un seul candidat étant autorisée pour une valeur inférieure ou égale à 3 500 euros.

En pratique, ce nouvel article n'innove pas mais se limite à mettre à jour en les augmentant les limites en vigueur jusque là.

4.3.1 Les articles 130 et 134 introduisent **quelques simplifications**. Conformément à l'article 130, pour les marchés d'une valeur inférieure à 60 000 euros, le pouvoir adjudicateur peut **limiter le contenu des documents d'appel à la concurrence au strict nécessaire** (bien entendu sur la base des critères qu'il a établi et sous sa responsabilité). L'article 134 dispose que les preuves documentaires des conditions à remplir pour participer au marché peuvent être remplacées par une **attestation sur l'honneur**, sans préjudice pour le pouvoir adjudicateur d'exiger par la suite les preuves qui confirment l'attestation initiale.

4.3.2 Une autre simplification prévue par l'article 134 est **l'exemption de l'obligation de produire les preuves documentaires** si de telles preuves ont déjà été présentées à d'autres fins à la même administration ou à une autre au maximum six mois auparavant. Dans ce cas également, les preuves documentaires sont remplacées par une attestation sur l'honneur.

4.3.3 D'autres simplifications sont prévues par l'article 135 et concernent les preuves documentaires de la **capacité financière, économique, technique et professionnelle** des candidats. Cet article dispose en effet que, sur la base de l'évaluation des risques qu'elle a effectuée, l'administration peut décider de **ne pas exiger cette preuve**. Cette faculté est toutefois limitée aux marchés d'une valeur égale ou inférieure à 60 000 euros si l'administration a passé le marché pour son propre compte ou aux marchés d'un autre montant, en fonction des cas, si les bénéficiaires sont des tiers. Une autre limitation est l'interdiction, en cas de renonciation aux preuves documentaires, d'effectuer un préfinancement ou des paiements intermédiaires: il s'agit d'une garantie pour l'administration mais d'une limitation pour l'autre partie, qui pourrait décider de présenter quand même les preuves documentaires pour éviter ce qui pourrait être une charge financière importante.

4.3.4 Le CESE approuve l'ensemble de ces dispositions qui visent à alléger les mécanismes d'adjudication, coûteux pour les candidats et pour l'administration, dans le cas de montants *relativement* modestes. Il attire toutefois l'attention sur la nécessité

de rester très vigilant afin d'éviter des abus éventuels, d'autant plus attirants que les procédures sont très souples.

4.4 Le document sur les modalités d'exécution examine les **subventions** dans un esprit d'ouverture à l'égard des partenaires sociaux et en tenant compte, comme l'illustre l'ensemble des dispositions, de la nature spécifique des bénéficiaires. Tout d'abord, l'article 164 prévoit que pour les montants égaux ou inférieurs à 25 000 euros, l'ordonnateur peut n'exiger que des **preuves documentaires extrêmement simplifiées**: cette procédure recueille l'approbation du CESE, lequel ne peut toutefois s'empêcher de souligner d'une part les **lourdes responsabilités** qui pèsent sur l'ordonnateur et, d'autre part, le risque qu'il y a à ce que la simplification soit, dans certains cas, vidée de son sens si l'ordonnateur hésite à les assumer, ce qui serait compréhensible.

4.5 Plusieurs autres dispositions ont pour objet de **faciliter ou d'ouvrir l'accès aux fonds communautaires** à différentes institutions. Pour les organismes se trouvant dans une **situation de monopole de droit ou de fait**, l'article 168 se contente d'exiger, à cette fin, une simple enquête sans formalités — qui doit prendre la forme d'une déclaration motivée de l'ordonnateur. L'article 162, qui prévoyait des subventions de fonctionnement, sans diminution en cas de renouvellement, en faveur des organismes poursuivant **un but d'intérêt général européen**, étend la liste des bénéficiaires éventuels aux organismes à vocation de recherche et d'innovation, et qui participent à toute activité en faveur de la promotion de la citoyenneté. L'article 172 permet à l'ordonnateur de considérer le **cofinancement en nature** (par exemple le travail volontaire) comme un apport de l'institution financée.

4.5.1 Le CESE est favorable à l'ensemble de ces dispositions, mais tient à rappeler ici aussi que la flexibilité des dispositions implique des risques pour le budget communautaire, des responsabilités pour les ordonnateurs et la nécessité de procéder à des contrôles renforcés.

4.6 Une série d'autres dispositions vise à **simplifier les procédures**: tous les établissements d'enseignement (pas seulement les établissements d'enseignement secondaire ou supérieur, comme c'était le cas par le passé) ne devront plus faire l'objet d'un **contrôle de la capacité financière** (article 176). Pour les subventions inférieures à 25 000 euros, l'ordonnateur peut rédiger une convention comportant un nombre restreint d'éléments (article 164). En outre, l'article 173 exonère **de l'obligation de présenter la preuve d'un audit externe** les conventions de subvention d'un montant inférieur à 750 000 euros, les conventions pour des actions inférieures à 100 000 euros, ainsi que les conventions avec plusieurs bénéficiaires entre lesquels existent des responsabilités solidaires et conjointes.

4.6.1 Le CESE comprend la volonté de simplifier au maximum les procédures et ne peut en principe que l'approuver. Il se demande toutefois si l'on ne va pas trop loin dans cette voie: exonérer les bénéficiaires de l'obligation de présenter des preuves documentaires coûteuses et parfois excessives est

une chose, renoncer connaître l'état de leurs finances lorsqu'il s'agit de montants qui, surtout dans les cas prévus à l'article 173, sont décidément trop élevés, en est une autre. Le critère de référence devrait toujours être le **juste équilibre entre les bénéficiaires escomptés** (gain de temps et d'argent pour la Commission et pour les citoyens) **et les coûts éventuels** (perte d'argent public, calculé en termes de probabilité et de volumes de risque).

4.7 Par ailleurs, le critère de l'**évaluation prudentielle des risques**, mentionné ci-dessus, semble avoir été adopté en ce qui concerne les **préfinancements**. En effet, une **garantie** (fidéjussion ou autre) est **exigée** de manière générale pour *tous* les préfinancements d'une *valeur égale* à la subvention, ainsi que pour les préfinancements *supérieurs à 80 % du montant de la subvention et qui dépassent 60 000 euros*.

4.7.1 Le CESE considère que la règle susmentionnée s'inspire de critères de prudence, tels que ceux évoqués au paragraphe 3.6.1. La question qui se pose est de savoir si les mêmes critères n'auraient pas pu être adoptés également concernant les subventions (par exemple dans les cas traités au paragraphe 3.6), étant donné qu'en **termes de risques concrets**, la **diffé-**

rence entre préfinancement et subvention est très souvent davantage administrative que réelle, même si l'on rencontre parfois quelques exceptions importantes.

4.8 L'article 165 introduit un critère tout à fait acceptable mais qui n'a pas toujours été respecté dans le passé: lorsque les bénéficiaires des subventions sont des **organismes poursuivant un but d'intérêt général européen**, la Commission a le **droit de récupérer le pourcentage de profit annuel** correspondant à la contribution communautaire au budget des organismes en question. Cette disposition ne s'applique toutefois que lorsque l'autre partie du budget de ces organismes est **financé par des autorités des États membres**, elles-mêmes tenues de récupérer le pourcentage de profit annuel correspondant à leur contribution.

4.8.1 Le CESE approuve pleinement cette disposition mais, compte tenu de la manière dont le texte est rédigé, hésite à croire que la récupération du profit par la Commission n'est pas prévue *également* lorsque l'autre partie du budget n'est pas financé par des autorités publiques mais par des organismes privés.

Bruxelles, le 15 mars 2006.

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

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Matières premières régénératives — Perspectives de développement aux fins d'une utilisation matérielle et énergétique»

(2006/C 110/10)

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: «Matières premières régénératives — Perspectives de développement aux fins d'une utilisation matérielle et énergétique».

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 27 février 2006 (rapporteur: M. VOSS).

Lors de sa 425^{ème} session plénière des 15 et 16 mars 2006 (séance du 15 mars 2006), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 95 voix pour, 19 voix contre et 15 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 La relance de la **stratégie de Lisbonne** a inscrit les critères de la durabilité parmi les objectifs prioritaires de la politique communautaire. Le CESE considère que le présent avis d'initiative sur les matières premières régénératives peut dynamiser ce processus sur d'importants points d'interface:

— constitution d'une réserve de matières premières durables et non préjudiciables à l'environnement, assortie de la création d'emplois dans les régions européennes;

— l'Europe en tant qu'espace économique dynamique fondé sur la connaissance, utilisant des techniques d'avenir répondant à un besoin croissant au niveau mondial;

— exigences croissantes, en termes de politique de sécurité et de développement, à l'égard de solutions durables;

— garantie de l'approvisionnement en matières premières et diversification de l'offre de matières premières en Europe;

— réorientation de la politique pratiquée dans ce domaine dans le cadre de la lutte contre le changement climatique et de la sauvegarde de la biodiversité.

1.1.1 Même dans l'hypothèse d'une utilisation accrue des matières premières régénératives, une utilisation parcimonieuse et efficace des matières premières dans tous les domaines reste le principal défi pour le développement futur.

1.1.2 Le Comité constate l'impact élevé sur l'emploi régional du secteur des matières premières régénératives et prend note de la nécessité de développer une politique adéquate en termes de qualifications et de formation des travailleurs et des utilisateurs dans tous les domaines liés à la production et à l'utilisation des matières premières régénératives.

1.2 Le Comité constate que de très nombreux services de la Commission œuvrent dans ce domaine qu'ils traitent sous l'angle de leur propre domaine d'activité. Mais il déplore l'absence au niveau européen d'une **cellule de coordination** ou d'un groupe d'action spécialisé en la matière. Il invite dès lors la Commission à procéder à la réorganisation qui s'impose pour garantir la poursuite d'une politique ciblée dans le domaine des matières premières régénératives.

1.3 Le **découplage** des paiements directs instauré par la réforme agricole de l'UE qui a été décidée au Luxembourg en 2003 et le règlement relatif au FEADER, ainsi que le futur déstockage des betteraves à sucre en tant que matières premières végétales renouvelables, posent d'importants jalons pour le développement de cette culture en Europe.

1.3.1 Lors de sa révision qui interviendra en 2006, la prime aux cultures énergétiques devrait être adaptée en ce qui concerne les aspects suivants:

- possibilité étendue aux nouveaux États membres où s'applique le régime simplifié de la PAC de demander à bénéficier de cette prime;
- possibilité spécifiquement accordée aussi aux zones non éligibles du fait du processus de transformation;
- simplification administrative;
- montant de la prime.

1.4 Le Comité espère que le développement de ce secteur économique sera largement pris en compte lors de l'affectation des ressources des **Fonds structurels** via l'octroi d'un budget conséquent.

1.5 La **recherche et le développement** dans le domaine des technologies relatives aux matières premières régénératives ont été fortement négligés par le 6^{ème} programme cadre de recherche. Le CESE demande donc que, parallèlement aux ressources allouées pour l'énergie issue de la biomasse, le 7^{ème} programme cadre prévoie des actions spécifiques pour le développement des matières premières régénératives et des applications matérielles y relatives. Cela suppose l'octroi d'une enveloppe budgétaire beaucoup plus conséquente.

1.6 Le Comité observe que ce n'est **pas l'offre quantitative** de matières premières régénératives disponibles ou susceptibles d'être produites qui fait obstacle au développement, c'est l'ob-

luescence des **technologies de transformation** appliquées aux produits potentiellement commercialisables.

1.7 Le Comité se félicite de la présentation du **plan d'action de l'UE sur la biomasse**. Il regrette que ce plan ne traite pas des utilisations matérielles mais uniquement de l'énergie issue de la biomasse. Il attend une évaluation de ce plan d'action, dont il espère qu'il stimulera l'introduction de plans nationaux et régionaux.

1.7.1 En raison de l'insuffisance du cadre législatif appliqué aux énergies régénératives et en particulier à la biomasse, le potentiel existant dans la plupart des États membres n'est pas suffisamment exploité. Le Comité demande dès lors à la Commission et au Conseil de pratiquer une politique plus efficace dans ce domaine.

1.8 Le CESE se déclare résolument favorable à la définition par l'UE d'**objectifs** concernant la part revenant aux matières premières régénératives. Il propose pour 2020 l'objectif de 4 x 25, à savoir 25 % respectivement pour l'électricité, la chaleur, les carburants et les nouveaux matériaux, tels que les matériaux composites, les matières plastiques enrichies en fibres naturelles ou d'autres produits issus de la pétrochimie.

1.9 Le Comité souligne qu'il est essentiel de prévoir et d'appliquer dans tous les domaines d'utilisation (électricité, chaleur, carburants et utilisations matérielles) d'efficaces **mesures de commercialisation**. Les lois sur les tarifs de rachat de l'électricité produite à partir de sources d'énergies renouvelables, en vigueur dans certains États membres, pourraient servir d'exemples probants à cet égard. L'important est de prévoir des dispositions souples qui apportent des garanties et constituent des incitations en ce qui concerne les investissements dans les nouvelles technologies et qui prennent en compte la diversité des situations de départ, par exemple sur le plan des technologies et des économies d'échelle.

1.10 En ce qui concerne l'identification des **stratégies et des obstacles politiques**, l'avis aborde divers aspects connexes: la législation en matière d'émissions et de déchets, le règlement sur les emballages et celui sur les véhicules hors d'usage, le droit fiscal, les normes et l'organisation du marché des plantes à fibres. Le règlement REACH relatif à la législation sur les substances chimiques ouvre de nouvelles perspectives pour l'utilisation de procédés reposant sur la biomasse. En raison des écarts constatés dans l'application des politiques et de la disparité des systèmes en vigueur, les entraves politiques et administratives existant dans les 25 États membres sont multiples. Le Comité invite la Commission à identifier les obstacles politiques et à présenter des propositions de solution.

1.11 S'agissant des cultures, le Comité formule des **requêtes concernant la concurrence** avec les plantes alimentaires en termes d'**occupation des sols**, le bilan énergétique et l'écobilan, ainsi que la protection de la nature, de l'environnement et des paysages. Il propose la mise en place d'un système d'accréditation qui spécifie l'origine des produits et le processus de transformation dont ils ont fait l'objet.

1.12 Sur le plan de la **dimension internationale**, le présent avis met en avant les possibilités qui s'offrent à l'UE dans le domaine de l'exportation de technologies. Le CESE demande toutefois que le commerce international de sources de bio-énergie fasse l'objet de règles d'éligibilité dans le cadre de l'OCM. Ces règles doivent notamment porter sur la souveraineté alimentaire et les normes environnementales et sociales.

1.13 Le Comité étudiera dans un avis séparé le plan d'action communautaire sur la biomasse.

2. Historique et état de la situation pour la constitution d'une réserve de matières premières régénératives

2.1 **Objectifs de la politique européenne:** avec la relance de la stratégie de Lisbonne et les critères de la durabilité, une relance proactive fait défaut pour les points d'interface suivants:

- constitution d'une réserve de matière premières durables et non préjudiciables à l'environnement, assortie de la création d'emplois dans les régions européennes;
- l'Europe en tant qu'espace économique dynamique fondé sur la connaissance, utilisant des techniques d'avenir répondant à un besoin au niveau mondial;
- exigences croissantes, en termes de politiques de sécurité et de développement, à l'égard de solutions durables en Europe;
- augmentation de l'indépendance économique grâce à la garantie de l'approvisionnement en matières premières et à la diversification de l'offre de matières premières en Europe;
- évolution de l'offre de matières premières dans le cadre de la lutte contre le changement climatique et de la sauvegarde de la biodiversité.

Le présent avis d'initiative entend poser d'importants jalons du point de vue de la société civile européenne.

2.2 **Définition:** Les matières premières régénératives sont définies comme des produits issus de l'agriculture, de la sylviculture et de la pêche, destinés à être utilisés dans des secteurs autres que l'alimentation humaine et animale. Cette notion recouvre toutes les matières issues de la photosynthèse et des processus biologiques ultérieurs. Ces matières sont de l'énergie solaire emmagasinée. La biomasse se prête à une utilisation aussi bien matérielle qu'énergétique.

2.3 **Historique:** Avec la fourniture de produits destinés à l'alimentation humaine et animale, la production de matières premières régénératives compte parmi les missions essentielles de l'agriculture. C'est avec la révolution industrielle que s'est amorcé le déclin de ces produits agricoles. Les produits pétrochimiques n'ont véritablement supplanté les produits issus de la biomasse qu'à partir du milieu du 20^{ème} siècle. Sur la base du savoir ancien, joint aux nouvelles technologies et à une science empreinte de créativité, de multiples possibilités inédites d'utilisation s'offrent aujourd'hui dans les secteurs énergétique, pharmaceutique et chimique, dans la construction et dans le secteur des transports.

2.4 **Le contexte mondial de la politique menée en matière de ressources:** Les économies de l'UE sont hautement dépendantes des importations de sources d'énergie et de matières premières en provenance du monde entier. La hausse de la consommation d'énergies fossiles et la dépendance à leur égard, par exemple vis-à-vis du pétrole, du gaz naturel mais aussi du charbon, a ses limites et s'accompagne de multiples revers.

2.4.1 L'insuffisance des développements et des investissements innovants destinés à réorienter l'utilisation des matières premières dans les pays industrialisés résulte d'une orientation unilatérale des politiques. Outre les nuisances environnementales et le changement climatique global, la dépendance vis-à-vis des énergies fossiles a pour autres conséquences dramatiques les risques encourus sur le plan de la politique extérieure et de la politique en matière de sécurité.

2.4.2 Les effets du changement climatique global, l'augmentation du prix de l'énergie et le manque de solutions de substitution efficaces sont d'autres exemples des évolutions pernicieuses qui tendent notamment à aggraver la pauvreté dans les pays en voie de développement.

2.4.3 Le **caractère dramatique du changement climatique**, les difficultés rencontrées au niveau mondial pour faire appliquer le protocole de Kyoto ainsi que les fortes attentes suscitées par la conférence de Montréal sur les changements climatiques et ses résultats limités ont été examinés en détail dans les documents du CESE. Des solutions européennes et internationales sont partout réclamées quotidiennement.

2.5 Les **matières premières régénératives** constituent une source toujours renouvelée de matières premières et d'énergie. Elles sont en mesure, pour autant qu'elles affichent un écobilan positif, de réduire les nuisances environnementales, notamment l'augmentation de la concentration en CO₂. Elles ouvrent un champ pour la création de chaînes économiques et de chaînes de valeur régionales. Elles contribuent à la création et au maintien des emplois dans les zones rurales et peuvent y relancer, ainsi que dans les secteurs en amont et en aval de l'agriculture et de la sylviculture, une nouvelle dynamique économique. Elles permettent d'assouplir la rotation des cultures dans l'agriculture et par ce biais de préserver la biodiversité. Elles offrent, grâce à leur potentiel d'innovation, de multiples possibilités d'utilisation et une importante réserve de matières pour le développement de produits chimiques.

2.6 Les politiques nationales mises en œuvre au sein de l'UE réagissent à la nouvelle donne en termes de matières premières

De nombreux pays européens ont introduit des lois spécifiques concernant l'alimentation du réseau avec de l'électricité produite à partir des énergies renouvelables. Les tarifs de rachat sont ainsi augmentés en fonction de divers critères technologiques et économiques. Cela induit le développement et la commercialisation sur une large échelle de nouvelles technologies, une baisse des coûts grâce à la multiplication des expériences pratiques et le perfectionnement des technologies. Mais comme il ressort des communications de la Commission (COM(2005) 627 et 628), beaucoup reste à faire dans de nombreux États européens pour encourager efficacement le développement et la commercialisation de ces technologies.

2.7 Politiques internationales: quels que soient les cultures et les pays, les matières premières régénératives jouent un rôle de plus en plus significatif, en particulier dans les régions rurales. Parmi les initiatives politiques et économiques, mentionnons par exemple le programme Éthanol lancé au Brésil et les essais réalisés avec les noix de Jatropha (plante oéagineuse) dans les régions arides de l'Inde et de l'Afrique. Mais l'on observe aussi des évolutions très préoccupantes, par exemple en Asie du Sud-Est et en Amérique latine, où des zones forestières sont détruites afin de pouvoir répondre à l'augmentation de la demande mondiale en biocarburants. Les bilans climatiques très négatifs ne sont pas les seules conséquences préjudiciables de cette situation. Les États-Unis projettent une réorientation depuis longtemps attendue de leur politique énergétique. Ils ont décidé de produire d'ici à 2030 20 % des carburants et 25 % des produits chimiques à partir de la biomasse. Le Président et le Congrès américain s'emploient actuellement, par le biais de la loi sur la sécurité énergétique, à faire du secteur de la biomasse l'un des piliers de l'économie américaine.

2.8 La place des matières premières régénératives dans les travaux réalisés au niveau européen: plus de dix directions générales différentes de la Commission européenne travaillent sur cette question selon des perspectives diverses. L'essentiel des travaux est exécuté par la DG Agriculture et par la DG Transports et Énergie. Mais les directions générales Entreprises et Industrie, Développement, Recherche, Politique régionale, Commerce, Concurrence et Fiscalité travaillent elles aussi dans ce domaine. L'Agence européenne pour l'environnement établie à Copenhague apporte également un concours important.

2.8.1 L'UE a pris les initiatives suivantes pour le développement des matières premières régénératives:

- Directive 2001/77/CE relative à la promotion de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables sur le marché intérieur de l'électricité;
- Directive 2003/30/CE visant à promouvoir l'utilisation de biocarburants ou autres carburants renouvelables dans les transports;
- Directive 2003/96 sur la taxation des produits énergétiques et de l'électricité;
- Directive 98/70/CE sur la qualité de l'essence et des carburants diesel;
- Livre blanc de la Commission européenne se fixant pour objectif de doubler la part des énergies renouvelables d'ici 2010;
- Réforme de l'organisation du marché des plantes à fibres;
- Gels de terres pratiqués depuis 1992 dans l'UE parallèlement à la culture de biens non alimentaires;
- Réforme agricole décidée au Luxembourg en 2003: le gel des terres avec possibilité de pratiquer certaines cultures est maintenu, le découplage permet en principe de choisir

librement les cultures sans diminution des paiements directs, une aide découplée est introduite dans l'UE en faveur de 1,5 millions d'hectares de cultures énergétiques;

- Règlement sur le Développement rural/ FEADER, qui prévoit également de soutenir ce secteur;
- Fonds structurels;
- 6^{ème} programme-cadre de recherche.

La Commission a publié en dernier lieu le 7 décembre 2005:

- le plan d'action dans le domaine de la biomasse (COM(2005) 628);
- la communication de la Commission sur l'aide en faveur de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables (COM(2005) 627).

Les instances européennes travaillent actuellement à l'adoption de décisions concernant les projets suivants:

- orientations stratégiques communautaires en matière de développement rural;
- reconnaissance notamment de la betterave à sucre comme plante énergétique, conformément à la nouvelle réforme du marché du sucre;
- 7^{ème} programme cadre de recherche;
- communication de la Commission sur les biocarburants (2006);
- règlement REACH sur les substances chimiques (nouvelles perspectives en matière d'utilisation des matières premières régénératives, en particulier à des fins de substitution).

3. Observations générales

3.1 Le CESE insiste toutefois sur le rôle essentiel que les matières premières régénératives ont à jouer dans la durabilité des économies. Il constate également que la valeur énergétique de certains produits agricoles essentiels dépasse aujourd'hui leur valeur en tant qu'aliment destiné à la consommation humaine ou animale. Même s'il ne s'agit pas d'ouvrir ici un débat à propos de ces valeurs, le prix de l'énergie détermine souvent aujourd'hui le cours minimal des produits agricoles sur le marché. De nouvelles possibilités s'offrent ainsi dans le domaine de la valorisation matérielle et énergétique et le besoin de développer et de mettre en place de nouvelles techniques se fait particulièrement sentir.

3.2 **L'utilisation intégrée des sols:** le Comité reconnaît d'une manière générale la concurrence qui s'exerce autour des sols au nom de différentes aspirations: objectifs de production alimentaire, de sauvegarde de la biodiversité, de protection de la nature et de l'environnement, d'alimentation animale et de production de biens non alimentaires. Cette concurrence est très variable selon les régions et est appelée à évoluer de manière très différenciée. Le tableau des superficies disponibles pour ces diverses affectations est également très contrasté.

3.2.1 Compte tenu des **hausse de productivité** et de la baisse de la consommation de denrées alimentaires, on peut s'attendre au sein de l'UE à ce que 13,7 millions d'hectares sur les 104 millions d'hectares de terres arables existants soient disponibles à moyen terme. À cela s'ajoutent les surfaces actuellement gelées dans le cadre de la PAC. Compte tenu de la structure actuelle de consommation dans le domaine des produits transformés issus de l'élevage, une grande partie de la superficie cultivée européenne est dans le même temps affectée à la production d'aliments pour animaux.

3.2.2 Dans une perspective européenne également, il y a pénurie de superficies destinées à l'agriculture et à la sylviculture. L'Europe est le premier importateur au niveau mondial de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux. Le CESE est très préoccupé par la **diminution des superficies cultivables** au niveau mondial. 7 millions d'hectares de surfaces agricoles utiles disparaissent chaque année dans le monde. 25 % de l'ensemble des sols utilisés sont menacés. En 1970, l'on comptait encore au niveau mondial 0,18 hectare de surfaces agricoles par habitant. Aujourd'hui, ce chiffre n'est plus que de 0,11 hectare. Une évolution défavorable des rendements et des pertes de productivité au niveau international font également planer de fortes incertitudes.

3.2.3 Le Comité en arrive à la conclusion qu'il convient de prêter une forte attention non seulement à l'augmentation du rendement, mais aussi à l'utilisation efficace de plantes lignocellulosiques comme l'herbe et le bois et de sous-produits agricoles comme la paille. Par ailleurs, les sous-produits et résidus issus des circuits de recyclage, tels que le fumier dans les installations de biogaz, doivent faire l'objet d'une utilisation énergétique. Il convient également d'afficher de nouvelles exigences élevées concernant le développement de techniques de valorisation et de conversion plus efficaces. Ces questions nous confrontent à des défis majeurs, qui doivent devenir partie intégrante de la politique européenne de recherche et de développement.

3.2.4 Le Comité observe que les **nouveaux pays membres issus d'Europe centrale et orientale** disposent d'un pourcentage élevé de superficies agricoles. Ces pays bénéficient par ailleurs d'une part importante du budget des fonds structurels. Les conditions sont donc réunies au niveau européen et national pour y encourager l'investissement et l'innovation dans le domaine des matières premières régénératives. Le CESE invite expressément l'UE et surtout les États membres à garantir que, grâce à une législation et à des objectifs prévisionnels appropriés, une part significative des Fonds structurels soit affectée à cet objectif.

3.2.4.1 Dans certains États membres, d'importantes superficies agricoles n'ont pas été exploitées suite au processus de restructuration. Ces surfaces ne donnant généralement pas droit à des paiements au titre de la PAC, le Comité attire l'attention sur le fait qu'il en résulte un handicap concurrentiel pour leur exploitation. Il invite la Commission, le Conseil et les États membres à envisager une utilisation ciblée des fonds structurels afin que ces superficies contribuent au développement structurel et à la création d'emplois dans ces régions.

3.2.4.2 La prime aux cultures énergétiques (45 euros/ha), accordée pour une superficie de 1,5 Mio. ha et instaurée par les décisions de Luxembourg sur la réforme de la PAC (2003), sera réexaminée dès la fin de l'année 2006. Le CESE invite la Commission à vérifier si son montant est suffisamment élevé. Il estime en outre que l'actuelle procédure de demande est trop bureaucratique et suggère de procéder aux ajustements administratifs qui s'imposent de toute urgence. Les nouveaux États membres ayant opté pour un régime simplifié de la PAC (soit 8 sur 10 des nouveaux États membres) ne sont pas éligibles actuellement à la prime aux cultures énergétiques. Le Comité demande que lors de la révision de fin 2006, la possibilité de bénéficier de cette prime à la superficie soit étendue à ces États. S'agissant du montant de la prime, il faudrait examiner l'opportunité d'une adaptation spécifique pour les zones non éligibles aux paiements suite au processus de transformation.

3.3 *Création de valeur au niveau régional — création de nouveaux emplois*

3.3.1 Il convient selon le CESE de faire en sorte que les premières phases du processus de transformation s'effectuent dans la mesure du possible dans la région, dans l'intérêt de l'économie des zones rurales. Les technologies décentralisées offrent à cet égard de bonnes possibilités de développer et de renforcer les régions, d'une part en abaissant les coûts de transport des matières premières biogènes et d'autre part en augmentant la création de valeur régionale grâce aux processus régionaux de transformation et de valorisation. Ces circuits économiques régionaux permettent d'une part de préserver les emplois dans le secteur agricole et d'autre part d'en créer de nouveaux dans les secteurs situés en amont et en aval de l'agriculture.

3.3.1.1 Une augmentation de 5 % d'ici à 2010 de la part des énergies renouvelables créerait dans le seul secteur de la biomasse 250 000 à 300 000 nouveaux emplois, principalement dans les zones rurales, à condition que 70 à 90 % de la biomasse soit produite en Europe. L'intensité d'emploi du secteur des biocarburants est 50 à 100 fois supérieure à celle du secteur des carburants fossiles. La production d'électricité à partir de la biomasse présente une intensité d'emploi 10 à 20 fois plus élevée. L'intensité d'emploi de la production de chaleur est double. À cela s'ajoute la perspective de très nombreux emplois dans le secteur de la reconversion et de la construction de systèmes de chauffage, qui laisse escompter pour beaucoup de régions le plus grand nombre de créations d'emplois dans le domaine de l'utilisation de la chaleur. Le rapport de synthèse MITRE élaboré en 2003 évalue à près de 2,5 millions pour la seule UE à 15 le nombre net d'emplois supplémentaires qui seraient créés d'ici à 2020 si l'on mettait en œuvre une stratégie ambitieuse de l'UE dans le domaine des énergies renouvelables. Deux tiers de ces emplois seraient créés dans le secteur de la biomasse. Le CESE fait donc valoir l'important potentiel du secteur de la biomasse en termes de création d'emplois, à condition que des politiques d'encouragement adéquates soient mises en œuvre pour tenir compte des coûts plus élevés prévisibles. Un cadre évolutif dynamique mais fiable doit être établi à cette fin.

3.3.1.2 Ces perspectives positives en termes d'emplois profiteront aussi aux régions rurales. Il existe d'une part de nouveaux besoins en main-d'œuvre hautement qualifiée, notamment dans la recherche et le développement, besoins qui sont évalués à quelque 400 000 personnes. Mais l'on constate aussi dans le même temps un besoin en travailleurs disposant d'une qualification de base faible ou moindre. D'une manière générale, il est nécessaire d'offrir une large gamme de nouvelles mesures de formation et de qualification pour les producteurs et les utilisateurs.

3.3.1.3 Le CESE constate également un besoin croissant d'offres de formation et de formation continue sur les matières premières régénératives dans le secteur de la recherche et de l'enseignement supérieur, de l'industrie, de l'artisanat, de l'agriculture, de l'administration, des médias et des consommateurs.

3.3.2 Dans la perspective des restructurations opérées dans les zones rurales, telles que celles réalisées actuellement dans le cadre de la réforme de l'organisation du marché du sucre, le Comité demande avec insistance que les capacités artisanales et industrielles existantes soient exploitées et orientées vers la transformation des matières premières régénératives. Les fonds de restructuration constituent un instrument approprié pour la reconversion, tandis que les fonds structurels de l'UE sont adaptés pour l'aménagement de sites de production. Le CESE déplore que l'utilisation des fonds de restructuration ne soit pas liée à des projets innovants et créateurs d'emplois concernant de tels sites.

3.4 Exploitation des matières premières régénératives dans le cadre d'une utilisation en cascade

Les matières premières régénératives se prêtent à une utilisation matérielle et énergétique. Les différentes possibilités de valorisation doivent suivre le principe d'une utilisation en cascade. C'est pourquoi il y a lieu d'envisager la valorisation matérielle avant l'utilisation énergétique. 80 % du pétrole est utilisé au cours des processus de transformation, pourcentage qui est de 59 % pour la biomasse. Selon le principe des cascades, l'ordre d'utilisation doit être défini comme suit: utilisation alimentaire, utilisation matérielle en fonction du potentiel disponible, matière première secondaire ou matière première destinée à une utilisation énergétique ou encore à l'alimentation animale (tourteaux), utilisation de matières premières lignocellulosiques à faible potentiel énergétique, utilisation comme engrais.

3.4.1 Utilisation matérielle des matières premières régénératives

Le CESE compte une multiplicité d'utilisations matérielles pour les matières premières régénératives. Dans l'industrie automobile allemande, l'utilisation de fibres naturelles est passée de 10 000 à 45 000 tonnes entre 1996 et 2003. Le bois et les fibres naturelles sont utilisés comme matériaux de construction et présentent des avantages en termes d'écoconstruction et d'économies d'énergie. Les lubrifiants biodégradables à base d'huile végétale contribuent de par leur biodégradabilité à réduire les nuisances environnementales. Les matières premières

régénératives offrent des substances de base pour la production de détergents et de produits d'entretien, de vernis et de textiles. Dans la construction automobile, l'utilisation de bois et de fibres naturelles améliore les propriétés de recyclage et les matériaux utilisés permettent la réalisation d'économies en termes de poids. L'utilisation de matières synthétiques à longue et à courte durée de vie fabriquées à partir de matières premières régénératives ouvre de toutes nouvelles perspectives, y compris sur le plan de la valorisation des déchets, car les matériaux dits biodégradables peuvent être compostés ou, ce qui est plus utile d'un point de vue énergétique, faire l'objet d'une utilisation thermique ou, grâce aux installations de biogaz, thermique et électrique. Les matières premières se prêtant à la fabrication de matériaux biodégradables sont principalement les plantes amylacées, ainsi que le sucre, l'huile et la lignocellulose. Depuis 1995, leur part s'est élevée à 350 000 tonnes au niveau international et repose presque exclusivement sur les matières premières régénératives.

3.4.1.1 Le Comité estime que de multiples nouvelles possibilités d'utilisation du bois doivent être développées dans le secteur de la construction. Cet aspect doit également être étudié avec soin dans le cadre des programmes sylvicoles. Même si divers produits ont été mis au point et sont prêts à être commercialisés dans ces différents domaines d'utilisation, il convient de développer la technique des procédés nécessaire à cet effet.

3.4.1.2 Le Comité considère qu'il y a là, dans le cadre de la mise en œuvre du règlement sur les substances chimiques, de nouvelles pistes pour la poursuite du développement d'une chimie fondée sur la biomasse, laquelle n'en est qu'à ses débuts et nécessite de ce fait une intense activité de recherche. Des produits de substitution doivent être mis au point pour les substances problématiques identifiées dans le cadre de la législation REACH, ce qui serait susceptible d'ouvrir un domaine de recherche prometteur pour les matières premières régénératives. En Allemagne par exemple, la part des matières premières régénératives dans l'industrie chimique est passée de 8 % en 1991 à 10,4 % en 2005 (dans la seule industrie chimique et pharmaceutique, en dehors de l'industrie du papier et de l'industrie de transformation des fibres naturelles).

3.4.1.3 Le Comité met en avant les objectifs suivants pour le développement de lignes de produits à partir de la biomasse:

- gestion plus efficace sur le plan matériel et énergétique;
- remplacement des énergies fossiles et d'autres matières premières non renouvelables;
- prévention des dommages environnementaux;
- exploitation de la biodégradabilité;
- réalisation d'économies de poids grâce à la construction en matériaux légers;
- exploitation des atouts de l'écoconstruction et
- respect des prescriptions de santé et de sécurité sur le lieu de travail.

3.4.1.4 Le fait que, d'une manière générale, des économies d'échelle n'aient pas été réalisées pour l'instant freine le développement des différentes lignes de produits. Cela est dû à l'insuffisance des aides accordées pour la promotion de ces produits et leur commercialisation, ainsi qu'à la faiblesse des crédits de recherche et de développement. De surcroît, ces matières premières sont également défavorisées dans certains pays sur le plan fiscal. Le Comité propose donc que ces matières premières soient rendues plus rapidement commercialisables et compétitives grâce à l'adoption de prescriptions concernant leur utilisation, par analogie avec les réglementations relatives aux tarifs de rachat de l'électricité produite à partir de sources d'énergies renouvelables.

3.4.2 Le marché de la chaleur

De l'avis du Comité, la fourniture de chaleur produite à partir des sources d'énergie régénératives est d'une importance majeure en termes de politique climatique. Ce secteur représente près de 60 % de la consommation finale d'énergie. Il convient seulement de développer des qualités de produits et de matières premières à faible intensité énergétique. Le CESE note avec préoccupation que 35 % du bois exploitable chaque année dans les forêts de l'UE, compte tenu également d'une part nécessaire de résidus de bois, reste inutilisé (en dehors des zones Natura 2000). Un autre corollaire non négligeable est la baisse du risque d'incendie de forêt en raison de la diminution des déchets de bois et la relance de l'économie régionale liée à une exploitation plus intensive des forêts. Le remplacement du pétrole et du gaz naturel sur le marché de la chaleur est techniquement avancé et économiquement beaucoup plus simple à réaliser que dans d'autres secteurs et s'impose donc pour des raisons de politique environnementale et de politique économique. Malgré cela, l'utilisation de la biomasse pour la production de chaleur ne se développe que très lentement.

3.4.2.1 À la différence des secteurs de l'électricité et des carburants, l'utilisation d'énergies renouvelables dans le secteur de la chaleur ne fait pas l'objet de dispositions législatives. Afin de promouvoir au niveau européen la fourniture de chaleur issue de la biomasse, le Comité appelle de ses vœux de nouvelles initiatives législatives concernant la production et l'utilisation de chaleur produite à partir de matières premières régénératives. Le CESE part de l'hypothèse qu'une réglementation appropriée peut favoriser cette utilisation, par analogie avec les lois sur les tarifs de rachat de l'électricité.

3.4.2.2 56 millions de citoyens européens sont actuellement raccordés à des réseaux de chauffage urbain, dont 61 % dans les nouveaux États membres. Le CESE demande que des Fonds structurels soient spécifiquement affectés au développement et à la rénovation de ces systèmes sur la base des matières premières régénératives. Pour ce faire, il convient d'encourager notamment l'utilisation de la cogénération.

3.4.2.3 Étant donné que les investissements dans les systèmes de chauffage, les techniques de cogénération, le chauffage urbain et les systèmes d'approvisionnement sont des mesures à long terme, le Comité estime qu'il faut se montrer beaucoup plus actif sur le court terme, y compris dans les anciens États membres de l'UE. Il faut sans attendre informer mais aussi et surtout procéder à des ajustements administratifs.

3.4.2.4 Les diverses conditions appliquées dans les États membres sur le plan de la législation forestière et du droit de propriété rendent difficile aux ménages l'accès aux déchets de bois issus des forêts. Au vu des changements intervenus aujourd'hui en termes de demande, il y a lieu d'appliquer des réglementations non bureaucratiques.

3.4.3 Le marché des carburants

3.4.3.1 Les transports sont à l'origine de 30 % environ de la consommation énergétique de l'UE. L'huile végétale, le biodiesel, l'éthanol et les carburants synthétiques produits à l'aide de la biomasse représentent des produits de substitution au pétrole. Le CESE prend acte du fait que la directive sur les biocarburants tarde à être mise en œuvre. L'objectif est d'atteindre 5,75 % des parts de marché en 2010. Pour 2005, le pourcentage atteint a été de 1,4 %, soit une valeur nettement inférieure à l'objectif de référence de 2 %. Le Comité appuie formellement les objectifs définis dans le programme «Énergie intelligente — Europe» (décision 1230/2003/CE):

- législation, traitement fiscal et normes applicables aux carburants;
- amélioration des chaînes d'approvisionnement;
- demande du marché à l'égard de véhicules utilisant des carburants alternatifs;
- mesures d'accompagnement.

3.4.3.2 En vue de développer la production d'éthanol en Europe, il est actuellement demandé dans le cadre des négociations de l'OMC d'aménager en ce sens les contingents d'importation d'éthanol. C'est le seul moyen possible pour que ce jeune secteur économique puisse avoir une chance de se développer en Europe également en tant que produit de substitution de l'essence.

3.4.3.3 S'agissant de la promotion de l'introduction des carburants régénératifs, la Commission européenne et les États membres ont en projet de remplacer l'instrument des facilités fiscales par des pourcentages fixes de mélange. Le CESE craint que cela ne compromette une grande part des investissements récemment réalisés dans ce nouveau secteur économique et appelle de ses vœux une plus grande constance politique. Enfin, il attire l'attention sur le fait que c'est précisément l'instrument de l'avantage fiscal dans le domaine des biocarburants qui permet des investissements adaptés au niveau régional.

3.4.3.4 Même dans l'hypothèse de pronostics favorables, l'on ne pourra remplacer à terme que 35 % au maximum de la consommation actuelle de carburants par des produits d'origine végétale. Les carburants BTL (*Biomass To Liquid*) de la deuxième génération doivent encore être considérablement améliorés d'un point de vue technique et pour être aptes à la commercialisation. Il convient également de rappeler à propos de ces pronostics qu'une superficie ne peut être planifiée que pour une unique utilisation. Le Comité souligne que la mise en œuvre d'une politique des transports plus efficace et une nette diminution de la consommation de carburant doivent rester une priorité si l'on veut garantir l'avenir de nos économies.

3.4.4 Marché de l'électricité

3.4.4.1 Dans les trois décennies à venir, il faudra remplacer en Europe la capacité de production des centrales à hauteur de 200 000 MW. Cela représente un volume d'investissement de 200 milliards d'euros au moins. D'importants jalons seront ainsi posés pour la constitution de la future base énergétique. Le Comité voit dans cette perspective l'opportunité, en adaptant la taille des centrales, de développer davantage de systèmes de cogénération. Cela permettrait d'améliorer sensiblement l'efficacité énergétique.

3.4.4.2 Les matériaux principalement utilisés jusqu'à maintenant comme biomasse pour la production d'électricité sont le bois usagé, le fumier, les biodéchets et autres déchets d'origine animale et végétale. La part de la biomasse dans la production d'électricité ne s'accroît que lentement. Sans une utilisation accrue de la biomasse, les objectifs de la directive relative à la promotion de l'électricité produite à partir de source d'énergie renouvelables (CE 2001/77) ne seront pas atteints.

3.4.4.3 Étant donné le goulet d'étranglement que représente le système d'approvisionnement en électricité, l'on pourrait prévoir pour une meilleure efficacité des conditions de rachat fixes. Pour l'aménagement du système, le CESE attache de l'importance aux aspects suivants: garanties de sécurité pour les investissements innovants, modulation des prix de rachat en fonction des coûts de revient et des techniques disponibles, évaluation quinquennale en vue d'adapter les prix de rachat suite à de nouveaux investissements dans des technologies plus efficaces, système de primes encourageant le recours à de nouvelles technologies, utilisation de la chaleur, unités de taille inférieure et donc à caractère plus régional. Il serait également opportun d'introduire un système de primes appliquées en fonction des matières utilisées. Le Comité juge également nécessaire de récompenser notamment, via un système de primes, les zones de prairies et les intercultures, les sous-produits tels que la paille, mais aussi la valorisation de sous-produits, comme les tourteaux et les déchets de distilleries agricoles.

3.4.5 Objectifs

L'Union européenne a défini des objectifs pour certains domaines d'utilisation tels que les biocarburants et l'électricité produite à partir de sources d'énergies renouvelables. Ces objectifs devraient être actualisés compte tenu de l'évolution actuelle des prix sur le marché des énergies fossiles. Le Comité estime que l'Union européenne devrait également formuler des objectifs et un cadre d'action communs dans le domaine des valorisations matérielles et de l'utilisation de la chaleur.

3.4.5.1 S'agissant des **buts** à se fixer, le Comité estime que l'objectif à poursuivre pour **2020** est celui de **4 x 25**. Cela signifie pour la valorisation future de la biomasse que 25 % de la fourniture d'électricité, 25 % de la fourniture de chaleur, 25 % des carburants et 25 % des produits fabriqués à partir du pétrole, comme les matières plastiques, devraient être couverts par les matières premières régénératives et les énergies renouvelables. Ces valeurs ont été établies à partir de la consommation actuelle d'énergies fossiles. Même en cas de réorientation vers les énergies renouvelables sur la base de ces objectifs, une utilisation efficace de toutes les ressources reste déterminante pour le développement des économies nationales. Une mise en œuvre sur une grande échelle implique la nécessité d'une nette

amélioration de l'efficacité des utilisations matérielles et énergétiques au sein de l'Union européenne.

3.5 Identification des obstacles politiques au développement de lignes de produits

En raison des écarts constatés dans l'application des politiques et de la disparité des systèmes en vigueur, les entraves politiques et administratives existant dans les 25 États membres sont multiples. Les paragraphes ci-après passent en revue des domaines essentiels sur lesquels l'UE et les États membres devraient se pencher afin de détecter les effets injustifiés et s'opposant au développement dans le cadre de l'utilisation des matières premières régénératives.

3.5.1 Plantes à fibres

Pour les investisseurs, les contingents nationaux appliqués dans ce secteur aux plantes à fibres longues et courtes constituent un obstacle aux investissements. En ce qui concerne l'aménagement des aides à la transformation allouées aux fibres courtes, le Comité appuie le contenu de l'étude sur l'organisation commune de marché dans le secteur du lin et du chanvre qui a été confiée au bureau Ernst & Young. Cette étude prévoit le maintien de l'aide aux fibres courtes et sa conversion en une aide versée pour l'ensemble des fibres. Afin de favoriser un développement dynamique du secteur des fibres naturelles dans l'UE, le Comité plaide pour qu'une certaine sécurité en termes de planification soit assurée dans cette branche de l'organisation de marché.

3.5.2 Matériaux de construction

S'agissant de la législation appliquée dans le secteur de la construction, il convient d'adapter les procédures d'autorisation de manière à privilégier l'utilisation de matières premières régénératives comme matériau de construction en se fondant sur les propriétés positives de ces produits et leur aptitude au recyclage. Le Comité invite notamment la Commission à examiner dans quelle mesure la législation exclut une utilisation dans le secteur de la construction et à présenter des propositions d'amélioration.

3.5.3 Législation en matière d'émissions et de déchets

Les réglementations en matière d'émissions, notamment pour les petites installations de combustion, et les prescriptions imposées par la législation sur les déchets en ce qui concerne la production d'électricité à partir de la biomasse et les matériaux biodégradables s'opposent également très souvent à l'exploitation des possibilités d'utilisation des matières premières régénératives. Le Comité invite à cet égard à établir un cadre respectueux de l'environnement qui permette une commercialisation dynamique de ces produits et une utilisation accrue de la biomasse, sans occasionner de nuisances environnementales. Cela concerne également le respect de la directive sur la qualité de l'air. Le Comité demande également que la directive sur les véhicules hors d'usage soit adaptée en vue d'une meilleure valorisation des déchets et qu'en particulier l'efficacité énergétique dans ce secteur soit examinée sous l'angle des nouveaux matériaux, des constructions en matériaux légers et des propriétés de recyclage.

3.5.4 Droit fiscal

S'agissant du rapprochement des systèmes fiscaux au niveau européen, le Comité appelle à aménager davantage ces systèmes dans l'optique de la protection de l'environnement et de la préservation des ressources. L'objectif à cet égard doit être aussi d'abolir les privilèges fiscaux prévus pour l'utilisation des énergies fossiles. Il convient en revanche d'envisager l'hypothèse d'une réduction de la taxe sur le chiffre d'affaires, dans le domaine des fibres naturelles par exemple. L'on pourrait également mentionner comme autre exemple la réduction de la taxe sur le chiffre d'affaires en ce qui concerne l'utilisation de matières premières régénératives dans les systèmes de chauffage urbain.

3.5.5 Normes européennes

Même si les normes de transformation sont réglementées par la loi, il y a lieu de contrôler de manière suivie et de promouvoir l'adaptation et l'amélioration des systèmes de normalisation au regard des nouveaux matériaux et des nouvelles technologies utilisés dans le domaine de la biomasse. Il s'agit de garantir notamment, par le biais de la normalisation des processus, un bilan positif en ce qui concerne l'origine de ces produits. Un système d'accréditation s'avère nécessaire à cet égard. S'agissant par exemple du taux de carbone, la déforestation d'une forêt tropicale en vue de la production d'huile de palme peut avoir un impact négatif sur la régulation du carbone pour une période de trente ans. En outre, les systèmes de normalisation doivent être revus dans une perspective européenne afin d'être étendus à la qualité des produits issus de la biomasse et aux propriétés de recyclage de celle-ci.

3.6 Stratégies politiques en faveur d'une utilisation accrue des matières premières régénératives dans l'Union européenne

Le CESE note avec préoccupation l'absence d'avancées actuelles vers la mise en œuvre d'une politique européenne plus efficace dans le domaine de l'énergie et des matières premières.

Le Comité déplore que de très nombreux services de la Commission travaillent indépendamment les uns des autres dans le domaine des matières premières régénératives. Étant donné l'importance fondamentale de ce domaine politique, il demande la création au sein de la Commission d'une cellule de coordination ou d'un groupe d'action spécifique. Il est indispensable de définir des objectifs ambitieux, comme indiqué au paragraphe 3.4.5.1.

3.6.1 Plan d'action sur la biomasse

3.6.1.1 Le CESE se félicite que la Commission ait élaboré un plan d'action communautaire sur la biomasse. Des plans d'action nationaux/régionaux devront être établis sur la base de ce plan d'action. Pour atteindre l'objectif visé, des contrôles seront nécessaires. Le Comité se félicite que ce plan d'action mentionne le fait que le potentiel existant en matière de chaleur soit en grande partie inexploité. Mais il regrette que le plan d'action biomasse ne traite que de l'utilisation énergétique de la biomasse. C'est pourquoi il demande que ce plan soit étendu au domaine des utilisations matérielles, que la recherche de nouvelles utilisations soit soutenue et que des actions d'information, de sensibilisation et de conseil soient encouragées. S'agissant de la politique économique, il convient de lancer une

initiative d'aide à la création d'entreprises dans le domaine des matières premières régénératives, afin d'aider notamment les PME, compte tenu de la difficulté à obtenir du capital à risque. Le Comité déplore que le plan d'action ne propose pas des conditions d'accès au marché suffisamment adaptées pour tenir compte des problèmes du commerce mondial.

3.6.1.2 La communication de la Commission sur l'aide en faveur de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables (COM(2005) 627 du 7 décembre 2005) montre comment, dans le secteur de la biomasse et du biogaz en particulier, les potentiels existants sont loin d'être exploités dans la plupart des pays européens en raison d'un cadre législatif insuffisant. Les systèmes de tarifs de rachat, avec des prix établis en fonction des coûts, se sont avérés très efficaces pour la commercialisation d'énergies écologiques. Le CESE attend de la Commission qu'elle définisse sur la base de ce document des objectifs plus ambitieux.

3.6.2 Recherche et développement

3.6.2.1 Le Comité relève que le 7^{ème} programme cadre de recherche n'accorde toujours pas une place essentielle à l'utilisation de la biomasse. Des programmes de recherche plus étendus doivent être lancés tant en ce qui concerne la recherche dans le domaine de l'énergie que l'utilisation matérielle des matières premières régénératives. Le CESE rappelle les interfaces existant avec d'autres domaines de recherche comme la recherche sur les matériaux, la recherche dans le domaine de la chimie et les nanotechnologies, interfaces qui doivent être explorées. L'adoption du règlement REACH constitue à ses yeux un motif supplémentaire pour l'intensification des travaux de recherche dans le domaine de la chimie fondée sur la biomasse.

3.6.2.2 Sans l'adoption d'un modèle totalement différent comme le préconise le Comité pour le nouveau programme cadre de recherche, la réorientation qui s'impose dans l'UE dans le domaine des matières premières ne sera pas possible. Aujourd'hui, ce n'est pas l'offre quantitative de matières premières régénératives qui freine une telle évolution. C'est plutôt le retard pris dans le développement des techniques de transformation et de conversion jusqu'à la mise au point du produit transformé ou prêt à être commercialisé. Les activités de recherche dans ce domaine doivent être intensifiées.

3.6.3 Fonds structurels

Le Comité espère que les Fonds structurels consacreront lors de la prochaine période de financement un pourcentage minimal d'investissements aux matières premières régénératives.

3.7 Protection de l'environnement, de la nature et des paysages — Préservation de la biodiversité

Le Comité considère que le développement de l'utilisation des matières premières régénératives ne doit pas se faire au détriment d'autres objectifs environnementaux. C'est pourquoi il préconise le respect des principes suivants:

- la culture de matières premières régénératives doit s'effectuer conformément aux mêmes bonnes pratiques professionnelles que celles en usage pour la production de denrées alimentaires;

- les sols doivent rester aptes à la production de denrées alimentaires même après la culture de matières premières non alimentaires, laquelle doit suivre les modalités indiquées aux paragraphes 3.2 à 3.2.3;
- la culture de matières premières régénératives doit être pratiquée sur des sols utilisés à des fins agricoles ou sur des terres en jachère. Cela inclut également les surfaces provisoirement inexploitées en raison par exemple de la réforme agricole. Il ne doit pas en résulter une diminution des pâturages permanents;
- afin de limiter les transports, dont les effets négatifs sur l'environnement sont notoires, il y a lieu d'encourager une production s'effectuant dans le cadre de circuits régionaux et locaux;
- les surfaces présentant un intérêt écologique doivent être préservées au nom de la protection de l'environnement et gérées dans le cadre des objectifs de protection;
- il convient de promouvoir et de cultiver en priorité les matières premières régénératives présentant des écobilans positifs.

Ces principes devraient aussi être à la base des règles nationales et internationales d'accréditation.

Le respect de ces principes garantit que la production de matières premières régénératives bénéficie à la fois au développement économique et à l'environnement: «les objectifs apparentés doivent être poursuivis de concert».

Bruxelles, le 15 mars 2006.

3.8 Dimension internationale du développement des matières premières régénératives

Compte tenu des risques de conflits liés aux matières premières comme le pétrole, le développement dans l'Union européenne des matières premières régénératives revêt également une dimension sur le plan de la politique extérieure et de la politique de développement ainsi qu'une valeur pacificatrice.

3.8.1 La priorité doit aller dans tous les pays à l'approvisionnement alimentaire de toutes les catégories de la population. C'est pourquoi le Comité demande, s'agissant du commerce international, que la culture et l'exportation de sources d'énergie renouvelables ne puisse en aucun cas constituer une menace pour **l'approvisionnement alimentaire** d'un pays. Les **règles de l'OMC** doivent également prévoir des critères d'éligibilité sur ce point. Les gouvernements respectifs doivent pouvoir adopter les dispositions politiques nécessaires pour garantir la sécurité alimentaire de leur pays. Le Comité juge également nécessaire l'adoption, dans le cadre des règles non tarifaires de l'Organisation mondiale du commerce, de normes sociales régissant le travail et de normes environnementales s'appliquant aux échanges internationaux de matières premières régénératives. Il soutient la création d'une Agence internationale des énergies renouvelables (IRENA) et plaide pour plus de transparence au niveau international dans le secteur des matières premières.

3.8.2 Le CESE souligne que l'économie de **l'UE est dépendante du développement et de l'exportation de technologies innovantes** ⁽¹⁾. Les procédés et les produits innovants reposant sur les matières premières régénératives pourraient lui permettre d'occuper le premier rang mondial dans le domaine des technologies du futur. Le cadre politique présidant au développement des matières premières régénératives est donc d'une importance déterminante pour le développement économique de l'Union européenne.

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

(1) Avis du CESE – JO C 241 du 28.9.2004, p. 44-48.

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social européen

Les amendements suivants, qui ont recueilli plus du quart des suffrages exprimés, ont été repoussés:

Paragraphe 1.8 — Supprimer:

~~«Le CESE se déclare résolument favorable à la définition par l'UE d'objectifs concernant la part revenant aux matières premières régénératives. Il propose pour 2020 l'objectif de 4 x 25, à savoir 25 % respectivement pour l'électricité, la chaleur, les carburants et les nouveaux matériaux, tels que les matériaux composites, les matières plastiques enrichies en fibres naturelles ou d'autres produits issus de la pétrochimie».~~

Exposé des motifs

L'objectif proposé de 4x25 d'ici à 2020 est trop ambitieux et ne tient pas compte des intérêts de secteurs de production à haute intensité énergétique, tels que l'industrie du papier ou l'industrie chimique.

Résultat du vote

Voix pour: 43

Voix contre: 66

Abstentions: 14

Paragraphe 3.4.5.1 — Modifier comme suit:

~~«S'agissant des buts à se fixer, le Comité estime que l'objectif à poursuivre pour 2020 est celui de 4 x 25. Cela signifie pour la valorisation future de la biomasse que 25 % de la fourniture d'électricité, 25 % de la fourniture de chaleur, 25 % des carburants et 25 % des produits fabriqués à partir du pétrole, comme les matières plastiques, devraient être couverts par les matières premières régénératives et les énergies renouvelables. Ces valeurs ont été établies à partir de la consommation actuelle d'énergies fossiles. Même en cas de réorientation vers les énergies renouvelables sur la base de ces objectifs, une utilisation efficace de toutes les ressources reste déterminante pour le développement des économies nationales. Une mise en oeuvre sur une grande échelle implique la nécessité d'une nette amélioration de l'efficacité des utilisations matérielles et énergétiques au sein de l'Union européenne».~~

Exposé des motifs

L'objectif proposé de 4x25 d'ici à 2020 est trop ambitieux et ne tient pas compte des intérêts de secteurs de production à haute intensité énergétique, tels que l'industrie du papier ou l'industrie chimique.

Résultats du vote

Voix pour: 44

Voix contre: 70

Abstentions: 12

Avis du Comité économique et social européen sur «Le bois comme source d'énergie dans l'Europe élargie»

(2006/C 110/11)

Le 11 juillet 2005, M. Olli Rehn, Mme Mariann Fischer Boel et M. Andris Piebalgs, membres de la Commission, ont demandé par lettre au Comité économique et social européen, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, d'élaborer un avis sur le thème «*Le bois comme source d'énergie dans l'Europe élargie*».

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 27 février 2006 (rapporteur: M. Seppo Kallio).

Lors de sa 425^{ème} session plénière des 15 et 16 mars 2006 (séance du 15 mars 2006), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 130 voix pour et 6 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité économique et social européen (CESE) estime que la question de l'utilisation du bois comme combustible porte en bonne partie sur la manière dont on peut mobiliser un potentiel d'énergie renouvelable⁽¹⁾ inutilisé tout en diminuant les émissions de gaz à effet de serre tels que le dioxyde de carbone et en garantissant le maintien des fonctions d'intérêt général (fonction de protection et de préservation de la biodiversité) des forêts. Une plus grande utilisation du bois comme combustible facilite également la mobilisation des potentiels de matières premières non exploitées pour la transformation industrielle. L'exploitation énergétique du bois contribue à combattre le changement climatique, offre une solution à la faible autonomie énergétique de l'UE et contribue à la sécurité d'approvisionnement: autant d'objectifs de la politique énergétique de l'UE. Néanmoins, le bois ne peut représenter qu'une solution limitée au problème énergétique. Il convient, en outre, de développer d'autres sources d'énergie alternatives et d'intensifier les mesures d'économies d'énergie, y compris l'isolation thermique des bâtiments. Durant son cycle de croissance, le bois absorbe le dioxyde de carbone présent dans l'atmosphère. Un mètre cube de bois absorbe en moyenne 800 kg de dioxyde de carbone. De manière générale, les grandes réserves de bois revêtent une importance considérable pour la fixation durable du dioxyde de carbone dans les forêts. Le fait de bien gérer les forêts et de garantir leur croissance permet d'augmenter les stocks de dioxyde de carbone. Une utilisation accrue de l'énergie du bois contribue au remplacement des ressources d'énergie non renouvelables et à la réduction des émissions des combustibles fossiles. Une utilisation du bois à des fins énergétiques contribue à une gestion plus efficace des forêts et à une croissance accrue des réserves de bois à long terme.

1.2 Le CESE estime en outre que l'utilisation accrue du bois comme combustible exige l'adoption d'une stratégie à long terme, fondée sur l'abolition des règles qui empêchent et freinent ladite utilisation. Il est nécessaire de garantir un environnement équitable pour l'exploitation énergétique du bois en supprimant les régimes de taxation et d'aide en faveur des combustibles fossiles. Une norme européenne — CEN/TS 14961 — relative aux classes et spécifications des biocombustibles solides a été publiée.

1.3 De l'avis du CESE, il est important de promouvoir l'utilisation durable du bois dans tous les pays et de favoriser l'émergence d'un marché du combustible pour les sous-produits de l'industrie, les entreprises qui produisent de l'énergie à partir de l'exploitation des forêts et la transformation du bois en combustible. La production et l'utilisation de combustibles sont souvent étroitement liées à l'industrie forestière et à l'industrie du bois. S'agissant des combustibles modernes issus du bois — boulets, briquettes ou biocombustible liquide — un marché s'est mis en place au niveau international. Le développement de ce nouveau marché dépend de l'existence d'instruments économiques permettant aux nouveaux opérateurs de trouver leur place sur le marché. Ces instruments peuvent aider à augmenter la demande et l'offre de bois. L'application aux combustibles fossiles d'une taxe sur le dioxyde de carbone et aux combustibles à base de bois d'un faible taux de TVA ferait croître la demande en énergie produite à partir du bois. Des aides à l'investissement peuvent être utilisées pour accroître la demande de combustibles à base de bois par les producteurs d'énergie. Par ailleurs, il convient d'intensifier la promotion des combustibles à base de bois, la formation et les activités de recherche et développement. Les instruments économiques doivent éviter de porter sur le système d'échange de droits d'émission. Pour les nouveaux États membres, le transfert de technologies et de bonnes pratiques ainsi que l'élaboration d'une stratégie de communication pourraient constituer des actions d'aide particulièrement importantes.

1.4 Le CESE estime que pour pouvoir utiliser et mobiliser ces ressources inexploitées, il est nécessaire de disposer d'acteurs capables de survivre économiquement sur un marché qui fonctionne. Dans les pays où un tel marché n'est pas développé, il y a lieu d'accorder à ces acteurs des aides provisoires provenant par exemple du Fonds de développement rural. Il est vital de soutenir les organisations de propriétaires forestiers, les entrepreneurs locaux et les petites et moyennes entreprises.

1.5 Le CESE souhaite accroître la demande de bois comme combustible grâce à des instruments économiques de soutien à l'environnement permettant de traiter les différents consommateurs sur un même pied et de promouvoir l'utilisation de bois comme combustible dans tous les segments du marché, qu'il s'agisse du chauffage des maisons individuelles à l'aide de bois

⁽¹⁾ Directive 2001/77/CE, JO L 283, 27.10.2001, p. 35, art. 2 (b).

de chauffe et de combustible issus de la transformation du bois, du chauffage des grands immeubles privés, des installations de production de chaleur et d'électricité à distance dans les villages, les regroupements de communes et les villes ou encore, bien évidemment, de l'industrie forestière et des autres installations industrielles consommatrices de chaleur et d'électricité qui ont accès au bois comme combustible au niveau local ou régional. Le bois ne doit rentrer en ligne de compte en grande quantité comme source d'énergie qu'à condition que toutes les possibilités d'isolation thermique aient été exploitées et que le mode de chauffage soit conçu en combinaison avec d'autres types d'énergie alternatives (comme l'énergie solaire).

1.6 Le CESE estime qu'il y a lieu de lancer des initiatives en faveur des entreprises dont l'activité est liée à la production de combustibles issus du bois et à la production de chaleur et d'électricité à partir du bois dans la plupart des États membres, mais plus particulièrement dans les nouveaux États membres et les pays candidats qui disposent de petites propriétés forestières, où le niveau d'organisation des propriétaires privés est faible et l'utilisation des ressources forestières est limitée. Les exigences relatives à la création d'entreprises sont souvent trop élevées. La réduction de ces obstacles contribuerait au développement de l'activité des entreprises et stimulerait l'émergence et le développement d'un marché dans ce domaine. Les ressources des Fonds structurels doivent être exploitées activement afin d'initier des activités entrepreneuriales et de favoriser la création de marchés locaux et régionaux.

1.7 Le CESE estime que tous les combustibles doivent être traités sur un pied d'égalité. La compétitivité du bois vis-à-vis des autres biocombustibles ne doit pas être mise en danger par des instruments d'autres domaines d'action de l'UE. Les systèmes actuels de production d'énergie peuvent fonctionner à partir de la biomasse ligneuse, qui constitue également une matière première pour la production de carburants pour le transport.

1.8 Le CESE estime que les accords et les dispositions qui limitent la libre circulation ainsi que les autres entraves aux échanges qui frappent les combustibles issus de la transformation du bois dans l'UE doivent être abolis. Le bois peut contribuer dans une large mesure au renforcement de la compétitivité dans le domaine de l'énergie, et peut rivaliser avec les autres sources d'énergie, en particulier au niveau local et régional.

1.9 Le CESE constate que le potentiel et l'utilisation du bois en tant que combustible ne sont pas assez connus dans l'Union européenne. L'inventaire des ressources en bois destiné à la production d'énergie doit être amélioré dans tous les États membres ainsi que dans les pays candidats à l'adhésion. Cette information est à la base du développement durable. Il conviendra en la matière d'adopter des approches plus différenciées. C'est ainsi qu'il faut laisser aux grandes étendues de forêts feuillues d'Europe centrale le potentiel forestier nécessaire à la conservation de la biodiversité. L'on connaît mal en particulier la part des ressources forestières qui, en raison de leur situation, ne peuvent être utilisées dans l'industrie. Ces ressources doivent dès lors être clairement définies, classées et normalisées afin

d'éviter toute distorsion au sein de l'UE. Il y a lieu d'établir au niveau national un inventaire du potentiel du bois en tant que combustible et un suivi de son utilisation. Il faut également examiner avec soin et de manière uniforme toutes les possibilités qu'offre le bois. De cette manière, il sera possible de fixer des objectifs pour ce secteur et de mesurer les résultats des différents instruments.

1.10 Le CESE estime qu'une utilisation accrue du bois comme combustible est un élément important de la lutte contre les incendies de forêt dans les monocultures de conifères instaurées par l'homme. Une utilisation plus intensive, plus particulièrement pour la production d'énergie, peut probablement contribuer à diminuer les risques et la survenance des incendies de forêt.

1.11 Le programme d'utilisation du bois en tant que source d'énergie doit être complété par des études qui porteront sur la sélection de variétés et d'écotypes performants, les méthodes de culture intensives ou le raccourcissement des cycles de production. Il convient de développer une filière d'économie forestière dédiée à la sylviculture de plantation. La recherche de méthodes efficaces pour obtenir du bois à destination énergétique ne doit ni entraîner de conséquences négatives pour la préservation de la biodiversité, ni susciter des problèmes pour la gestion de l'eau au niveau local ou régional. Le CESE estime qu'il y a lieu de développer la technique de combustion ainsi que la technologie et la logistique nécessaires pour utiliser les combustibles à base de bois issus des forêts. Des résultats durables peuvent être atteints par le biais d'aides à la recherche et au développement, ainsi qu'à la diffusion de l'information et au transfert de technologies. Des règles communes doivent être élaborées au niveau européen en ce qui concerne les petites chaudières à combustible solide, afin d'éviter une distorsion de la concurrence.

1.12 Selon le CESE, davantage d'informations doivent être fournies sur les possibilités d'utilisation de l'énergie du bois, et ce dans tous les domaines, depuis l'utilisation des briquettes dans les maisons particulières à l'utilisation à grande échelle des copeaux et des produits dérivés du bois dans les entreprises et les villes. Dans de nombreuses centrales thermiques modernes, le bois peut tout à fait être utilisé en même temps que d'autres combustibles solides.

1.13 L'utilisation de combustibles à base de bois, de sous-produits de l'industrie forestière et de résidus de coupes (flèches, branches, souches et petit bois) améliorerait la rentabilité de la sylviculture durable et la compétitivité du secteur forestier sans mettre sérieusement en péril l'approvisionnement en matières premières de l'industrie forestière ni les emplois dans le secteur forestier ou les industries du bois. Un recours accru à l'énergie du bois influencerait de manière significative la capacité du secteur forestier à atteindre les objectifs de la stratégie de Lisbonne.

1.14 Il convient d'assigner également à la production de bois énergétique des terrains retirés de l'usage agricole (reboisement pour la création de forêts à des fins d'énergie).

2. Généralités

2.1 L'Union européenne n'a pas de politique énergétique commune. Elle a adopté ces dernières années des décisions relatives au marché de l'énergie électrique (directive 96/92/CE⁽²⁾) et du gaz naturel (directive 98/30/CE⁽³⁾), à l'approvisionnement en énergie, à l'utilisation accrue des sources d'énergie renouvelables et aux questions d'environnement liées à la production d'énergie. Dans le même temps, les tentatives de parvenir à un niveau de taxation commun des émissions de dioxyde de carbone provoquées par les combustibles fossiles, une mesure qui aiderait grandement à promouvoir les énergies renouvelables, ont échoué.

2.2 Le livre blanc publié par la Commission en 1997⁽⁴⁾ fixait comme objectif, en matière d'énergies renouvelables, de passer de 45 millions de tonnes équivalent pétrole (MTEP) en 1995 à 135 MTEP en 2010. Cet objectif (pour une UE à 15) correspondait à une augmentation de la part des énergies renouvelables de 5,2 % à 12 % à l'horizon 2010. En 2001, cette part était de 6 %; elle pourrait, dans le meilleur des cas, atteindre 10 %, mais aussi, dans le pire des cas, plafonner à 8 %. Dans ce contexte, les actions adoptées sont insuffisantes pour orienter l'évolution du processus dans la bonne direction et atteindre le but fixé à la date prévue. Une communication de la Commission⁽⁵⁾ fournit des indications similaires.

2.3 Dans son Livre vert intitulé «Vers une stratégie européenne de sécurité de l'approvisionnement énergétique»⁽⁶⁾, la Commission exprime sa ferme volonté de réduire les besoins en importations d'énergie en Europe et d'accroître le degré d'autonomie dans ce domaine. Le taux d'autosuffisance est aujourd'hui d'un peu plus de 50 %; d'un point de vue stratégique, c'est très insuffisant.

2.4 L'objectif à atteindre, selon la directive 2001/77/CE⁽⁷⁾ relative à la promotion de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables sur le marché intérieur de l'électricité, est de porter la part de l'électricité renouvelable à 22 % d'ici 2010. L'évaluation des mesures adoptées et des résultats obtenus montrent que cette part ne sera que de 18-19 % pour la période indiquée. L'accroissement de la part d'électricité produite à partir de la biomasse est indiscutable. L'on observe toutefois des différences manifestes d'un pays à l'autre.

2.5 En ce qui concerne l'accroissement de l'utilisation des biocarburants, la directive 2003/30/CE⁽⁸⁾ fixe comme objectif pour 2010 5,75 % de la quantité totale d'essence et de gazole. Pour 2005, étape intermédiaire, l'objectif était de 2 %. Résultat: 1,4 % seulement.

2.6 La directive restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité (2003/96/CE⁽⁹⁾) donne la possibilité aux États membres soit d'appliquer

des exonérations totales ou partielles aux combustibles dérivés du bois, soit de leur appliquer un niveau de taxation plus faible. Cette mesure permet d'exonérer totalement ou partiellement les combustibles et carburants provenant de ressources renouvelables et la taxe totale peut même être inférieure au niveau indiqué. L'exonération est consentie pour un maximum de 6 ans. Ces facilités fiscales ne pourront plus être accordées après le 31 décembre 2012; celles qui auront été accordées au titre de cette décision prendront fin au plus tard en 2018.

2.7 Une directive communautaire relative aux échanges de droits d'émission de gaz à effet de serre (2003/87/CE⁽¹⁰⁾) a été adoptée à l'automne 2003. Une autre directive (2004/101/CE⁽¹¹⁾), adoptée en septembre 2004, autorise les échanges de droits d'émissions dans les projets de développement tant à l'extérieur de l'UE (mécanisme de développement propre ou MDP) qu'entre pays industrialisés (mise en oeuvre conjointe ou MOC).

2.8 La Commission a publié en décembre 2005 une communication intitulée «Plan d'action dans le domaine de la biomasse»⁽¹²⁾, dont l'objectif est de relancer et de renforcer l'utilisation des bioénergies dans les États membres.

2.9 La plus grande partie de la biomasse utilisée pour la production d'énergie est utilisée pour la production de chaleur. Le Comité préconise l'élaboration d'une directive visant à promouvoir l'utilisation de la biomasse pour la production de chaleur.

2.10 L'idéal, du point de vue de l'efficacité énergétique, est de produire de l'électricité et de la chaleur simultanément dans la même installation. La cogénération est particulièrement importante dans la production de chauffage urbain et dans les efforts destinés à augmenter l'utilisation de la biomasse. La directive 2004/8/CE⁽¹³⁾ a été adoptée afin de promouvoir la production combinée d'électricité et de chaleur.

2.11 Le VII^{ème} programme-cadre communautaire de recherche (2007-2013) est actuellement en cours d'élaboration. Le secteur forestier de l'UE a créé une plate-forme technologique dont le programme de recherche comporte notamment un effort considérable en matière de recherche et de développement dans le domaine de l'énergie dérivée du bois.

2.12 La situation de la concurrence sur le marché de l'énergie a évolué de manière très différente dans les diverses parties de l'Europe. Cette remarque vaut non seulement pour la production et la distribution, spécialement dans le domaine de l'électricité, mais s'applique aussi, dans de nombreux cas, à la vente de combustibles fossiles. La concurrence, dans le secteur énergétique, fonctionne mal. Le bois, en tant que combustible local et régional, pourrait contribuer à stimuler la concurrence sur les marchés.

⁽²⁾ Directive 96/92/CE, JO L 27, 30.01.1997, p. 20-29.

⁽³⁾ Directive 98/30/CE, JO L 204, 21.07.1998, p. 1-2.

⁽⁴⁾ COM(1997) 599 final, 26.11.1997.

⁽⁵⁾ COM(2004) 366 final, 26.05.2004.

⁽⁶⁾ COM(2000) 769 final, 01.12.2000.

⁽⁷⁾ Directive 2001/77/CE, JO L 283, 27.10.2001, p. 33-40.

⁽⁸⁾ Directive 2003/30/CE, JO L 123, 17.05.2003, p. 42-46.

⁽⁹⁾ Directive 2003/96/CE, JO L 283, 31.10.2003, p. 51-70.

⁽¹⁰⁾ Directive 2003/87/CE, JO L 275, 25.10.2003, p. 32-46.

⁽¹¹⁾ Directive 2004/101/CE, JO L 338, 13.11.2004, p. 18-23.

⁽¹²⁾ COM(2005) 628 final, 07.12.2005.

⁽¹³⁾ Directive 2004/8/CE, JO L 52, 21.02.2004, p. 50-66.

2.13 Les possibilités pour les nouveaux acteurs au sein du secteur de l'énergie sont limitées, et les petits acteurs désireux de fournir de l'électricité au réseau dans les mêmes conditions que les autres ont du mal à s'affirmer. La situation varie fortement d'un État membre à l'autre.

2.14 Le 30 septembre 2005, le Parlement européen a adopté un rapport dont l'objectif affiché est de porter la part des énergies renouvelables à 20 % d'ici 2020. Dans ce rapport, le Parlement européen estime que les énergies renouvelables n'ont pas libre accès au marché. Il préconise l'abolition des actions administratives qui entravent leur développement. Il propose également d'inclure dans le prix de l'énergie les coûts externes de l'utilisation des combustibles fossiles et de mettre fin aux aides accordées aux énergies classiques nuisibles, ainsi qu'aux taxes qui frappent les énergies renouvelables.

2.15 En Europe, les organisations de citoyens coordonnent activement leurs points de vue sur les énergies renouvelables par le biais de l'éco-étiquetage de l'électricité. Le bois, en tant que ressource naturelle renouvelable, satisfait aux exigences de la production d'énergie durable. L'exploitation énergétique du bois contribue à la mise en œuvre d'une sylviculture durable. L'utilisation durable du bois exige également que la coupe ne dépasse pas le potentiel de croissance du bois. La gestion durable des forêts est fondée sur et assurée par les décisions prises dans le cadre de la CMPFE (Conférence ministérielle sur la protection des forêts en Europe) relatives à la sylviculture durable en Europe. La sylviculture durable est également assurée grâce aux systèmes de certification des forêts. Conformément aux critères de gestion durable des forêts adoptés lors de la réunion des ministres des forêts à Lisbonne, l'extraction de biomasse des zones forestières à des fins énergétiques doit être opérée de manière à préserver l'approvisionnement en carbone et les cycles de fixation dans le sol. Les processus d'évolution, l'apport d'éléments nutritifs et le maintien des conditions physiques et chimiques du sol doivent également être garantis. Actuellement, il y a lieu de se concentrer sur l'augmentation durable de l'utilisation et de la production du bois. Il est souhaitable de développer parallèlement de bonnes méthodes pour l'exploitation de l'énergie du bois. Dans de nombreux États membres de l'UE, il existe aussi de bons exemples de systèmes d'étiquetage pour l'énergie du bois qui garantissent le contrôle de la production d'énergie et informent les consommateurs sur le respect des critères environnementaux.

2.16 Les ressources forestières de l'UE (volume des troncs en mètres cubes sans résidus) ont augmenté d'environ 30 % avec l'adhésion des dix nouveaux États membres en 2004. La superficie forestière totale de l'UE représente à ce jour 140 millions d'hectares et celle des pays candidats environ 22 millions d'hectares. La superficie forestière exploitée à des fins économiques (forêts disponibles pour l'approvisionnement en bois, à savoir celles pour lesquelles les restrictions légales, économiques ou liées à la protection de l'environnement n'affectent pas de manière significative la production de bois) s'élève à 117 millions d'hectares dans les États membres de l'UE et à 19 millions d'hectares dans les pays candidats. L'accroissement

annuel net des arbres (accroissement brut moins les pertes naturelles) s'élève à l'échelle de l'UE à 560 millions m³. En 2002, le volume d'abattage représentait 350 millions m³, dont 41 millions m³ d'abattage traditionnel pour bois de chauffage. Les importations nettes de bois brut de l'UE avoisinent les 25 millions m³. Ensemble, l'industrie et les ménages exploitent 62 % de l'accroissement annuel, dont plus de 7 % de bois de chauffage traditionnel pour les ménages. Plus de 10 % de l'accroissement total concernent des forêts faisant l'objet de mesures de protection ou des zones non exploitées à des fins commerciales.

2.16.1 En d'autres termes, près de 30 % de l'accroissement demeurent inexploités, raison pour laquelle le capital forestier de l'UE continue à croître comme cela a été le cas ces 50 dernières années. Une partie de ce bois inexploité (170 millions m³) est formée de petit bois, qui ne peut être utilisé qu'à des fins énergétiques. De ce volume inexploité, 30 millions m³ peuvent être utilisés comme bois énergétique, outre une utilisation comme matière première. Chaque année, 173 millions m³ de résidus de coupe et autres bois abattus propices à la production d'énergie sont abandonnés dans les forêts. Compte tenu des restrictions techniques, économiques et écologiques, l'on estime à 70 millions m³ la part de ce volume susceptible d'être utilisée, sous la forme de résidus de coupe et de souches.

2.16.2 Les sous-produits de l'industrie forestière (liqueur noire, écorces, sciures, etc.) ainsi que le bois recyclé offrent le plus grand potentiel et sont déjà utilisés efficacement dans de nombreux pays, en particulier dans le cadre d'une industrie forestière intégrée. L'utilisation de sous-produits et de bois recyclé à des fins énergétiques pourrait représenter 30-50 % de l'utilisation de bois brut (soit 100-167 millions m³ de bois brut).

2.16.3 Vu ce qui précède, le potentiel durable de bois énergétique dans l'UE est d'environ 267 millions m³, une partie des sous-produits de l'industrie inclus dans ce chiffre étant déjà exploitée. Ce volume de bois correspond à quelque 50 MTEP d'énergie. Les forêts de l'UE recèlent ainsi un potentiel inexploité en termes d'énergie du bois d'au moins 100 millions m³. Une utilisation accrue de bois brut de l'industrie forestière peut augmenter la quantité de sous-produits. De petites quantités de bois énergétique peuvent être obtenues grâce à la gestion du paysage culturel. Le Comité du bois FAO/CEE est en train de développer une procédure de suivi de l'utilisation de combustibles dérivés du bois et de tester un système de collecte de données dans dix pays.

2.16.4 En 2001, la consommation d'énergie de l'UE (UE25) s'élevait à 1668 MTEP, dont seulement 101,3 provenaient de sources d'énergie renouvelables. Dans la plupart des pays — à l'exception de quatre — la biomasse constituait la plus grande partie de cette consommation. Dans onze pays, cette part était supérieure à 75 %. Elle était particulièrement importante dans les nouveaux États membres, à l'exception de Malte et de Chypre.

3. Gaz à effet de serre et utilisation du bois comme solution de rechange

3.1 Le principal coût indirect des sources d'énergie fossile résulte du changement climatique. Le dioxyde de carbone est le plus important gaz à effet de serre. Certains pays ont tenté de résoudre la question des émissions de dioxyde de carbone en instaurant une taxation sur le CO₂. Le soufre, le dioxyde d'azote et les microparticules entraînent également des coûts externes. Le bois est un combustible neutre du point de vue du dioxyde de carbone et ne contribue donc pas aux émissions nettes dans l'atmosphère. Comparé à d'autres combustibles, il contient peu de soufre et d'azote. En ce qui concerne les émissions de microparticules, la principale source est l'utilisation traditionnelle à des fins privées.

3.2 Actuellement, le bien-être de notre planète repose presque exclusivement sur l'utilisation de ressources naturelles limitées. C'est le cas notamment pour la production et l'utilisation de l'énergie issue de combustibles fossiles tels que le lignite, le charbon, le pétrole, le schiste bitumineux et le gaz naturel.

3.3 L'utilisation d'énergie est la principale cause (59 %) des émissions de gaz à effet de serre dans le monde. Elle est surtout à l'origine des émissions de dioxyde de carbone, dont la teneur dans l'air augmente depuis de nombreuses décennies.

3.4 L'utilisation de combustibles fossiles est également à l'origine de l'émission d'autres matières qui causent des dommages à l'environnement, comme par exemple les anhydrides sulfureux, les bioxydes d'azote et des particules de tailles diverses. L'utilisation de bois comme combustible de remplacement a pour effet de diminuer ces émissions. La combustion de bois remplace partiellement la production d'énergie produite à partir de combustibles fossiles, lesquels ont un impact beaucoup plus important sur l'environnement.

3.5 L'utilisation du bois dans la fabrication de différents produits constitue une manière efficace de diminuer les émissions de CO₂ dans la mesure où fabriquer des produits à partir du bois exige généralement beaucoup moins d'énergie que les matériaux concurrents. Le bois, en tant que matériau, est en outre un substitut à d'autres ressources naturelles non renouvelables. La compétitivité du bois par rapport à des produits consommateurs d'énergie — acier, béton — pourrait augmenter en raison des échanges de droits d'émission.

3.6 L'utilisation d'énergies renouvelables à la place des combustibles fossiles peut contribuer à la diminution des gaz à effet de serre. Cette diminution varie en fonction du type de combustible utilisé et de la méthode de production remplacée par une source d'énergie renouvelable. Tous les combustibles fossiles n'ont pas le même coefficient d'émission de CO₂. S'agissant de la diminution des émissions, il est particulièrement important d'opter pour les productions d'énergie pour lesquelles le coût unitaire des émissions est faible.

3.7 Seule la production d'électricité à l'aide de combustibles fossiles est une mauvaise solution du point de vue de l'environnement.

Nombre de procédés industriels ont des besoins importants en chaleur, vapeur et électricité, ce qui explique pourquoi il est particulièrement justifié de produire de l'électricité en rapport avec les procédés industriels.

3.8 Les industries forestières mécanique et chimique utilisent le bois en premier lieu pour fabriquer des objets en bois et en papier. Certains types de sous-produits apparaissent au cours du processus de production et conviennent particulièrement bien en tant que combustibles pour la production d'énergie. L'industrie chimique moderne de pâte à papier et l'industrie de la scierie sont dans la plupart des cas des producteurs nets d'énergie, c'est-à-dire qu'ils peuvent produire davantage d'énergie qu'ils n'en consomment. La partie des sous-produits qui n'est pas nécessaire à la production d'énergie propre pourrait être vendue sur le marché des biocarburants.

3.9 Le sous-produit le plus important des usines de pâte au sulfate utilisé dans la production d'électricité et de chaleur est la liqueur noire, qui contient de la lignite. Cette liqueur noire constitue également pour l'avenir une matière première pour la production de carburant automobile. Certes, pour y arriver, il conviendra d'intensifier les activités de recherche et développement. L'éthanol obtenu par la lignocellulose et le gazage ainsi que la production subséquente de diesel de synthèse constituent autant de sources d'énergie probables.

3.10 Les nouveaux États membres constituent un potentiel important s'agissant de l'extension de l'industrie forestière et de l'utilisation du bois comme matière première pour la production d'énergie et de produits à base de bois.

3.11 Le marché des biocarburants est en règle générale local ou régional, ce qui s'explique, par exemple, par les frais de transport. La transformation, par exemple, des sous-produits de l'ébénisterie ou de la scierie en boulets, en bio-huile par pyrolyse ou en briquettes peut trouver sans difficulté de nouveaux marchés, plus vastes. Il conviendrait également de développer des réseaux de distribution et de garantir leur activité afin de faciliter l'utilisation de ces produits par les consommateurs. La nouvelle classification CEN rend la distribution et le commerce plus aisés.

3.12 Les feux de forêt sont un problème important essentiellement dans des pays méditerranéens tels que le Portugal, l'Espagne, la France, l'Italie et la Grèce. Ils représentent également un problème, de moindre ampleur, dans les pays d'Europe septentrionale. Si l'on gère ces régions et si l'on récupère les matériaux augmentant les risques d'incendie, l'on peut réduire les pertes sur le plan économique. Les causes des incendies de forêts sont multiples, mais trois d'entre elles sont importantes et méritent d'être soulignées: l'état des forêts — les résidus de coupes doivent être éliminés afin de diminuer les risques d'incendie -, le comportement des personnes et les carences en termes de systèmes de surveillance et d'extinction. Les feux de forêt sont des catastrophes naturelles majeures qu'il faut tenter par tous les moyens possibles de prévenir et de combattre, tant dans les États membres que dans l'UE.

4. Politique internationale et développement

4.1 En 2005, le marché de l'énergie a été frappé par l'augmentation des prix du pétrole et par un déficit de la capacité de transformation des produits pétroliers. Dans le même temps, les prix de l'électricité ont généralement augmenté. L'une des causes de cette augmentation étant le commerce des droits d'émissions, dont l'impact global est pour l'heure impossible à évaluer. En outre, la dérégulation du marché de l'électricité a été de très faible ampleur.

4.2 Sur le plan international, la politique en matière de changement climatique est un facteur clef de l'augmentation de l'utilisation des sources d'énergie renouvelables. L'Union européenne, conformément au protocole de Kyoto entré en vigueur le 18 février 2005, s'est engagée à diminuer les émissions de CO₂ de 8 % par rapport aux niveaux de 1992. Cette diminution a été répartie entre les États membres en fonction de la capacité de chaque pays à réduire les émissions. Les échanges de droits d'émission de l'UE font partie de la stratégie de l'Union en matière de climat et ne sont que partiellement liés au protocole de Kyoto.

4.3 Le commerce des droits d'émission au sein de l'UE a débuté le 1^{er} janvier 2005. La première période couvre les années 2005-2007 et ne concerne que le CO₂. La répartition interne dans l'UE-15 n'est d'application que si l'ensemble de l'UE-15 parvient à réduire les émissions; dans le cas contraire, chaque État membre de l'UE-15 doit s'efforcer de réduire le niveau de ses émissions de 8 % comme les autres pays. Certains États membres ont même des exigences encore plus ambitieuses pour la période 2008-2012. Pour l'après 2012, la situation sur le plan international est incertaine. Certains États membres de l'UE ont annoncé différents objectifs, tant pour l'UE dans son ensemble que pour eux-mêmes.

4.4 L'Union européenne n'a pas de politique forestière commune, les États membres appliquant leurs propres politiques et programmes forestiers nationaux. Le Conseil des ministres de l'UE a approuvé une stratégie forestière en 1998. Parmi les fondements de cette stratégie, l'on trouve le principe de subsidiarité, selon lequel ce domaine est principalement du ressort des États membres. En mars 2005, la Commission, dans une communication consacrée à la réalisation de cette stratégie forestière⁽¹⁴⁾, insiste sur le fait que la promotion de l'énergie produite à partir du bois crée une valeur ajoutée pour la politique de développement durable de l'UE. En octobre 2005, le CÉSE a adopté un avis⁽¹⁵⁾ approuvant la communication précitée. La Commission travaille actuellement à un plan d'action relatif à l'exploitation forestière durable dans l'UE; ce plan devrait voir le jour en 2006.

⁽¹⁴⁾ COM(2005) 84 final, 10.03.2005.

⁽¹⁵⁾ CESE 1252/2005, JO C 28, 03.02.2006, p. 57-65.

4.5 Depuis 1998, la surface forestière de l'UE s'est accrue de 20 % et le nombre de propriétaires privés est passé de 12 à 16 millions. Dans la plupart des nouveaux États membres, l'État possède toujours une part importante des forêts. Dans les nouveaux et futurs États membres, il est impératif d'améliorer la capacité de l'industrie forestière privée. Dans de nombreux pays, les marchés du bois sont peu développés. Le développement de l'industrie forestière y est encore modeste, mais les perspectives d'amélioration sont bonnes, à condition que ces pays élaborent des politiques forestières efficaces et efficientes. Par ailleurs, il conviendrait d'aiguiser l'intérêt pour la production d'énergie à partir du bois, qui requiert une vaste mobilisation de l'ensemble du secteur forestier, en particulier au début de la chaîne de production.

4.6 Il existe de nombreuses petites exploitations forestières dans l'UE. Des actions devraient être menées pour améliorer leur organisation et la coopération entre elles afin de promouvoir la sylviculture ainsi qu'une production efficace d'énergie à partir du bois. L'UE pourrait apporter sa contribution en aidant les organisations du secteur forestier à renforcer leurs capacités et savoir-faire.

4.7 Les formes d'énergie concurrentes sont souvent développées dans des conditions de marché monopolistique, où il est extrêmement difficile de créer des marchés locaux et régionaux opérationnels pour les combustibles dérivés du bois.

4.8 Le marché des combustibles s'étend à l'échelle mondiale. L'électricité peut également être transportée en grandes quantités au-delà des frontières. Malgré cela, l'Europe n'est pas — et ne peut pas être — totalement autosuffisante en termes de production énergétique. Pour améliorer l'approvisionnement en énergie de l'UE, il conviendrait de concentrer plus particulièrement les efforts sur les objectifs visant à accroître la part d'énergie produite au sein de l'UE et à réduire sa dépendance des importations.

5. Les combustibles dérivés du bois et leur promotion

5.1 Le bois joue un rôle important dans l'approvisionnement en énergie dans les pays riches en forêts. Le potentiel forestier étant utilisé à des fins industrielles à seulement un peu plus de 50 %, des efforts devront être consentis pour exploiter les sous-produits des coupes forestières et mobiliser ce potentiel inutilisé pour la production d'énergie. Du point de vue du développement durable, l'énergie renouvelable produite à partir du bois est toujours préférable à des produits basés sur des matières premières fossiles. En outre, cela contribue à une gestion efficace et durable des forêts, en particulier lors de la régénération des forêts et de l'éclaircie des jeunes peuplements forestiers.

5.2 Le bois est une ressource naturelle renouvelable et les produits dérivés du bois servent de réservoirs de carbone. Le recyclage des produits du bois est en constante augmentation.

5.3 Les produits du bois, à la fin de leurs différents processus de recyclage, peuvent être utilisés pour produire de l'énergie. De même, tous les produits/sous-produits issus de l'industrie forestière et de l'industrie du bois peuvent être utilisés comme matière première pour la production d'énergie. L'industrie forestière et la production d'énergie sont une combinaison productive écologique efficace.

5.4 Le bois peut être utilisé comme combustible, par exemple pour produire de l'énergie dans les maisons individuelles et les immeubles, pour la production de chaleur à distance et pour les besoins en énergie de l'industrie. La manière la plus efficace de produire de l'électricité est de la fabriquer en combinaison soit avec la chaleur à distance, soit avec la chaleur ou la vapeur industrielle, grâce à la production combinée de chaleur et d'électricité.

5.5 Un bon moyen de renforcer la compétitivité de l'énergie du bois sur le marché énergétique serait de taxer le dioxyde de carbone. En outre, l'utilisation énergétique du bois pourrait être augmentée par l'octroi d'aides à la production de combustibles, par exemple en aidant les propriétaires forestiers à couvrir les frais de coupe liés à des projets qui n'entrent pas en concurrence avec l'approvisionnement en matières premières pour l'industrie. En tout état de cause, il convient qu'un tel impôt n'aboutisse pas à une diminution de la masse boisée, sous peine d'entamer le rôle de puits à CO₂ que jouent les forêts. En complément, les propriétaires forestiers doivent être rétribués fiscalement pour l'augmentation du volume de bois et l'engagement qui en découle en matière de réduction des émissions de dioxyde de carbone.

5.6 Les moyens qui favorisent l'utilisation du bois comme combustible contribuent à accroître la demande de bois en tant que matière première que l'on peut transformer également en panneaux à base de bois pour le bâtiment. La chaleur n'étant produite à l'échelon local qu'à proximité du lieu où se trouvent les besoins en énergie, l'industrie forestière mécanique, qui peut également avoir recours à du bois recyclé, devrait être développée de manière intégrée avec la production énergétique.

5.7 L'industrie forestière possède un avantage permanent dans la mesure où les unités de production disposent déjà de ressources logistiques, qui peuvent aussi être déployées pour l'acquisition et l'utilisation de bois comme combustible.

5.8 Une autre manière d'améliorer la compétitivité de l'énergie du bois serait d'accorder des avantages fiscaux, par exemple en baissant la TVA sur les boulets de sciure, le bois de feu ou encore sur l'électricité produite à partir de la combustion du bois.

5.9 Pour parvenir rapidement à une production d'électricité à partir de la combustion de bois par exemple, l'on pourrait payer aux producteurs d'électricité des prix concurrentiels. Les investisseurs des unités de production devraient avoir la possibilité de juger de la disponibilité du bois en tant que matière

première renouvelable et de la rentabilité de l'investissement dans la production.

5.10 Afin d'accroître l'utilisation de sources d'énergie renouvelables sur les marchés de l'électricité, certains États membres ont adopté des régimes d'aide fondés sur des quotas ou des tarifs de rachat (des prix fixes et garantis pour l'énergie renouvelable). Dans nombre de pays, ces régimes sont indispensables pour encourager l'utilisation de l'énergie du bois. Les éco-labels pour l'électricité renouvelable et plus particulièrement pour l'électricité produite à partir de la combustion du bois peuvent promouvoir l'utilisation énergétique du bois.

5.11 Initialement, il conviendrait d'accorder des aides à l'investissement pour les unités de production de bois à des fins énergétiques ainsi que pour l'acquisition de machines et d'autres équipements techniques spéciaux nécessaires à la production étant donné que les coûts de création de ces unités sont très élevés.

5.12 Il conviendrait également d'aider la recherche et le développement, notamment en ce qui concerne le développement de l'exploitation forestière, de la technologie, de la production d'énergie et de l'utilisation des combustibles à base de bois. En matière de sylviculture, différents scénarios et prévisions doivent être développés qui garantissent la durabilité globale des forêts, y compris dans le rôle qu'elles jouent au regard de la biodiversité. Il faudrait aussi effectuer des recherches sur l'exploitation des sous-produits de l'industrie de la pâte à papier pour la production de formes d'énergie transformées et de carburants.

5.13 L'on peut aussi augmenter l'utilisation du bois comme combustible en limitant davantage les émissions, par exemple les émissions de soufre. L'on peut en outre promouvoir le bois en taxant les émissions, les cendres ou tout autre déchet découlant de l'utilisation d'autres combustibles.

5.14 Le marché des combustibles dérivés du bois, et spécialement du bois de chauffage, est un marché local, mais l'augmentation de l'utilisation énergétique du bois dans l'UE accroîtrait le nombre d'emplois sur les marchés des machines et de l'équipement, étant donné que l'équipement nécessaire à la mécanisation de l'exploitation forestière est semblable dans tous les pays. La production de boulets de sciure, de briquettes et d'autres combustibles transformés à base de bois nécessite également l'utilisation de machines et d'équipements spéciaux. La production d'énergie nécessite une quantité considérable de chaudières et d'autres équipements qui ont une grande valeur économique et un important potentiel de croissance. L'augmentation de l'utilisation énergétique du bois offrirait d'importantes possibilités d'exporter des technologies hors de l'UE.

5.15 Le transfert des techniques et la diffusion des compétences entre les différents États membres de l'UE suppose de vastes campagnes d'information. Ce travail peut aussi être effectué par différentes organisations indépendantes. Ces campagnes peuvent être financées, en tout ou en partie, par des fonds publics.

5.16 L'optimisation des ressources économiques, pour être efficace, nécessite la prise de décisions au niveau national, tandis que l'UE jouerait un rôle de coordination.

6. L'emploi et le développement des zones rurales

6.1 Le bois est une importante ressource naturelle renouvelable, qui est exploitée pour encourager le développement rural et créer des emplois. L'effet net direct sur l'emploi est estimé à plus de 1 000 personnes/an pour 1 million de mètres cubes de bois. L'impact global est, compte tenu de l'effet multiplicateur, de 1 500 à 2 000 personnes/an⁽¹⁶⁾. Ces chiffres ne concernent pas l'utilisation de bois à brûler à des fins privées.

6.2 Le remplacement des combustibles importés par des combustibles produits à partir du bois signifie que l'on remplace le coût du combustible, composé de capitaux étrangers, par le travail local et par d'autres efforts au niveau local et régional. L'ampleur de cet effet est fonction du degré de remplacement des combustibles importés par les combustibles produits au niveau local ou régional.

6.3 Le potentiel de création d'emplois du remplacement des combustibles importés par des combustibles issus du bois bénéficiera essentiellement à la population rurale locale. Les entreprises y sont petites et leur croissance exige d'une part l'amélioration de leur savoir-faire et d'autre part des aides au développement. Le développement d'entreprises d'abattage et de modèles entrepreneuriaux est essentiel pour accroître l'utilisation du bois et son exploitation énergétique.

6.4 Le bois de chauffage des ménages revêt encore à l'heure actuelle une importance relativement grande pour les zones rurales des nouveaux États membres riches en forêts, dans lesquels l'utilisation du bois à des fins industrielles est assez faible. L'exploitation énergétique du bois constitue aussi un excellent corollaire à l'utilisation des sous-produits des petites et moyennes scieries.

6.5 Pour que les millions de petits propriétaires forestiers européens puissent participer activement au marché de l'énergie du bois, il est impératif de promouvoir une coopération fondée sur le marché, par exemple par le biais d'associations ou d'entreprises communes. Nombreux sont ceux qui estiment qu'il s'agit là de la clé de l'exploitation du potentiel «dormant» du bois. Une meilleure coopération au sein de la chaîne de production du bois, surtout en amont, et entre les différents opérateurs serait également bénéfique. Principalement dans les nouveaux États membres et dans les pays candidats, les organisations de propriétaires forestiers se sont peu développées. Dans nombre d'anciens États membres, ces organisations se sont révélées être le meilleur moyen pour former les propriétaires forestiers et pour les encourager à se lancer sur le marché des énergies renouvelables produites à partir du bois. La coopération, si elle est correctement menée, peut contribuer à réduire considérablement les coûts d'acquisition du bois comme matière première.

6.6 L'augmentation de l'utilisation du bois comme combustible et de sa transformation peuvent également avoir pour effet la création de nombreux emplois dans l'industrie des machines-outils.

Bruxelles, le 15 mars 2006.

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

⁽¹⁶⁾ Voir la liste des sources en annexe.

Avis du Comité économique et social européen sur «Les relations UE — Chine: le rôle de la société civile»

(2006/C 110/12)

Dans un courrier daté du 7 février 2005, la Présidence britannique a prié le Comité économique et social européen, conformément aux dispositions de l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, d'élaborer un avis sur le thème: «*Les relations UE — Chine: le rôle de la société civile*».

La section spécialisée «Relations extérieures», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 20 février 2006 (rapporteur: M. SHARMA, corapporteur: M. ETTY).

Lors de sa 425^{ème} session plénière des 15 et 16 mars 2006 (séance du 15 mars 2006), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 93 voix pour, 2 voix contre et 3 abstentions.

1. Contexte

1.1 Cet avis exploratoire a été élaboré à la demande de la Présidence britannique. Le développement d'un partenariat stratégique avec la Chine est l'une de ses priorités. Le Commissaire MANDELSON a également souligné qu'il est essentiel de fonder les relations avec la Chine sur les droits de l'homme et sur un concept d'une société civile plus développée et plus diverse.

1.2 L'Union européenne est basée sur des valeurs communes à tous ses États membres, qu'elle affirme et promeut dans ses relations avec le reste du monde. Ces valeurs comprennent le respect de la dignité humaine, la liberté, la démocratie, l'égalité, l'État de droit et les droits de l'homme. C'est sur la base de ces valeurs que l'UE s'efforce de construire des partenariats avec des pays tiers et avec des organisations internationales, tant régionales que mondiales, qui partagent les principes de l'universalité et de l'indivisibilité des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

1.3 L'Europe a un intérêt politique et économique majeur à ce que la Chine réussisse sa transition vers une société stable, prospère et ouverte qui respecte pleinement la démocratie, les principes de l'économie de marché et l'État de droit.

1.4 La Chine a connu une croissance économique ainsi que des mutations sociostructurelles extrêmement rapides, ce qui a contribué à augmenter les revenus de certaines catégories de la population. Cependant, cette évolution a également entraîné un approfondissement des inégalités en matière de conditions de vie, d'environnement, de santé et de travail, et les groupes les moins favorisés sont restés à la traîne. L'absence d'outil permettant à ces laissés-pour-compte d'exprimer avec légitimité et efficacité leurs droits et leurs attentes a donné lieu à des troubles sociaux grandissants qui menacent l'espoir du gouvernement chinois, pleinement partagé par l'UE, de construire une société prospère et harmonieuse.

1.5 Le Comité a par le passé souligné qu'une société civile forte et indépendante apporte une contribution majeure à la bonne gouvernance et à la stabilité politique, économique et sociale. En témoignent les contacts qu'il entretient avec la

société civile hors de l'UE, dans des pays développés et en développement. C'est pourquoi le CESE préconise le développement d'organisations non gouvernementales libres, indépendantes et représentatives des employeurs, des travailleurs, des agriculteurs, des consommateurs, des défenseurs de l'environnement, des coopératives, etc. Il plaide pour une législation garantissant les droits de ces organisations, ainsi que pour la ratification et la mise en œuvre, dans la loi comme en pratique, des instruments internationaux relatifs à ces droits. Ces positions fondamentales soulignent le vif intérêt du Comité pour la coopération avec la société civile de Chine, qu'elle soit établie ou émergente. Le Comité essaiera d'associer à ce projet les fédérations européennes des organisations représentées en son sein.

1.6 L'objectif du présent avis est d'analyser la nature, le rôle ainsi que le cadre opérationnel dans lequel s'inscrit l'activité des organisations de la société civile chinoise et de formuler des recommandations afin de permettre aux sociétés civiles européenne et chinoise d'améliorer les relations entre l'UE et la Chine. **Avant d'évoquer brièvement les principaux thèmes, le Comité souhaite souligner que toute observation sera émise dans un esprit de respect mutuel.** Toutefois, le non-respect des normes internationales, auxquelles sont liés les États membres de l'UE ainsi que la Chine, ne peut être considéré comme relevant des affaires internes d'un pays. Si un tel cas se présente, la communauté internationale partage la responsabilité du respect des normes tant en droit qu'en pratique.

2. Observations générales

2.1 Les organisations non gouvernementales (ONG)

2.1.1 La situation des ONG en Chine

2.1.1.1 En Chine, les ONG n'ont commencé à se développer que depuis les réformes lancées en 1978. À la fin de l'année 2004, 289 476 ONG étaient enregistrées en Chine. L'on ignore combien d'entre elles ont suffisamment d'envergure pour devenir les partenaires des instances européennes. On estime en outre qu'entre 3 000 et 6 500 ONG étrangères opèrent actuellement sur le territoire chinois.

2.1.1.2 Selon la définition chinoise, la notion d'ONG inclut les organisations compétentes dans les domaines tant social qu'économique; les fédérations du secteur commercial ou industriel sont donc considérées comme des ONG. Le Comité estime que les fédérations d'employeurs ainsi que les syndicats sont des composantes essentielles de la société civile organisée, mais ne constituent pas des ONG au sens propre.

2.1.1.3 Les ONG chinoises se répartissent en «organisations sociales», qui sont des organisations à affiliation, et en «unités privées non entrepreneuriales» qui sont des organisations de services sociaux sans affiliation ni but lucratif, telles que des écoles privées ou des hôpitaux.

2.1.1.4 Au niveau national, il existe huit grandes organisations sociales que l'on nomme souvent plus spécifiquement «organisations populaires» ou «organisations de masse». Ces structures, parmi lesquelles figurent la Fédération chinoise des syndicats (ACFTU), la Ligue des jeunes communistes (CYL) ainsi que la Fédération chinoise des femmes (ACWF), ont en fait été créées par l'État au nom duquel elles assurent entre autres des fonctions administratives. L'ACFTU, la CYL et l'ACWF sont des services propres au parti communiste qui s'occupent respectivement des travailleurs, de la jeunesse et des femmes. Il est par conséquent trompeur de qualifier ces organisations d'ONG.

2.1.1.5 Afin de bénéficier d'un statut juridique, les ONG chinoises doivent être agréées et enregistrées par le ministère des affaires civiles ou par une structure qui le représente au niveau local. L'enregistrement des ONG est régi par trois séries de règlements:

- Les règlements portant sur l'enregistrement et la gestion des organisations sociales (1998)
- Les règlements provisoires portant sur l'enregistrement et la gestion des unités privées non entrepreneuriales (1998)
- Les règlements portant sur la gestion des fondations (2004).

2.1.1.6 La réglementation actuellement en vigueur est source de difficultés pour certaines ONG qui souhaitent être enregistrées, et ce principalement pour deux raisons:

- Les ONG sont tenues de trouver une «unité de gestion professionnelle» qui doit être leur agence de contrôle. Avant de pouvoir introduire une demande d'enregistrement auprès des services du ministère des affaires civiles, une ONG doit obtenir l'agrément de son agence de contrôle. Ce contrôleur doit être un organisme étatique ou une organisation agréée par un tel organisme. En outre, il doit être «pertinent» par rapport aux activités développées par l'ONG, ce qui signifie que ses responsabilités doivent relever du même domaine de compétence. Ainsi, par exemple, une société littéraire doit être soumise à la surveillance du bureau de la culture et non de la commission pour l'éducation. Par contre, les organes étatiques n'ont nullement l'obligation d'accepter les demandes de parrainage introduites par les ONG dans leurs domaines de compétence. Le bureau de la culture peut, par exemple, refuser de parrainer toute société littéraire ayant demandé à être enregistrée.

- Des ONG dont les missions seraient similaires ne sont pas autorisées à coexister au sein d'une même zone géographique. Ainsi, par exemple, si une association de personnes handicapées existe déjà à Pékin, aucune nouvelle association semblable ne pourra être enregistrée dans cette ville.

2.1.1.7 En raison de cette réglementation, de nombreuses ONG de base n'ont pas pu être enregistrées; certaines parce qu'elles n'ont trouvé aucun organe étatique acceptant de devenir leur unité de gestion professionnelle, d'autres parce qu'elles se sont heurtées à l'existence d'ONG déjà enregistrées et exerçant des missions similaires dans la zone géographique où elles entendaient établir leurs activités. Afin de bénéficier d'un statut juridique, certaines ONG se sont enregistrées comme des entreprises auprès des bureaux de l'industrie et du commerce et ce bien que leurs activités soient d'utilité publique et non lucratives.

2.1.1.8 D'autres ONG décident de ne pas être enregistrées. Bien que cette omission les rende illégales, nombre de ces organisations sont tolérées par le gouvernement, principalement parce que celui-ci considère leurs activités comme inoffensives. Cette absence de statut juridique signifie néanmoins qu'elles sont très vulnérables face aux efforts que déploie périodiquement le gouvernement pour «assainir et normaliser» le secteur des ONG. Il y a suffisamment d'indications qui prouvent qu'au cours de l'année écoulée, les autorités chinoises se sont employées plus activement à surveiller et à contrôler l'activité de telles ONG, ces autorités estimant que les organisations non gouvernementales n'ayant pas reçu d'agrément sont ou peuvent être des organisations antigouvernementales et représenter ainsi une force déstabilisatrice.

2.1.1.9 Le Comité sait qu'une nouvelle réglementation portant sur les ONG est en cours de rédaction. Pour la première fois, toutes les ONG étrangères seront également soumises à l'obligation d'enregistrement.

2.1.1.10 En Chine, on distingue souvent deux sortes d'ONG; les unes sont «organisées par le gouvernement», les autres sont «populaires». Les organisations non gouvernementales organisées par le gouvernement sont initiées par le gouvernement qui les subventionne. Leurs employés sont souvent rémunérés par le gouvernement et les postes dirigeants sont généralement occupés par des fonctionnaires retraités. En revanche, les ONG populaires sont créées par des citoyens et ne reçoivent aucune aide de la part du gouvernement. Elles n'emploient pas de fonctionnaires, pas même aux principaux postes de direction.

2.1.1.11 Les ONG organisées par le gouvernement entretiennent parfois des relations plus étroites avec le gouvernement, grâce auxquelles le gouvernement peut leur accorder une plus grande confiance, s'abstenir d'intervenir dans leurs activités et leur accorder ainsi une plus grande autonomie effective. Les ONG organisées par le gouvernement bénéficient également d'un meilleur accès aux sphères gouvernementales et de possibilités plus nombreuses de participer au processus décisionnel.

2.1.1.12 La grande majorité des ONG populaires tente de travailler de concert avec le gouvernement plutôt que de renforcer leur indépendance. Après plus de deux décennies consacrées à la réforme des marchés, le gouvernement chinois a restreint son contrôle direct sur les activités économiques et sociales, même si son influence dans ces domaines demeure considérable. Aucune ONG ne peut fonctionner sans un certain degré d'approbation et de soutien de la part des organes et des fonctionnaires gouvernementaux. Seul un accès au gouvernement permet aux ONG d'être efficaces, c'est la raison pour laquelle les ONG chinoises privilégient, d'une manière générale, l'accès au gouvernement et l'influence qu'elles peuvent y exercer à leur indépendance par rapport à celui-ci. Elles savent néanmoins que le gouvernement conserve la possibilité de les contrôler et qu'il y aura recours si elles viennent à franchir certaines limites.

2.1.1.13 La gestion des ONG place le gouvernement chinois face à des objectifs contradictoires. D'une part, le gouvernement encourage le développement des ONG afin de leur déléguer un certain nombre de tâches qui lui incombent auparavant, en vertu du modèle de l'économie planifiée. Il espère, par exemple, que les ONG l'aideront à s'acquitter de sa mission en matière d'aide sociale et qu'elles contribueront à mobiliser les ressources sociétales pour compléter les dépenses sociales du gouvernement. D'autre part, le gouvernement demeure prudent face à l'activisme des ONG qui prend la forme de mouvements sociaux susceptibles de le défier au niveau politique et de créer un climat d'instabilité. Au cours des deux dernières décennies, le gouvernement a donc lancé plusieurs campagnes ayant pour objectif d'«assainir et de normaliser» les ONG, renforçant ainsi le contrôle qu'il exerce sur les activités de ces organisations dès lors qu'il estimait que ce contrôle s'affaiblissait. Malgré ces campagnes périodiques, la société civile a poursuivi sa croissance et son expansion, comme en témoigne le nombre sans cesse grandissant d'ONG.

2.1.1.14 Dans les documents officiels, le gouvernement affirme qu'en leur garantissant un statut juridique, il facilite le travail de centaines d'ONG étrangères dont l'activité concerne, en Chine, plus d'une vingtaine de secteurs différents.

Toutefois, le gouvernement s'est également montré fortement préoccupé par la présence d'ONG d'origine étrangère ainsi que par leurs partenaires chinois. Plusieurs ONG chinoises ont déclaré avoir fait l'objet d'une surveillance renforcée. Elles ont également souligné que l'environnement ainsi que l'égalité entre les hommes et les femmes sont désormais perçus par le gouvernement comme des sujets «sensibles».

2.1.1.15 En guise d'argument principal, le gouvernement affirme que la stabilité sociale et la création d'une «société harmonieuse» sont des priorités absolues. Les mêmes justifications ont été fournies lors de l'arrestation de dissidents ou de l'introduction de la censure de l'Internet. Le Comité constate que des entreprises occidentales ont vendu à la Chine des outils de sécurisation ainsi que des logiciels pare-feu qui permettent de contrôler et de restreindre la liberté d'expression et d'information. Certaines de ces entreprises sont allées jusqu'à signer des engagements d'«autodiscipline», promettant de respecter les lois chinoises en matière de censure.

2.1.1.16 En Chine, la corruption est généralisée et il s'agit d'une importante question d'actualité; il est néanmoins intéressant de constater que les ONG locales n'ont pas encore commencé à aborder cette problématique.

2.1.1.17 Les universitaires sont des contacts importants pour les ONG, qu'elles soient étrangères ou chinoises. Les ONG étrangères ainsi que la Commission européenne coopèrent souvent avec eux et soutiennent leurs activités de recherche.

2.1.1.18 À Hong Kong, un réseau florissant d'ONG continue à fournir des services et à développer des activités de sensibilisation. Dans ces deux domaines, elles entretiennent des contacts avec les ONG ayant des activités similaires en Chine continentale.

2.2 *Le rôle actuel de la société civile dans les relations entre l'UE et la Chine*

2.2.1 L'UE et la Chine ont déclaré qu'elles souhaitent promouvoir les interactions entre leurs organisations respectives de la société civile. Le document d'orientation publié par la Chine en 2003 et consacré à sa politique à l'égard de l'UE affirmait la nécessité d'encourager les échanges entre personnes et entre organisations non gouvernementales des deux parties.

2.2.2 Des échanges entre les organisations de la société civile européenne et chinoise ont d'ores et déjà été réalisés, mais ils n'ont pas encore eu d'impact majeur sur les relations bilatérales. Dans son avis de 2003 sur les relations UE — Chine, le CESE avait émis un certain nombre de recommandations visant à renforcer le dialogue au niveau des sociétés civiles. À titre d'exemple, le paragraphe 4.7 indiquait qu'il convient que l'Union européenne soutienne et intensifie le dialogue qu'elle entretient avec la société civile organisée et les milieux économiques et sociaux de Chine sur des questions telles que la justice sociale (réduction de la pauvreté, égalité des chances, plus grande participation, protection de l'environnement, etc.) et l'étendue aux domaines des droits de l'homme, de la bonne gouvernance et des politiques en faveur des minorités».

2.2.3 Selon le paragraphe 4.14, «les futures missions du Comité économique et social européen en Chine ne devraient pas uniquement servir à renforcer les contacts avec le Conseil économique et social de Chine, mais aussi à renouveler et à étendre les contacts avec la communauté des ONG en Chine (et en particulier celles qui sont libres et indépendantes) travaillant dans des domaines tels que les soins de santé ou la protection de l'environnement, dans la même optique que celle qui a présidé à la mission réalisée en juillet 2002».

2.2.4 À ce jour, aucun progrès notable n'a été accompli en la matière. Au cours de la visite effectuée par des membres du CESE en Chine en octobre 2005, les Présidents du CESE et du Conseil économique et social chinois (CESC) ont signé un addendum à la déclaration conjointe des Présidents de 2002. L'addendum propose de mettre en place un système de réunions annuelles afin d'intensifier les contacts entre les sociétés civiles européenne et chinoise. Ce texte propose également que le prochain sommet UE — Chine demande la création d'une table ronde de la société civile UE — Chine.

2.2.5 Ces propositions tendent concrètement à renforcer les liens entre les sociétés civiles européenne et chinoise. Elles pourraient permettre à la société civile de jouer un rôle plus significatif dans les relations entre l'UE et la Chine, y compris avec les Régions administratives spéciales (RAS) que sont Hong Kong et Macao.

2.2.6 Droits des travailleurs et des syndicats, relations tripartites et relations sociales.

2.2.7 En Chine, la législation sur les droits des travailleurs et des syndicats est bien plus restrictive que la réglementation en matière d'ONG. À plusieurs reprises, la Commission européenne, le Parlement européen ainsi que le Comité lui-même ont attiré l'attention sur ces restrictions qui sont contraires aux normes internationales du travail, auxquelles la Chine et les États membres de l'UE sont liés. En particulier, la Chine viole régulièrement les normes internationales, et plus précisément les conventions 87 et 98 de l'OIT sur la liberté d'association et sur les négociations collectives.

2.2.8 Le gouvernement chinois affirme qu'une législation globale régit les droits des travailleurs et des syndicats; il existe néanmoins un vaste fossé entre la législation et la pratique. Le gouvernement chinois l'a très récemment reconnu. Une commission du Congrès national du peuple a étudié la situation de 200 entreprises et a conclu que dans 80 % des cas, les droits des employés tels que définis dans la législation étaient sérieusement violés. Ces problèmes touchent plus particulièrement l'industrie légère, le bâtiment et la construction, ainsi que le secteur minier.

2.2.9 Le Comité considère que des échanges approfondis sur le rôle de la société civile dans les relations UE-Chine doivent inclure une discussion sur ces questions. Il est essentiel que le Comité exprime son opinion en la matière et avance des propositions de coopération entre l'UE et la Chine dans ce domaine afin de contribuer à des améliorations. Il convient que ces propositions soient examinées et débattues dans le cadre de la coopération entre le CESE et le CESC.

2.2.10 En tant que membre de l'OIT, la Chine se doit de respecter les droits prévus dans les conventions 87 et 98. Ces droits sont repris dans la déclaration de Philadelphie, qui est incluse dans la constitution de l'OIT. Les violations de ces droits par les États membres n'ayant pas encore ratifié les conventions 87 et 98 peuvent faire l'objet de discussions dans le cadre du système de contrôle régulier de l'OIT et plus particulièrement du comité de la liberté syndicale qui dépend du Conseil d'administration. Ce comité base son examen de cas sur la jurisprudence étendue en matière de liberté syndicale et de négociations collectives, établie en plusieurs décennies et universellement reconnue comme le résultat d'une analyse juridique objective, impartiale et indépendante.

2.2.11 La Chine a fait l'objet ces dernières années de critiques répétées et parfois vives en raison des violations des droits prévus par les conventions 87 et 98. La principale opposition entre la législation chinoise sur les syndicats et la convention

87 est le monopole syndical accordé à la Fédération chinoise des syndicats (ACFTU). La convention n'exclut pas l'existence d'un syndicat unique représentant les intérêts des travailleurs; si tel est leur souhait, cela est tout à fait conforme aux normes de l'OIT. Ce qui entre en conflit avec la convention, c'est l'instauration, par la loi, d'un monopole syndical qui interdit aux travailleurs désireux de mettre en place une organisation alternative, en dehors du cadre de l'ACFTU, d'œuvrer dans ce sens.

2.2.12 La loi sur les syndicats définit également l'orientation politique du syndicat unique en stipulant notamment qu'il doit faire respecter la suprématie du parti communiste chinois. Elle prévoit en outre le principe de «centralisme démocratique» qui, tel que pratiqué en Chine, est étranger à toute organisation démocratique.

2.2.13 Il n'existe pas en Chine de loi sur les négociations collectives. Il y a bien des règles en matière de contrats collectifs, mais ceux-ci sont plus des consultations que des négociations. Les «consultations collectives» sont considérées comme l'instrument adéquat permettant de trouver une solution aux divergences d'intérêts entre salariés et employeurs. Rien dans ces réglementations ne reflète les éléments essentiels de la convention 98 de l'OIT sur le droit de négociation collective, comme la promotion par le gouvernement des négociations collectives et la non-ingérence mutuelle des parties négociantes dans leurs affaires internes.

2.2.14 En ce qui concerne la mise en œuvre du droit d'organisation, en pratique, aucun syndicat indépendant n'est autorisé en Chine, et toutes les initiatives visant à en instaurer sont durement réprimées. Les initiateurs sont arrêtés, généralement condamnés à une peine de prison et parfois envoyés dans des camps de «rééducation par le travail» ou placés dans des hôpitaux psychiatriques. En dépit de cette répression, de plus en plus d'actions collectives, y compris d'activités d'organisation, s'effectuent hors de la Fédération chinoise des syndicats. Les ONG et militants indépendants qui aident les travailleurs à défendre leurs droits légaux ont contribué d'une manière significative à la promotion de l'État de droit en Chine, mais ils ont subi des pressions administratives et policières de plus en plus fortes au cours de l'année 2005.

S'agissant de la mise en œuvre effective de la loi de 1995 sur les contrats collectifs, le rapport de la commission du Congrès national du peuple évoqué précédemment a montré que 80 % des entreprises du secteur privé n'ont pas mis en place les contrats collectifs prévus par la loi. Lorsqu'un contrat existe, il n'est généralement pas valable pendant plus d'un an. Ces contrats imposent aux travailleurs davantage d'obligations qu'ils ne leur accordent de droits. Le rapport indique que la situation est légèrement meilleure dans les entreprises d'État.

2.2.15 La santé et la sécurité au travail sont souvent pointées du doigt comme un segment des droits des travailleurs où les activités syndicales sont absentes. L'industrie minière constitue un exemple bien connu.

2.2.16 Il s'agit d'un domaine qui mérite de faire l'objet de débats et de coopération dans le cadre d'un examen du rôle que la société civile pourrait jouer dans les relations UE-Chine. La question de la santé et de la sécurité au travail est bien sûr de toute autre nature que celle des droits fondamentaux des travailleurs et des syndicats. La Chine n'a ratifié aucune convention de l'OIT à ce sujet, dont bon nombre n'ont même pas été ratifiées par les États membres de l'UE. Il est évident que le droit d'organisation importe pour la mise en œuvre de certaines mesures des politiques de santé et de sécurité au travail.

2.2.17 Dans ce contexte, le Comité salue la décision du gouvernement chinois de nommer 100 000 personnes chargées de la sécurité des travailleurs dans les 24 000 mines de charbon de Chine et sa volonté d'aider à les former.

2.2.18 Pour ce qui est des droits des travailleurs et des syndicats, le Conseil économique et social des Nations-Unies a émis les observations suivantes dans sa réaction au premier rapport de la Chine sur la mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, qui constitue la préoccupation majeure suivante après l'interdiction du droit d'organisation et les conditions de travail dangereuses:

- discrimination dans le travail et dans l'emploi;
- recours au travail forcé comme mesure punitive sans mise en examen, procès ou enquête;
- travail des enfants dans des conditions dangereuses;
- violations des droits des travailleurs migrants internes;
- rémunération insuffisante pour garantir un niveau de vie décent, notamment dans les zones rurales, et le problème persistant des arriérés de salaire, en particulier dans le secteur de la construction.

2.3 Organisations de défense des droits des employeurs

2.3.1 Les conventions 87 et 98 de l'OIT protègent non seulement les droits des travailleurs, mais aussi ceux des employeurs. Depuis la fin des années 1990, la Confédération des entreprises de Chine (CEC) tente d'acquiescer certaines fonctions fondamentales d'une organisation patronale représentative. La lenteur des progrès accomplis à ce jour n'est cependant pas due à l'ingérence de l'État. Les raisons principales du rôle très limité de la CEC résident dans sa faiblesse financière, la domination exercée par les grandes entreprises d'État et l'absence d'un système axé sur les relations entre partenaires sociaux dans lequel elle pourrait assurer une fonction. Les filiales des entreprises multinationales basées à l'étranger ne jouent aucun rôle dans la CEC.

2.3.2 La Confédération des entreprises de Chine ne semble pas être encline à entreprendre une véritable représentation des intérêts de ses membres. Elle considère que le Parti est capable de représenter tous les intérêts de la Chine sans contradictions et définit dès lors son rôle avec modestie: aider les membres à suivre les réglementations du gouvernement aux niveaux micro et macroéconomique, contribuer à la résolution de problèmes spécifiques et demander un traitement juste lorsque cela est nécessaire. Cette position est partagée par l'autre grande organisation patronale chinoise, la Fédération nationale de l'industrie et du commerce de Chine.

Il est cependant intéressant de noter qu'un certain nombre de nouvelles organisations telles que, par exemple, la Fédération chinoise des chefs d'entreprise, représentent les intérêts des «nouveaux capitalistes». Il existe également diverses organisations socioprofessionnelles représentant les intérêts du monde universitaire et des professions libérales, qui garantissent un lien étroit entre ceux-ci et le gouvernement. Ces organisations servent de forum au sein duquel des rencontres ainsi que des débats portant sur les idées novatrices contribuent au progrès.

2.4 Les relations industrielles et le tripartisme

2.4.1 Dans ce contexte, le Comité se doit de réaffirmer qu'il est préoccupé par le mécontentement et les troubles sociaux permanents et croissants. Selon les chiffres officiels, l'année 2004 a vu quelque 74 000 grandes actions de protestation de travailleurs, regroupant plus de 3,7 millions de personnes. En 2003, le gouvernement a dénombré 58 000 actions. Depuis 1994, où elles s'élevaient à 10 000, ce chiffre n'a cessé d'augmenter. Des troubles sociaux généralisés constituent une menace majeure pour la stabilité. Apparemment, le Parti et le gouvernement continuent de penser que la croissance économique soutenue et persistante ainsi que les initiatives visant à réduire les inégalités les plus flagrantes seront acceptables pour la main-d'œuvre chinoise. Ils doivent donc maintenir un équilibre délicat entre développement rapide et stabilité.

2.4.2 Le Comité reste d'avis que l'instauration précoce d'un système moderne axé sur les relations entre partenaires sociaux où évoluent des acteurs libres et indépendants représente une des garanties essentielles pour une transition économique stable. Un tel système pourrait se baser notamment sur de véritables consultations tripartites fondées, conformément à la définition de la convention 144 de l'OIT, sur les notions de travailleurs autonomes et d'organisations patronales.

2.4.3 Dans les conditions actuelles, la société civile ne peut jouer qu'un rôle limité dans le processus de transition vers un tel système.

Du côté des employeurs, les filiales des entreprises multinationales étrangères et la Chambre de commerce européenne de Pékin pourraient s'investir davantage dans le processus. Jusqu'à présent, elles n'ont certes pas fait preuve d'un grand engagement. L'instrument de responsabilité sociale des entreprises qui a, pour l'heure, retenu l'attention du gouvernement, pourrait s'avérer utile.

Les syndicats originaires de l'Union européenne éprouvent généralement des réticences à coopérer avec l'ACFTU, pour autant que cette organisation ne semble pas encline à entreprendre la représentation des intérêts de ses membres. Ils sont intéressés par la promotion en Chine d'activités visant à sensibiliser davantage les travailleurs à leurs droits, à les former dans des domaines comme la santé et la sécurité au travail et à leur fournir une aide juridique en cas de procès. Il leur arrive de coopérer avec des ONG locales. Si de telles activités mènent à terme à la mise en place d'un système axé de manière appropriée sur les relations entre partenaires sociaux, elles constituent les premiers pas (forcément très prudents) sur un chemin très long.

3. Conclusions et recommandations

3.1 Il est évident qu'un réel engagement entre les sociétés civiles européenne et chinoise ne sera pas facilement réalisable. Les deux cultures ainsi que les systèmes politiques sont très différents et actuellement, notre compréhension mutuelle n'est pas encore très développée. Tant que durera cette situation, la Chine risque de répondre aux inquiétudes de l'UE en affirmant que notre expérience n'est pas applicable à la situation; leur affirmer qu'ils doivent s'efforcer de «nous ressembler davantage» ne servira à rien. L'engagement sera néanmoins bénéfique, il est nécessaire d'y procéder.

3.2 L'UE doit approfondir sa compréhension de la complexité du développement de la société civile en Chine. Certes, l'accent mis sur la coopération avec des organisations de la société civile véritablement indépendantes en Chine et le soutien qu'il convient de leur apporter est compréhensible et devrait être maintenu, mais l'UE doit réaliser que même les ONG populaires (par opposition à celles organisées par le gouvernement) entretiennent généralement des relations informelles avec l'État et attachent plus d'importance aux liens avec le gouvernement qu'à leur propre indépendance. La Commission européenne doit continuer à examiner la capacité potentielle de certaines organisations de masse telles que la Fédération chinoise des femmes (ACWF) à promouvoir la démocratie, les droits de l'homme et l'État de droit en Chine. Ces dernières années, certaines nouvelles initiatives et projets innovants en la matière ont été lancés par des ONG organisées par le gouvernement, des organisations de masse, et leurs antennes locales.

3.3 Il convient dès lors que l'UE adopte une approche multiple, en travaillant simultanément avec différents types d'ONG et en les impliquant de diverses manières prenant en compte leurs compétences et points forts particuliers. Elle devrait également intensifier ses contacts avec les organisations de la société civile présentes aux échelons régional et local.

Le nouvel accord sur le renforcement de la coopération entre le Comité économique et social européen et le Conseil économique et social chinois a pour objectif d'intensifier les relations de travail entre ces deux institutions en instaurant, au niveau présidentiel, des réunions annuelles avec des délégations formées de représentants des différentes composantes économiques et sociales de la société civile organisée. L'accord prévoit également une approche commune afin de demander, lors du sommet UE-Chine, qu'une table ronde bilatérale soit mise en place sur la base de la coopération existante entre le CESE et son homologue chinois. Si cette proposition est adoptée, la délégation chinoise ne devrait pas être issue uniquement d'organisations gouvernementales, elle devrait également inclure un nombre significatif de représentants de la société civile organisée et, en marge des réunions de la table ronde, les délégués devraient pouvoir facilement entrer en contact avec les organisations indépendantes de la société civile.

3.4 Pour ce qui est de l'État de droit en Chine, de nombreux représentants de la société civile qui ont rencontré la délégation du CESE affirment qu'il y a avant tout lieu de mettre en œuvre la législation existante plutôt que d'élaborer de nouvelles lois. Bon nombre de problèmes et de défaillances en matière de gouvernance, de protection des droits de l'homme et de démocratisation peuvent être attribués à la non-observation et au non-respect des dispositions légales existantes. Il conviendrait dès lors que l'UE, lorsqu'elle préconise des améliorations dans

ces domaines, mette davantage l'accent sur la nécessité de respecter la législation existante. Si elle invite le gouvernement chinois à respecter des lois qu'il a lui-même élaborées, l'UE peut conférer plus de force à son plaidoyer.

3.5 Le CESE note que le gouvernement chinois reste vivement préoccupé par le maintien de la stabilité politique et sociale et craint que l'absence de restrictions aux activités des ONG ne génère de l'instabilité. Il conviendrait que l'Union européenne poursuive ses efforts visant à montrer au gouvernement chinois que la stabilité n'est pas incompatible avec une société civile dynamique pour autant que l'État de droit soit respecté. Elle peut recourir à ses exemples propres, et notamment à ceux offerts par ses nouveaux États membres d'Europe centrale et orientale, afin de prouver au gouvernement chinois qu'une société civile bien développée peut contribuer à améliorer la gouvernance et à accroître la stabilité.

3.6 Étant donné que les questions relatives au travail sont extrêmement sensibles en Chine actuellement, il se peut que le gouvernement chinois ne soit pas disposé à relâcher le contrôle exercé sur les organisations professionnelles. Seule l'évocation systématique de la question cruciale qu'est la liberté d'association dans le cadre du dialogue international mené avec la Chine peut permettre d'espérer que le gouvernement accorde une plus grande liberté aux syndicats.

3.7 Néanmoins, compte tenu du fait que le gouvernement chinois désire voir se développer les associations du secteur commercial et industriel, il convient que l'Union européenne saisisse cette occasion pour aider les associations chinoises de ce secteur à profiter de l'expérience de leurs homologues européennes. Les évolutions positives dans n'importe quel segment de la société civile pourraient avoir à terme un effet de contagion sur les autres segments.

3.8 Dans le contexte d'une possible diminution de l'aide au développement que l'UE accorde à la Chine, tant les dirigeants d'ONG chinoises que les représentants d'ONG étrangères en Chine affirment que l'UE devrait au moins maintenir le niveau actuel du soutien financier qu'elle alloue aux organisations de la société civile en Chine. Actuellement, le gouvernement chinois fournit une aide financière très limitée aux organisations de la société civile, et le parrainage des activités des ONG par le secteur privé est également sous-développé. Il convient dès lors que l'UE envisage la possibilité de maintenir ou même d'accroître son appui financier aux organisations de la société civile en Chine, tout en ciblant sur les actions permettant aussi de promouvoir les droits fondamentaux et les droits du travail. Le CESE se félicite des programmes de soutien au développement de la société civile en Chine élaborés et proposés par la Commission européenne et invite l'UE à envisager une augmentation de l'aide financière destinée aux organisations de la société civile en Chine. Il souligne cependant à quel point il est essentiel de soutenir les organisations de base, en leur accordant des subventions minimales dans le cadre d'un processus de demande simplifié et en leur fournissant l'assistance technique nécessaire à la préparation de ces demandes.

3.9 Le soutien que l'UE apporte aux programmes de renforcement des capacités des ONG chinoises est tout aussi important. Il y a lieu que la conception de tels programmes soit améliorée afin de répondre aux besoins spécifiques des ONG chinoises et qu'elle s'accompagne d'une consultation de ces organisations.

3.10 Les représentants de la société civile chinoise affirment également que l'UE devrait user de son influence afin de promouvoir les partenariats ONG-État et ONG-entreprises en Chine. Cela devrait inciter le gouvernement chinois à créer des canaux permettant aux ONG de faire entendre auprès du gouvernement leur opinion sur des questions publiques. C'est un thème que l'UE devrait aborder. Dans son avis sur les relations UE-Chine adopté en 2003, le CESE notait que la représentation des intérêts par les ONG ne peut être réelle que s'il existe la liberté d'association (paragraphe 3.13). Nonobstant les restrictions pesant actuellement sur la liberté d'association en Chine, la participation des ONG à la prise de décisions peut encore être accrue. L'UE peut montrer au gouvernement chinois et aux ONG comment, en Europe, les organisations de la société civile assurent la défense d'opinions, surveillent la performance des gouvernements, et apportent une contribution aux politiques publiques, de façon à ce que la Chine puisse tirer certaines leçons positives de l'expérience européenne.

3.11 En dépit de diverses restrictions en matière de liberté de la presse, les médias chinois ont joué un rôle crucial en appuyant ces dernières années la croissance de la société civile. Il convient que l'UE envisage des manières de soutenir le rôle actif et continu des médias en Chine, y compris grâce à des visites réciproques de journalistes européens et chinois.

3.12 Le CESE note que la société civile à Hong Kong continue de jouer un rôle essentiel, étant donné qu'elle défend la démocratie et les droits de l'homme à Hong Kong et qu'elle constitue une grande source d'inspiration et de soutien pour la société civile en Chine continentale. Il y a lieu de maintenir les contacts et la coopération avec la société civile de Hong Kong.

3.13 Il convient que le CESE et les autres organisations concernées de la société civile surveillent les violations des

droits fondamentaux et invitent la Commission à en assurer un suivi adéquat en collaboration avec le Parlement européen ainsi que le CESC.

3.14 La discussion relative au droit d'organisation et au droit de négociation collective devrait être au centre des travaux du Comité et du CESC sur les droits de l'homme.

La Commission doit poursuivre son dialogue avec le gouvernement chinois en vue de l'aider à surmonter sa profonde méfiance à l'encontre des «organisations antigouvernementales», de «l'effet Solidarność» et des «révolutions de couleur». Il convient que la Commission essaie d'insuffler un contenu positif à la «coopération sous différentes formes dans le domaine du travail» dont le gouvernement chinois a fait un point majeur de ses propositions en matière de coopération économique et d'échanges dans son document sur la politique envers l'UE d'octobre 2003. Le dialogue structurel entre l'UE et la Chine sur le travail, l'emploi et les affaires sociales, convenu entre le Commissaire ŠPIDLA et le ministre chinois du travail et de la sécurité sociale, pourrait constituer une bonne occasion en la matière. Le Comité essaiera en parallèle de mettre à profit ses propres contacts avec le CESC.

3.15 Le CESE examinera comment la responsabilité sociale des entreprises et les codes de conduite internationaux à l'intention des entreprises multinationales (notamment les principes directeurs de l'OCDE) peuvent inciter les entreprises étrangères à contribuer au développement d'un système axé sur les relations entre partenaires sociaux en Chine.

Il y a lieu d'accorder une attention particulière au rôle que les syndicats, les organisations patronales et, le cas échéant, les ONG peuvent jouer dans la promotion de conditions de travail plus sûres et plus respectueuses de la santé.

Bruxelles, le 15 mars 2006.

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

Avis du Comité économique et social européen sur «La prévention de la délinquance juvénile, les modes de traitement de la délinquance juvénile et le rôle de la justice des mineurs dans l'Union européenne»

(2006/C 110/13)

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: «*La prévention de la délinquance juvénile, les modes de traitement de la délinquance juvénile et le rôle de la justice des mineurs dans l'Union européenne*».

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 22 février 2006 (rapporteur: M. ZUFIAUR NARVAIZA).

Lors de sa 425^{ème} session plénière des 15 et 16 mars 2006 (séance du 15 mars 2006) le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 98 voix pour, 0 voix contre et 1 abstention.

1. Introduction

1.1 La délinquance juvénile est actuellement l'un des phénomènes qui préoccupent de plus en plus les sociétés européennes et, depuis le siècle dernier, l'un des problèmes de criminalité qui font l'objet d'une observation continue dans le monde. Il y a toutefois lieu de signaler que les comportements des jeunes ont souvent un impact social plus marqué que ceux des adultes, surtout lorsqu'ils sont négatifs, ce qui entraîne une stigmatisation sociale particulièrement forte des mineurs en infraction. Il convient également de signaler que, dans bien des cas, les victimes de la délinquance juvénile sont précisément les jeunes. Dans ce sens, compte tenu de l'importance que la société européenne accorde au phénomène de la délinquance des jeunes, il est nécessaire d'apporter des réponses efficaces, principalement articulées autour des trois piliers ou lignes d'action suivants: prévention, mesures de sanction éducatives, intégration et réinsertion sociale des mineurs et des jeunes en infraction. En tout cas, ces comportements déviants sont, dans l'immense majorité des cas, d'«importance mineure» par rapport à la criminalité adulte.

1.2 De l'avis du CESE, la conception d'une stratégie commune de lutte contre la délinquance juvénile devrait être un objectif bénéficiant d'une attention accrue dans le cadre de l'Union européenne (UE) et ce, non seulement parce qu'il touche une partie particulièrement vulnérable de sa population (des mineurs et des jeunes souvent issus de groupes à risque d'exclusion sociale) mais surtout parce qu'intervenir et exercer la prévention auprès des jeunes aujourd'hui implique, au-delà de la tentative de réinsertion sociale, la prévention de la délinquance adulte de demain. Bien qu'il existe déjà des politiques et des projets européens pouvant avoir une incidence collatérale sur la prévention de la délinquance juvénile (stratégie européenne pour l'emploi adoptée au Conseil européen de Luxembourg de novembre 1997, agenda social européen adopté au Conseil de Nice de décembre 2000, le Pacte européen pour la jeunesse et promotion de la citoyenneté active, adopté par le Conseil européen de Bruxelles, en mars 2005 etc.) et divers accords et résolutions concernant les jeunes⁽¹⁾ qui favorisent le

processus d'insertion normal de ce secteur de la population dans les sociétés respectives, les instruments et mesures visant le phénomène spécifique de la délinquance des mineurs font en revanche défaut.

1.3 Il est difficile d'analyser l'état de la question dans les pays de l'UE car chaque pays dispose de ses propres critères pour la définition de la délinquance juvénile. Ainsi, pour certains pays, ce concept recouvre les comportements des mineurs qui entrent dans le cadre des dispositions prévues par sa loi ou son code pénal. En revanche, d'autres pays dont le système de justice pour les jeunes est construit sur un modèle éducatif ou de bien-être élargissent le champ des actes pouvant faire l'objet de poursuites judiciaires lorsqu'ils sont commis par des mineurs (ce qui inclut des actes qui, s'ils étaient commis par des adultes, ne feraient l'objet que de poursuites administratives, civiles, voire même pas de poursuites du tout⁽²⁾). Il y a également des différences notables sur le plan du régime des pénalités; en effet, certains pays ont élaboré un droit pénal juvénile, doté d'un régime de sanctions spécifique, tandis que d'autres appliquent aux mineurs les mêmes peines qu'aux adultes avec, toutefois, certaines limites et atténuations des peines. À cela s'ajoutent les différences en matière d'âge de la responsabilité pénale des mineurs: il y a une grande uniformité en ce qui concerne la limite maximale (18 ans, avec la possibilité dans certains pays de l'étendre à 21 ans) mais pas la limite minimale, pour laquelle les différences sont criantes (de 7 à 16 ans)⁽³⁾.

1.4 En tenant compte des limites imposées par ces divergences, il faut noter que selon les statistiques comparées des États membres de l'UE, la délinquance juvénile atteint en

⁽²⁾ C'est ce que l'on a appelé les «délits de statut»: faire une fugue du domicile, vivre sans toit, etc.

⁽³⁾ Le rapprochement entre les pays de l'UE est le plus grand en ce qui concerne la limite maximale dans la mesure où le système pénal des mineurs s'applique pleinement et dans tous les cas jusqu'à l'âge de 18 ans. Certains États se réservent toutefois la possibilité d'appliquer ce système, à des degrés divers et selon les cas, à des jeunes jusqu'à l'âge de 21 ans (Allemagne, Autriche, Grèce, Italie, Pays-Bas et Portugal). En ce qui concerne la limite minimale, les différences quant à l'âge pénal sont plus marquées: 7 ans pour l'Irlande; 8 ans pour l'Écosse et la Grèce; 10 ans pour l'Angleterre, la France et le Pays de Galles; 12 ans pour les Pays-Bas et le Portugal; 13 ans pour la Pologne; 14 ans pour l'Allemagne, l'Autriche, l'Espagne, l'Estonie, la Hongrie, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie et la Slovaquie; 15 ans pour le Danemark, la Finlande, la Slovaquie, la Suède et la République tchèque; 16 ans pour la Belgique. Il convient de noter que, dans la plupart des cas, pour les âges situés entre 7 et 13-15 ans, les mesures prévues ne sont pas à proprement parler des mesures pénales ou sont plus favorables que celles prévues pour les âges compris entre la tranche précitée et 18-21 ans, l'internement dans des centres étant quasi totalement exclu.

⁽¹⁾ Résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, du 14 décembre 2000, relative à l'intégration sociale des jeunes (JOCE C 374, du 28 décembre 2000); Résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, du 27 juin 2002, relative au cadre de la coopération européenne dans le domaine de la jeunesse (JOCE C 168, du 13 juillet 2002); Livre blanc «Un nouvel élan pour la jeunesse européenne» du 21 novembre 2001 — COM 2001 (681) final; Communication de la Commission au Conseil sur les politiques européennes de la jeunesse -COM (2005) 206 final.

moyenne 15 % de la délinquance générale totale, pouvant aller jusqu'à 22 % dans certains pays. Quoi qu'il en soit, il convient de préciser que le «chiffre noir» de la criminalité (pourcentage ou nombre d'actes de délinquance qui reste inconnu des services officiels de contrôle social, à savoir la police et les tribunaux) est principalement constitué par les actes de délinquance de mineurs, ce qui est essentiellement dû au caractère généralement léger des infractions mais aussi au fait que les victimes sont fréquemment aussi mineurs d'âge et donc moins susceptibles de recourir à ces instances.

1.5 Il est clair que, indépendamment des résultats que les statistiques font ressortir, la perception selon laquelle la délinquance des jeunes et la gravité de leurs délits ne cessent d'augmenter est largement répandue dans les pays européens. Face à cette situation, les citoyens exigent des mécanismes de contrôle plus efficaces; dans bien des pays, ceci se traduit par un durcissement de leur législation à l'égard des mineurs. Au vu de ce qui précède, il est d'autant plus nécessaire de prendre des mesures de coordination et d'orientation qui facilitent une gestion européenne de ce phénomène, mais aussi d'élaborer des politiques d'information appropriées qui contribuent à dédramatiser la perception exagérément négative dont question au paragraphe 1.1 du présent avis et à la ramener à de plus justes proportions.

1.6 Sans sous-estimer l'importance de l'examen des causes du phénomène de la délinquance des jeunes (thème abordé, bien qu'en synthèse, au point suivant), et la nécessité d'approfondir les politiques de prévention (également citées tout au long de ce document, et qui devront viser en tout cas à supprimer les causes mentionnées), le principal objectif de cet avis est d'analyser la situation des mineurs qui, par leur conduite contraire au droit pénal, sont pris dans les rouages des systèmes judiciaires pour jeunes délinquants et les instruments d'intervention visant leur protection, leur rééducation et leur réinsertion dans la société, pour éviter la récurrence de conduites déviantes.

2. Causes de la délinquance juvénile

2.1 Les causes ou circonstances qui peuvent conduire un mineur à commettre des actes délictueux sont diverses et variées et il n'existe pas de consensus en la matière chez les spécialistes de la question. Toutefois, en se basant sur les causes les plus fréquemment acceptées et en se concentrant plus particulièrement sur celles liées aux facteurs économiques et socio-environnementaux (ce sont celles qui peuvent principalement nous intéresser au titre de cet avis), il est possible de répertorier les causes suivantes:

2.1.1 L'appartenance du mineur à une famille déstructurée (*broken home*) et les difficultés rencontrées parfois pour concilier la vie familiale et la vie professionnelle se traduisent de plus en plus par le manque d'attention accordé aux jeunes, l'absence de

limites et de contrôle. Cela conduit parfois les jeunes à tenter de compenser ces carences en intégrant des bandes ou groupes de jeunes dont les membres partagent des affinités de nature diverse (idéologique, musicale, ethnique, sportive, etc.), mais qui se caractérisent d'ordinaire par des comportements transgressifs. Ce type de groupes adopte un pourcentage élevé de conduites antisociales (vandalisme, graffitis) voire carrément violentes et délictueuses.

2.1.2 La marginalisation socio-économique ou pauvreté, qui rend également difficile le processus adéquat de socialisation du mineur. Cette marginalisation se produit majoritairement chez les jeunes issus de familles immigrées (les mineurs immigrés non accompagnés sont particulièrement vulnérables) et dans certains «ghettos» des grandes agglomérations, des lieux où l'on trouve souvent des structures urbaines dépourvues d'humanité qui favorisent l'apparition de sentiments d'angoisse et d'agressivité parmi leurs habitants.

2.1.3 L'absentéisme et l'échec scolaire, qui donne lieu, dès les premières années de scolarisation, à l'attribution d'une étiquette ou «stigmatisation sociale» qui facilitera bien souvent le dérapage vers des comportements anticiviques ou l'entrée dans la délinquance.

2.1.4 Le chômage, les taux de chômage les plus élevés se rencontrant chez les jeunes. Il engendre souvent des situations de frustration et de désespoir qui constituent également un terrain propice aux conduites déviantes (*).

2.1.5 La transmission d'images et de comportements violents par le biais de programmes diffusés par certains médias ou de jeux vidéo destinés aux mineurs, ce qui contribue à inculquer aux mineurs un système de valeurs dans lequel la violence est un recours acceptable.

2.1.6 La consommation de drogues et de substances toxiques, qui oblige souvent le consommateur dépendant à commettre des actes délictueux pour se procurer les ressources lui permettant de financer sa dépendance. De plus, la drogue ou l'état de manque réduisent ou suppriment totalement les inhibitions habituelles. Il y a également lieu de citer ici la consommation immodérée d'alcool (même à titre sporadique), dans la mesure où elle a une incidence particulière sur les actes de vandalisme et les infractions allant à l'encontre de la sécurité routière.

2.1.7 Les troubles de la personnalité et du comportement, qu'ils soient ou non liés au facteur mentionné au paragraphe précédent. Ils s'accompagnent normalement d'autres facteurs sociaux ou environnementaux, qui incitent les jeunes à agir de manière impulsive ou irréfléchie et les laissent insensibles aux normes de conduite socialement acceptées.

(*) Il convient de citer, en relation avec ce facteur et avec celui de la pauvreté mentionné au paragraphe 2.1.2, le document intitulé «Une étude thématique sur les mesures politiques relatives à la jeunesse défavorisée» que la DG Emploi, affaires sociales et égalité des chances de la Commission européenne est en train d'élaborer, sous la coordination de l'IRIS (Institut pour l'innovation régionale et la recherche sociale).

2.1.8 L'insuffisance constatée sur le plan de l'enseignement et de la transmission de valeurs sociales ou civiques telles que le respect des normes, la solidarité, la générosité, la tolérance, le respect d'autrui, le sens de l'autocritique, l'empathie, le goût pour le travail bien fait etc., remplacés dans nos sociétés «mondialisées» par des valeurs plus utilitaristes comme l'individualisme, la compétitivité, la consommation démesurée de biens et génératrices, dans des circonstances spécifiques, d'une certaine anomie sociale.

2.2 Cet ensemble de facteurs se retrouve plus ou moins dans tous les pays de l'Union européenne, dans des sociétés au niveau de prospérité élevé mais qui génèrent des éléments de déstructuration et de manque de cohésion sur le plan social expliquant ce type de conduites antisociales ou déviantes.

2.3 Pour prévenir les comportements violents et faire face à la délinquance juvénile, les sociétés doivent adopter des stratégies combinant des mesures de prévention, d'intervention et de répression. Les stratégies préventives et d'intervention doivent viser à socialiser et à intégrer tous les mineurs et les jeunes, essentiellement à travers la famille, la communauté, le groupe de pairs, l'école, la formation professionnelle et le marché de l'emploi.

Les mesures ou réponses judiciaires et de répression devront, en tout cas, se fonder sur les principes de légalité, de présomption d'innocence, de droit à la défense, de procès équitable, de respect de la vie privée, de proportionnalité et de flexibilité. Tant le déroulement de la procédure que le choix de la mesure à adopter ainsi que son exécution ultérieure devront être guidés par le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant ⁽⁵⁾.

3. Limites des systèmes classiques de justice des mineurs

3.1 Les schémas classiques de justice des mineurs ont connu de nombreuses difficultés pour répondre et s'adapter à la réalité de la délinquance contemporaine. En effet, nos systèmes européens de justice criminelle des mineurs étaient véritablement lents, inefficaces et déficients sur le plan économique: les longs délais d'attente étaient courants et le taux de mineurs récidivistes très élevé. Dans le même temps, les structures traditionnelles de contrôle social informel (école, famille, lieu de travail, etc.) se sont progressivement affaiblies.

3.2 Dans certains pays (notamment dans les pays du Nord), l'on est passé du modèle dit «de protection», qui remonte au début du XX^{ème} siècle, modèle paternaliste dans lequel les mineurs délinquants étaient considérés comme des malades sociaux (se mêlant et s'assimilant à d'autres mineurs en danger) au modèle dit «éducatif ou de bien-être», modèle social ou communautaire de réponse à la délinquance juvénile mais qui, se situant en marge du système judiciaire, privait les mineurs des garanties juridiques nécessaires.

3.2.1 Différents accords et traités internationaux en matière de justice des mineurs (Règles minimales des Nations Unies concernant l'administration de la justice pour mineurs ou

«Règles de Beijing», 1985; Principes directeurs des Nations-unies pour la prévention de la délinquance juvénile ou «Principes directeurs de Riyad», 1990; Règles des Nations Unies pour la protection des mineurs privés de liberté, 1990; Recommandation n° R (87) 20 du comité des ministres du Conseil de l'Europe sur les réactions sociales à la délinquance juvénile) ont, depuis les années 1980, donné lieu à un changement progressif des systèmes de justice des mineurs des États européens, en introduisant le «modèle de responsabilité». Une attention particulière mérite d'être accordée à la Convention relative aux droits de l'enfant, approuvée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 20 novembre 1989, ratifiée par l'ensemble des États membres de l'UE et convertie ensuite en une norme obligatoire pour ces derniers, qui consacre ses articles 37 et 40 au thème à l'examen. Le modèle de responsabilité permet de consolider la situation juridique des mineurs et de rapprocher la justice des mineurs de la justice pénale des adultes, en reconnaissant aux mineurs les mêmes droits et garanties qu'aux adultes. Il s'agit d'associer l'aspect éducatif et l'aspect judiciaire, en appliquant un modèle protecteur et des mesures au contenu éminemment éducatif. L'objectif était en somme d'«éduquer dans la responsabilité».

3.3 Ce modèle, qui découle des normes internationales précitées, a été progressivement repris dans les législations des 25 pays qui composent l'UE d'aujourd'hui.

3.3.1 Le «modèle de responsabilité» s'articule autour des principes suivants:

- La prévention vaut mieux que la répression: la meilleure façon de lutter contre la délinquance juvénile consiste à empêcher que les mineurs tombent dans la délinquance. Pour ce faire, il est nécessaire de disposer de programmes adéquats en matière d'assistance sociale, professionnelle, économique et éducative (parmi lesquels il ne faut pas oublier les programmes visant à faciliter et à rendre plus accessible l'occupation adéquate du temps libres et des loisirs).
- Il faut limiter au minimum indispensable le recours au système judiciaire classique et créer de nouveaux systèmes judiciaires spécifiquement conçus pour faire face au phénomène de la délinquance juvénile; laissant à d'autres mécanismes (d'assistance et sociaux) le traitement de situations particulières que pourraient rencontrer les mineurs (mineurs abandonnés, maltraités, inadaptés, etc.).
- Diminuer l'intervention punitive de l'État, en activant simultanément les stratégies préventives dans les domaines de l'assistance sociale aux mineurs, de la politique sociale, de la réglementation du marché de l'emploi, des offres de temps libre et de politique municipale en général, en accordant un rôle accru à la communauté ainsi qu'à d'autres groupes de la vie sociale dans la résolution de conflits et la recherche d'alternatives viables telles que la famille, les assistants sociaux, l'école, la communauté, les organisations sociales, etc.

⁽⁵⁾ Article 40 de la Convention relative aux droits de l'enfant, adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU le 20 novembre 1989.

- Réduire autant que possible les mesures ou sanctions de privation de liberté, en les limitant à des cas exceptionnels.
- Assouplir et diversifier la réaction pénale au moyen de mesures flexibles pouvant être ajustées et adapter à la situation du mineur, selon les cas, l'avancement du traitement ou de l'exécution de la peine, comme alternatives à la privation de liberté.
- Appliquer aux mineurs en infraction tous les droits et garanties reconnus aux adultes dans le cadre de la procédure pénale (procès juste, impartial et équitable).
- Professionnaliser et spécialiser les organes officiels de contrôle social qui interviennent dans le système de justice des mineurs. En ce sens, il est nécessaire à tout point de vue de fournir une formation spécialisée à tous les agents qui interviennent dans l'administration de la justice des mineurs (agents de police, juges, procureurs, avocats et professionnels exécutant les sanctions).

4. Nouvelles tendances de la justice des mineurs

4.1 Pour répondre à la délinquance juvénile, il existe donc des alternatives au système d'internement classique. Ainsi, sans exclure totalement les mesures éducatives nécessaires fondées sur la privation de liberté lorsque cela est indispensable, les dernières tendances internationales montrent que l'on se dirige plutôt vers des systèmes substitutifs ou complémentaires, afin d'améliorer l'efficacité du traitement des mineurs et surtout d'en renforcer l'aspect éducatif pour leur développement personnel et socioprofessionnel.

4.2 Les bonnes pratiques européennes en matière de justice des mineurs s'articulent autour de trois grands axes principaux: la prévention, l'intervention éducative au sein de sa communauté ou en centres et l'intégration socioprofessionnelle.

4.2.1 Mis à part la prévention dont il a déjà été question, l'intervention éducative devra se faire, de préférence, à l'aide de ressources ou dans des institutions appartenant au milieu social du mineur, en essayant de lui apporter les compétences ou les formations dont la carence est à l'origine de son conflit avec la loi pénale. Des professionnels de différents domaines analyseront d'une manière exhaustive la situation du mineur afin de déterminer les carences et de trouver les éléments qui permettront de réduire son risque de récidive. Il conviendra, dans ce même but, de travailler avec les familles des mineurs et de rechercher leur collaboration et leur engagement quant au processus d'éducation et de réintégration sociale.

4.2.2 Par ailleurs, à l'instar d'autres groupes tels que les handicapés, les minorités ethniques, les personnes âgées etc., les mineurs en infraction figurent parmi les collectifs en situation de risque d'exclusion sociale. En raison de leurs carences spécifiques et des difficultés précédemment évoquées, ils ont besoin d'un soutien spécifique dans leur quête d'autonomie personnelle. À défaut de cette aide, ils sont voués à l'échec et partant, à l'inadaptation au milieu, situations qui accroîtraient le risque de récidive et d'aboutissement dans le système pénal des adultes.

4.2.3 Aussi, ces jeunes ont-ils besoin d'être aidés et guidés dans leur processus d'insertion à travers divers itinéraires (insertion sociale, culturelle, linguistique, etc.). Il n'y a certes pas de voie unique pour garantir l'intégration sociale des jeunes délinquants en infraction, pas plus qu'il n'y a de formules infaillibles pour assurer qu'une personne parfaitement intégrée n'adopte pas de comportements anti-sociaux. Toutefois, un large consensus règne autour du fait que l'insertion professionnelle constitue une voie fondamentale pour ramener les jeunes vers des espaces d'intégration et de stabilité économique et sociale.

4.3 S'agissant de l'évolution des systèmes de justice des mineurs, et pour reprendre le contenu des paragraphes 3.2 et 3.3, il convient de signaler, en premier lieu, que face au concept de **justice rétributive** (payer pour les dommages causés) une **conception restauratrice ou réparatrice de la justice** (*restorative justice*) a vu le jour avec le mouvement politico-criminel en faveur de la victime (la victimologie) et la récupération du rôle de la victime dans le processus pénal. La justice restauratrice est le paradigme d'une justice qui implique la victime, le contrevenant et la communauté dans la recherche de solutions aux conséquences du conflit généré par l'acte délictueux, afin de promouvoir la réparation du préjudice, la réconciliation entre les parties et le renforcement du sens de la sécurité collective. La justice restauratrice cherche à protéger à la fois les intérêts de la victime (l'offenseur doit reconnaître le préjudice qu'il a causé à la victime et s'efforcer de le réparer) et ceux de la communauté (qui visent à parvenir à la réhabilitation de l'offenseur, à prévenir la récidive et à réduire les coûts de la justice pénale) et du contrevenant (qui n'entre pas dans le circuit de la justice pénale et se voit garantir le respect des garanties constitutionnelles).

4.4 En outre, pour ce qui concerne ce dernier, la réparation a une vertu éducative spécifique en ce sens qu'elle stimule la réflexion du mineur sur sa culpabilité, le confrontant directement à la victime et peut le dissuader d'adopter des comportements similaires à l'avenir. Son faible poids de stigmatisation, sa haute valeur pédagogique et son caractère peu répressif en font le modèle idéal pour le système de justice des mineurs.

4.5 En somme, durant les deux dernières décennies, la justice des mineurs a connu de véritables évolutions au niveau de la procédure, du type de sanctions et des sentences. Les sanctions non punitives (telles que le service à la communauté, la compensation et la réparation, la médiation avec la victime ou avec la communauté dont elle est issue, la formation professionnelle pratique ou les traitements spéciaux pour les toxicomanies et autres troubles addictifs tels que l'alcoolisme) gagnent du terrain. Ce type de mesures nécessite un suivi et un contrôle continus des progrès et des résultats du mineur. Aujourd'hui, le recours à ces mesures est de plus en plus fréquent et prend très souvent la forme d'un internement en régime ouvert ou semi-ouvert, d'un suivi et d'un contrôle continu, d'une mise en liberté surveillée, d'un placement sous surveillance électronique (bracelet électronique), etc. ou d'une combinaison de plusieurs de ces mesures. Malgré tout, la privation de liberté en centre éducatif ou en prison est toujours largement utilisée.

4.6 À l'opposé, le poids dans nos sociétés des nouveaux phénomènes qui ont fait leur apparition notamment dans les grandes agglomérations européennes (délinquance organisée, bandes de jeunes, vandalisme dans les rues, violence dans le sport, intimidation à l'école, violence exercée sur les parents, comportements xénophobes et de groupes extrémistes, association entre de nouvelles formes de délinquance et immigration, toxicomanie, etc.) a engendré ces dernières années, dans certains pays européens, une tendance au durcissement du droit pénal des mineurs, doublée de l'élévation des peines maximales applicables et de l'introduction de diverses formes de placement en centres fermés, voire même de l'imputation de la responsabilité de certaines infractions aux parents du contrevenant mineur.

4.6.1 Il convient de mentionner à cet égard les réformes du droit pénal des mineurs introduites aux *Pays-Bas* en 1995 et en *France* en 1996, ainsi que la *Criminal Justice Act* de 1994 au *Royaume-Uni*, loi qui fait passer de un à deux ans la peine maximale applicable aux mineurs âgés de 15 à 18 ans et prévoit un placement en milieu fermé pour une durée de six mois à deux ans pour les mineurs âgés de 12 à 14 ans. Le Royaume-Uni a également introduit la *parenting order*, loi en vertu de laquelle les parents de mineurs ayant commis des délits ou ayant par exemple été fichés dans les registres de police pour absences scolaires injustifiées peuvent se trouver dans l'obligation d'assister à des cours d'éducation une fois par semaine pendant une durée maximale de trois mois. Les parents qui manquent à leurs devoirs éducatifs à plusieurs reprises peuvent être sanctionnés par des amendes pouvant atteindre 1.000 livres.

4.6.2 Le problème de ce genre de dispositions est qu'elles entraînent la «désresponsabilisation» du mineur alors que, selon les principes modernes du droit pénal «responsabilisateur», il devrait être incité à réparer ou compenser le dommage causé. En outre, dans certaines circonstances, cela peut porter injustement préjudice aux parents (en particulier ceux qui disposent de ressources économiques limitées et, partant, ont peu l'occasion de prêter attention à leurs enfants et de les surveiller) s'ils n'arrivent pas à fournir de preuves permettant de dégager leur responsabilité. En réalité, plutôt que d'être culpabilisés à tort, les parents ont besoin d'aide pour bien éduquer leurs enfants.

4.6.3 Par ailleurs, certains pays reviennent à des conceptions que l'on pensait dépassées dans les années '80, telles que le placement en centres fermés, qui sont également destinés à fournir une assistance sociale aux mineurs non couverts. En d'autres termes, ils en reviennent à mélanger des mineurs soumis au système de protection sociale à d'autres soumis au système de justice pénale juvénile.

5. Traitement actuel de la question au sein de l'UE

5.1 Le Conseil de l'Europe a spécifiquement abordé la question de la justice des mineurs à plusieurs reprises (notamment dans la recommandation précitée n° R (87) 20 du comité des

ministres sur les réactions sociales à la délinquance juvénile et, plus récemment, dans la recommandation REC(2003) 20 du comité des ministres concernant les nouveaux modes de traitement de la délinquance juvénile et le rôle de la justice des mineurs⁽⁶⁾), ce qui n'a pas été le cas des institutions européennes, qui n'ont fait qu'effleurer le sujet lors de l'examen d'autres questions plus générales telles que la prévention de la délinquance.

5.2 Les textes fondamentaux de l'Union européenne et de la Communauté européenne offrent deux angles d'approche de la question visée par le présent avis: le titre VI du Traité sur l'Union européenne (TUE), *Dispositions sur la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures*, et le titre XI du Traité instituant la Communauté européenne (TCE), *Politique sociale, éducation, formation professionnelle et jeunesse*.

5.2.1 L'objectif de l'UE dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale, est, conformément aux articles 29 et suivants du Traité sur l'Union européenne, d'offrir aux citoyens un niveau élevé de protection dans un espace de liberté, de sécurité et de justice. Les voies de collaboration intergouvernementale en matière pénale, au niveau policier et judiciaire, notamment la prévention et la lutte contre la délinquance, organisée ou non y sont prévus. Dans ce domaine, la Commission a présenté le 30 avril 2004 le *Livre vert sur le rapprochement, la reconnaissance mutuelle et l'exécution des sanctions pénales dans l'Union européenne*. Avec ce document de consultation, la Commission tente d'analyser dans quelle mesure l'existence de différents systèmes au sein de l'UE pose des problèmes à la coopération judiciaire entre États membres, et d'identifier les obstacles à la mise en oeuvre du principe de la reconnaissance mutuelle. Bien que le Livre vert ne fasse pas directement référence à la délinquance juvénile et aux systèmes de justice des mineurs, rien n'empêcherait de leur appliquer les objectifs figurant dans l'introduction ainsi que les références aux peines, aussi bien de privation de liberté, qu'alternatives ou de médiation, qui y sont contenues.

5.2.2 On peut également citer le *Programme-cadre AGIS* (7) adopté par la Commission européenne le 22 juillet 2002, qui vise à renforcer la coopération policière, douanière et judiciaire en matière pénale et soutient les efforts des professionnels pour contribuer au développement de la politique européenne dans ce domaine. Ce programme a déjà donné lieu à quelques initiatives sur la reconnaissance mutuelle des législations et des bonnes pratiques dans le domaine de la délinquance et de la justice des mineurs.

⁽⁶⁾ L'on pourrait également citer la résolution (66) 25 relative au traitement de courte durée des jeunes délinquants de moins de 21 ans, la résolution (78) 62 sur la délinquance juvénile et la transformation sociale, la recommandation (88) 6 sur les réactions sociales au comportement délinquant des jeunes issus de familles migrantes et la recommandation (2000)20 sur le rôle de l'intervention psychosociale précoce dans la prévention des comportements criminels.

⁽⁷⁾ Ce programme poursuit et étoffe le travail des programmes précédents qui ont fonctionné conformément au titre VI: *Grotius II Criminal*, *Oisín II*, *Stop II*, *Hippocrates* et *Falcone*.

5.2.3 De même, il y a lieu de faire référence, dans le cadre du titre VI du Traité UE, à la Décision du Conseil du 28 mai 2001 instituant un *Réseau européen de prévention de la criminalité*⁽⁸⁾, qui couvre tous les types de criminalité mais prête une attention particulière à la délinquance des jeunes⁽⁹⁾, à la criminalité urbaine et à la criminalité liée à la drogue.

5.2.4 Dans le domaine de la politique sociale, de l'éducation, de la formation professionnelle et de la jeunesse, l'article 137 du Traité CE fait référence à l'action des institutions communautaires pour promouvoir l'intégration des personnes exclues du marché du travail et lutter contre l'exclusion sociale. Conformément à ce qui précède, il ne fait aucun doute que l'insertion socioprofessionnelle et l'intégration sociale constituent deux axes fondamentaux pour la prévention et la lutte contre la délinquance des jeunes. Dans ce domaine, les stratégies, ordres du jour, projets et programmes adoptés par les Conseils européens successifs et par les institutions européennes n'ont pas manqué; certains ont déjà été mentionnés au paragraphe 1.2. Il convient de citer à cet égard le *Programme de lutte contre la discrimination* pour sa relation plus étroite avec les mineurs en infraction⁽¹⁰⁾, qui s'inscrit dans le cadre de l'objectif 1 du Fonds social européen.

5.3 Le Parlement européen a, certes de manière programmatique, développé une forte activité en ce qui concerne la protection des mineurs et a adopté de nombreuses résolutions à ce sujet, notamment la résolution A3 0172/1992 du 8 juillet 1992 relative à une charte européenne des droits de l'enfant, dont les points 8.22 et 8.23, reconnaissent une série de garanties en faveur des mineurs impliqués dans une procédure pénale ainsi que les critères et principes qui doivent inspirer les sanctions à prévoir et les recours à utiliser pour le traitement des mineurs en infraction.

6. Opportunité d'un cadre communautaire de référence en matière de justice des mineurs

6.1 Comme nous l'avons dit précédemment, la justice des mineurs préoccupe une bonne partie des citoyens européens. Mais plus encore, les citoyens ont pris conscience qu'il s'agit d'un problème commun à tous les pays européens et qu'il serait opportun que les institutions de l'UE le traitent. C'est ce que

⁽⁸⁾ JOCE L 153, du 8 juin 2001.

⁽⁹⁾ Parmi les travaux réalisés par le Réseau européen de prévention de la criminalité, il y a lieu de citer le rapport intitulé «*A Review of the knowledge on juvenile violence: trends, policies and responses in the EU member states*»; Fitzgerald, Stevens and Hale, 2004.

⁽¹⁰⁾ Pour citer un exemple de son application dans le domaine de la justice des mineurs, l'ONG espagnole Fundación Diagrama (entité qui gère des mesures judiciaires de privation de liberté de mineurs en infraction dans plusieurs communautés autonomes) cogère avec ces communautés un programme d'action destiné aux mineurs qui font ou ont fait l'objet de mesures ou de sanctions de privation de liberté imposées par le système de justice pénale des mineurs. L'objectif de ce programme est de concevoir un itinéraire d'insertion socioprofessionnelle individualisé qui démarquera avant même que le mineur n'abandonne le centre de détention. Ce programme permet d'obtenir des résultats remarquables.

traduisait l'Eurobaromètre 2001 (le premier à prendre en compte la sécurité intérieure des États membres). D'après ce dernier, 45 % des citoyens européens considèrent que la politique de prévention de la délinquance juvénile devrait être une compétence conjointe des autorités nationales et des institutions communautaires.

6.2 Il existe, comme nous l'avons déjà indiqué, diverses normes internationales dans le cadre de l'ONU et du Conseil de l'Europe sur le thème de la délinquance des jeunes et de la justice des mineurs. Néanmoins, elles sont peu ou pas du tout contraignantes (à l'exception déjà signalée de la Convention relative aux droits de l'enfant) et ne reprennent qu'un certain nombre de critères minimums communs pour l'ensemble de la communauté internationale. L'Union européenne devrait partir des bases jetées par ces normes et se fixer comme objectif d'améliorer et de rendre plus effective la mise en œuvre, sur son territoire, des principes établis au niveau international, étant donné son niveau de développement et de plus grande homogénéité interne.

6.3 D'autre part, les États membres de l'UE pourraient tirer parti des expériences et des bonnes pratiques réciproques pour l'élaboration de leurs politiques de traitement de la délinquance juvénile, aussi bien dans le volet de prévention, que de justice, de protection et d'intégration. Ceci est d'autant plus vrai que l'on assiste à une similitude croissante des différentes causes et formes de délinquance juvénile dans ces États (toxicomanie, comportements xénophobes, violence dans le sport, recours aux nouvelles technologies pour commettre des délits, vandalisme urbain, etc.).

6.4 Par ailleurs, certains facteurs découlant du processus d'intégration européenne, comme la suppression des frontières et la libre circulation des personnes, renforcent la nécessité de disposer de règles communes en matière de justice juvénile: les jeunes peuvent en effet se déplacer en toute liberté d'un pays communautaire à l'autre, sans parler des régions frontalières qui s'étendent sur des milliers de kilomètres entre les 25 pays de l'Union européenne. Une plus grande homogénéité et/ou coordination entre les législations et les politiques nationales en la matière permettrait d'empêcher ou de réduire certains risques ou situations nouvelles liées à cette mobilité renforcée (par exemple, la possibilité qu'un jeune contrevenant réside dans un pays et soit condamné pour un délit dans un autre pays au sein de l'UE).

6.5 Par ailleurs, étant donné que les pays «utilisent» souvent leurs systèmes de justice juvénile comme banc d'essai pour leurs futures réformes de la législation pénale des adultes, la coordination et le rapprochement des systèmes de justice juvénile pourraient faciliter le rapprochement entre ces législations pénales nationales. Comme nous l'avons souligné précédemment, cela fait déjà partie des objectifs de l'UE; d'ailleurs des progrès considérables ont été accomplis en la matière (mandat d'arrêt européen, reconnaissance mutuelle et application des décisions pénales, etc.). En outre, les législations dans le

domaine de la délinquance juvénile étant relativement récentes (les plus anciennes remontent au début du XX^{ème} siècle) l'engagement d'un processus de rapprochement ne susciterait pas tant de réticences et de problèmes que pour les systèmes pénaux pour adultes, qui ont, quant à eux, une longue trajectoire influencée par des raisons historiques, culturelles et juridiques profondément ancrées.

6.6 De plus, il ne faut pas sous-estimer l'effet qu'un cadre communautaire de référence pourrait avoir pour limiter ou empêcher les tendances régressives en matière de traitement de la délinquance juvénile et en ce qui concerne le système pénal applicable aux mineurs, tendances qui, comme nous l'avons vu, sont présentes dans certains États membres de l'UE.

6.7 En définitive, aussi bien sous l'angle de la prévention et de l'assistance sociale que du point de vue de la répression et de la justice, les phénomènes communs qui se produisent dans ce domaine, dans le cadre des pays de l'UE rendent opportun le lancement d'un processus d'élaboration d'un cadre commun permettant de traiter la question. C'est ce qu'a demandé le Conseil de l'Europe, qui insiste, dans sa recommandation 2003 (20), sur «la nécessité d'établir des règles européennes sur les sanctions et mesures appliquées dans la Communauté et des règles pénitentiaires européennes spécifiques et distinctes pour les mineurs».

7. Propositions pour une politique communautaire en matière de justice juvénile

7.1 Les **lignes directrices ou orientations** suivantes peuvent être dégagées du contenu des paragraphes précédents du présent avis:

7.1.1 Tous les États membres de l'UE sont confrontés, à des degrés divers, à des phénomènes relativement similaires qui appellent également des réponses comparables: crise des instances classiques de contrôle social informel (famille, école, employeur), apparition dans les grands centres urbains de *ghettos* dans lesquels une part importante de la population risque l'exclusion sociale, nouvelles formes de délinquance juvénile (violence à la maison et à l'école, bandes de jeunes, vandalisme urbain), abus de drogues et d'alcool, etc.

7.1.2 Depuis les années 1970-1980 et l'apparition des instruments législatifs internationaux mentionnés au paragraphe 3.2.1 du présent avis, l'on assiste à une convergence progressive des modèles de justice des jeunes des États membres de l'UE. Le modèle de responsabilité, habituellement combiné au modèle de justice restauratrice ou réparatrice, est en train de s'imposer. Des disparités importantes subsistent néanmoins, la principale étant, comme nous avons pu le voir, l'âge de la responsabilité pénale des jeunes.

7.1.3 Des raisons très diverses, auxquelles il a déjà été fait abondamment allusion tout au long du présent document — situations socioéconomiques et politiques similaires entre les États membres, traditions juridiques très proches dans certains cas mais jamais irrécyclables dans les autres cas, politiques sociales ayant un impact indirect sur la prévention de la délinquance juvénile et bénéficiant déjà d'un financement ou d'un

soutien des fonds communautaires —, plaident pour une uniformisation graduelle des modèles et systèmes de prévention, de protection, d'intervention et de traitement du phénomène de la délinquance juvénile et de la justice des mineurs.

7.1.4 Enfin, il existe en la matière d'autres facteurs qui plaident en faveur de ce processus de rapprochement, de coordination et d'échange.

7.1.4.1 Les interventions dans le domaine de la délinquance juvénile et de la justice des mineurs ne se limitent pas à la sphère juridique (où les différents modèles et traditions juridiques peuvent représenter un obstacle au processus précité), mais tentent de revêtir un caractère multidisciplinaire et multi-institutionnel, en rassemblant d'autres branches du savoir, telles que les sciences sociale et comportementale, et des institutions, autorités et organisations très diversifiées, telles que des administrations nationales, régionales et locales, tout type de services sociaux, les appareils policier et judiciaire, des organisations sans but lucratif, des sociétés privées à travers des projets de responsabilité sociale des entreprises, des associations de famille, des acteurs économiques et sociaux, etc.), qui agissent souvent de façon peu coordonnée.

7.1.4.2 La société de l'information, les progrès technologiques, l'ouverture des frontières et autres facteurs analogues contribuent indubitablement de manière significative à la généralisation des phénomènes visés au paragraphe 7.1.1 ⁽¹⁾. Il ne faut toutefois pas non plus négliger le simple «effet de contagion» de ces comportements (renforcé par la diffusion des événements dans les médias): il s'agit de changements extraordinairement rapides, face auxquels les pays européens ne peuvent demeurer impassibles.

7.2 Compte tenu de ce qui précède, le CESE considère qu'il convient de prendre les mesures suivantes pour élaborer une politique communautaire sur la délinquance juvénile et la justice des mineurs:

7.2.1 Il est en premier lieu essentiel de disposer de données **quantitatives actualisées et comparables** sur l'état de la délinquance juvénile dans les vingt-cinq pays de l'UE, pour pouvoir déterminer d'une manière fiable les défis à relever, la véritable dimension du problème et les différentes manières de l'aborder, en tenant compte, entre autres, des différences qu'il pourrait y avoir entre hommes et femmes délinquants.

7.2.2 D'un point de vue qualitatif, l'on estime qu'il convient d'instaurer des **normes minimales ou des orientations communes** à tous les États membres, englobant à la fois les politiques de prévention, le traitement policier et judiciaire des mineurs en conflit avec la loi pénale, leur rééducation et leur réinsertion sociale. Ces normes devraient s'inspirer des principes établis dans la Convention relative aux droits de l'enfant, notamment dans ses articles 37 et 40, ainsi que des directives internationales en la matière fixées dans les conventions citées au point 3.2.1 du présent avis, d'approfondir l'analyse et d'avancer dans leur élaboration et leur application.

⁽¹⁾ A cet égard, il convient de souligner l'importance qu'a apparemment eue le recours aux causettes (*chats*), courriers électroniques, blogues (*blogs*), téléphones mobiles, etc. lors des événements qui ont secoué les villes françaises en novembre 2005.

7.2.3 Pour pouvoir élaborer ces normes minimales, il faut avant tout disposer de connaissances aussi précises que possible sur les différentes réalités au sein de chaque État membre et sur les expériences qui y sont menées. Il y a plusieurs moyens d'acquérir ces connaissances, notamment la réalisation d'enquêtes auprès de chacun des États membres, complétée par des réunions de groupes d'experts et de professionnels en la matière, lieux d'échange d'expériences et de bonnes pratiques. Ces réunions pourraient avoir un caractère stable moyennant la création d'un **réseau d'experts** dont la composition et les fonctions seraient adaptées à l'objectif spécifique poursuivi. Enfin, pour mieux orienter la réflexion et le débat en la matière et pour atteindre le plus grand nombre d'institutions, d'organisations et de particuliers, il serait pertinent que la Commission publie un Livre vert en la matière.

7.2.4 Simultanément aux mesures citées au paragraphe précédent, ou tout au moins comme étape suivante dans le processus d'étude et de rapprochement entre les modèles de justice des mineurs des États membres, il conviendrait de créer un **observatoire européen** sur la délinquance juvénile. Ceci faciliterait non seulement l'étude permanente de ce phénomène, mais aussi la diffusion de ses résultats, l'évaluation et le soutien des autorités et des institutions compétentes dans la prise de décisions. En somme, il faudrait faire en sorte que ces efforts de recherche et de connaissances ne produisent pas uniquement des résultats académiques mais soient aussi de véritables outils d'aide à l'adoption de politiques et de stratégies ⁽¹²⁾.

7.3 Sans préjudice de ce qui précède, étant donné que les différentes questions ayant une incidence sur le phénomène de la délinquance juvénile et sur la justice des mineurs sont abordées par plusieurs **politiques de l'Union européenne** (liberté, sécurité et justice, jeunesse, éducation et formation, emploi et affaires sociales), la **coordination opérationnelle** entre tous les départements et agences concernés s'avère nécessaire si l'on veut réserver au phénomène de la délinquance juvénile le traitement multidisciplinaire et multi-institutionnel le plus approprié, comme indiqué à maintes reprises dans le présent avis.

7.4 En raison des particularités du phénomène de la délinquance juvénile et de son caractère dynamique et changeant, les professionnels et les agents qui participent à l'ensemble du processus d'intervention auprès de ces mineurs (juges, procureurs, avocats, agents de police, fonctionnaires, médiateurs, éducateurs, professionnels chargés de l'exécution des mesures, etc.) doivent recevoir une formation aussi spécialisée que

possible et constamment mise à jour. A cet égard, les instances communautaires doivent jouer un rôle de premier plan à travers les mécanismes précités (réseaux d'experts, observatoire, etc.) et d'autres systèmes complémentaires tels que les programmes d'échange de professionnels entre États membres, le travail en réseau, les nouvelles modalités de formation à distance comme l'e-learning, etc. Pour ce faire, il faudrait mettre en oeuvre des programmes communautaires qui couvrent ces besoins concrets de formation. Par ailleurs, il ne faut pas oublier que les avancées qui seront accomplies au sein de l'UE dans le domaine de la justice juvénile contribueront à conférer de l'importance à ce domaine de connaissances et à encourager la réalisation d'études spécialisées dans les universités européennes, nécessaires dans le cadre de ce processus.

7.5 Par ailleurs, le problème qui nous occupe revêt une dimension sociale et citoyenne évidente. Il convient dès lors de ne pas négliger, tout au long de ce processus, la contribution de l'ensemble des organisations et des professionnels de la société civile directement liés à ce domaine (organisations du «troisième secteur», associations, familles, ONG, etc.) à la conception et à la mise en oeuvre ultérieure de tout programme et stratégie au sein de l'UE.

7.6 En ce qui concerne l'intégration et la réinsertion sociale des mineurs et des jeunes en infraction, soit le troisième pilier cité au paragraphe 1.1 du présent avis, les politiques communautaires éventuellement adoptées devront également tenir compte des organisations syndicales et patronales et de leurs voies spécifiques de dialogue pour établir les voies d'intégration et de réinsertion socioprofessionnelle des mineurs en situation d'exclusion sociale. Il est donc nécessaire d'impliquer à cet égard tous les agents concernés, l'intégration socioprofessionnelle étant l'un des principaux moyens de réinsertion des mineurs en question dans notre société.

7.7 Enfin, le CESE est conscient que la réalisation de toutes ces politiques exige des dotations budgétaires. Aussi, la Commission européenne devra-t-elle prévoir des lignes budgétaires de soutien à la protection des mineurs et à la prévention de la délinquance juvénile, ainsi qu'au traitement des mineurs en infraction, que ce soit dans le cadre de projets ou d'initiatives en cours (tels que les programmes de lutte contre la marginalisation et l'exclusion, de soutien des jeunes et de leur insertion socioprofessionnelle)⁽¹³⁾, ou par le biais de programmes visant spécifiquement les objectifs précités.

Bruxelles, le 15 mars 2006.

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

⁽¹²⁾ Le 21 février 2003, un groupe important de députés a présenté au Parlement européen une proposition de résolution (B5-0155/2003) sur la création d'un observatoire européen sur les déviances des mineurs.

⁽¹³⁾ L'on peut citer, parmi les programmes en vigueur, AGIS, *Daphne II*, *Equal* et le programme de lutte contre la discrimination.

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 — i2010 — Une société de l'information pour la croissance et l'emploi»

[COM(2005) 229 final]

(2006/C 110/14)

Le 1^{er} 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 la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 31 janvier 2006 (rapporteur: M. LAGERHOLM).

Lors de sa 425^{ème} session plénière des 15 et 16 mars 2006 (séance du 16 mars 2006), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 141 voix pour, 1 voix contre et 5 abstentions.

1. Synthèse

1.1 Le CESE accueille avec satisfaction la présentation, par la Commission, de la communication sur l'initiative i2010. Celle-ci constitue une composante essentielle du cadre de la future stratégie en faveur de la société de l'information dans l'UE. Le CESE soutient totalement les trois priorités fixées dans la proposition, qui sont les suivantes: premièrement, la création d'un espace européen unique de l'information offrant un accès universel et des contenus numériques de qualité; deuxièmement, l'amélioration de la performance en matière de recherche et d'innovation dans le secteur des technologies de l'information et de la communication (TIC) et enfin, la promotion d'une société de l'information intégrative qui améliore la qualité de la vie.

1.2 Étant donné la place qu'occupent les TIC dans le processus de Lisbonne, le CESE souhaite souligner qu'elles nécessitent d'intensifier les efforts, à la fois pour soutenir et faire pression sur les États membres, notamment à l'égard de ceux qui accusent du retard, et pour accélérer le rythme de l'évolution visant à remplir les conditions décisives dans le but d'atteindre les objectifs de la stratégie de Lisbonne d'ici 2010. Les objectifs fixés dans la communication ne pourront être atteints sans que des moyens financiers considérables ne leur soient consacrés, notamment en matière de R&D dans les TIC. La R&D et les politiques d'innovation sont essentielles tant pour l'industrie des TIC que pour les utilisateurs de ces technologies. Il ne convient pas seulement de consacrer un budget important à la R&D et aux actions innovatrices mais aussi de chercher à retirer l'impact et le bénéfice maximal des projets de R&D pour les citoyens européens et l'industrie.

1.3 C'est à juste titre que la communication aborde la problématique de la convergence et de l'interopérabilité, qui constituent l'un des aspects les plus importants de la stratégie du point de vue des utilisateurs finaux. Le CESE estime que la législation devrait promouvoir l'interopérabilité tout en conservant une approche technologique neutre, et résoudre, en dépit des difficultés, les éventuelles contradictions entre interopérabilité et neutralité. De l'avis du CESE, la R&D et le travail de normalisation dans ce domaine pourraient se révéler très fructueux pour autant qu'ils restent axés sur l'évolution du marché et qu'ils impliquent toutes les parties concernées.

1.4 Le CESE insiste sur le fait que la condition indispensable pour parvenir à concrétiser ce potentiel social et économique

inhérent aux TIC est de combler la «fracture numérique». Seuls l'accès juridique et technique à l'information, l'accès universel à un prix abordable aux services à haut débit et l'existence de compétences informatiques adéquates ainsi que de programmes conviviaux peuvent permettre de combler la «fracture numérique». Cela signifie également que l'élaboration des politiques devrait tenir compte des besoins spécifiques des personnes socialement défavorisées, garantissant ainsi une société de l'information caractérisée par l'intégration et l'égalité. Il convient également de cultiver une civilisation qui excelle à décanter l'information et à en vérifier la validité. Jusqu'ici, le système éducatif européen n'a pas répondu aux impératifs de l'ère numérique. La mesure qui s'impose consistera par conséquent en ce que la stratégie i2010 épouse l'objectif d'amélioration des structures d'enseignement en Europe, notamment en renforçant les ressources qui leur sont allouées. C'est seulement si ces conditions sont remplies que nous pourrions profiter des possibilités offertes par la société de l'information, non seulement sur le plan de la croissance et de l'emploi mais également sur celui de l'épanouissement personnel.

1.5 Toutefois, la notion d'accès universel à un prix abordable doit être appuyée par un progrès technique concret consistant à améliorer et développer l'infrastructure des télécommunications, véritable colonne vertébrale de la société de l'information. Le CESE souhaite également souligner l'importance d'une sensibilisation accrue aux questions de sécurité, étant donné que la confiance dans les TIC est une condition indispensable si l'on veut qu'elles fassent l'objet d'une utilisation fréquente, et qu'elle est particulièrement importante pour l'exploitation de tout le potentiel de l'Internet. En vue d'accroître la sensibilisation à ces questions, les pouvoirs publics aux niveaux local, national et communautaire doivent favoriser une collaboration plus ouverte et transparente avec les entreprises afin de lutter contre la cybercriminalité.

2. Introduction: contenu essentiel de la proposition

2.1 La proposition de la Commission à l'examen (COM(2005) 229 final) est conçue comme faisant suite au plan d'action eEurope 2005⁽¹⁾, qui avait succédé au plan d'action eEurope⁽²⁾. Celui-ci avait été lancé en juin 2000 dans le cadre de la stratégie de Lisbonne visant à faire de l'Union européenne d'ici 2010 «l'économie de la connaissance la plus compétitive et

⁽¹⁾ «eEurope 2005: une société de l'information pour tous», COM(2002) 263 final.

⁽²⁾ «eEurope 2002: Accessibilité des sites Web publics et de leur contenu», COM(2001) 529 final.

la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale». Étant donné la clôture prochaine du plan d'action eEurope 2005, les nouveaux défis posés par les TIC au fur et à mesure de son développement et de sa mondialisation ainsi que la révision à mi-parcours de la stratégie de Lisbonne, il devient urgent de concevoir une stratégie globale intégrée pour favoriser la croissance du secteur.

2.2 La Commission considère que le secteur des TIC est un puissant moteur pour la croissance et l'emploi et, par là même, un élément clé dans l'élaboration des politiques au niveau de l'Union européenne. Parallèlement, la Commission reconnaît que la convergence numérique des services liés à la société de l'information et aux médias, des réseaux et des équipements représente un défi majeur dans l'élaboration des politiques étant donné qu'elle requiert, outre la capacité d'adapter rapidement le cadre réglementaire, une approche proactive intégrée et une certaine convergence politique.

2.3 La Commission propose un nouveau cadre stratégique, l'initiative i2010 — une société européenne de l'information pour 2010 — définissant de larges orientations politiques. Ce cadre est destiné à favoriser l'émergence d'une économie numérique ouverte et compétitive et met l'accent sur les TIC comme facteur d'inclusion et de qualité de vie. Pilier du partenariat renouvelé de Lisbonne pour la croissance et l'emploi, l'initiative i2010 se basera sur une approche intégrée de la société de l'information et des politiques en matière de médias audiovisuels dans l'UE.

2.4 Se basant sur une analyse globale des défis posés par la société de l'information et s'inspirant d'une large consultation des acteurs sur les initiatives et instruments antérieurs ⁽³⁾, la Commission propose de se fixer trois priorités. En premier lieu, il s'agit de créer un espace européen unique de l'information offrant des communications à haut débit abordables et sûres, des contenus diversifiés de qualité et des services numériques respectant le principe de l'interopérabilité des équipements et plates-formes. Deuxièmement, il faut parvenir à des performances de niveau mondial dans la recherche et l'innovation dans le secteur des TIC. Enfin, il faut s'efforcer d'évoluer vers une société de l'information fondée sur l'intégration, offrant des services publics de grande qualité et améliorant la qualité de la vie.

3. Observations générales

3.1 Dans son avis sur le plan d'action eEurope ⁽⁴⁾, qui précède la proposition à l'examen, le CESE avait formulé notamment les observations suivantes:

⁽³⁾ C'est-à-dire les initiatives e-Europe et la communication sur l'avenir de la politique de réglementation européenne dans le domaine de l'audiovisuel - COM(2003) 784.

⁽⁴⁾ Rapporteur: M. Christoforos Koryfidis.

«Le Comité économique et social salue l'initiative» e Europe «et considère qu'elle représente l'effort le plus significatif et le plus lourd que l'Union européenne ait entrepris pour initier ses citoyens et adapter au plus vite ses entreprises et ses organismes publics aux conditions inédites instaurées par l'ère numérique et la nouvelle économie. Il ne la considère d'ailleurs que comme le point de départ, le premier pas de l'initiation et de l'adaptation susmentionnées, venant conforter des processus qui sont déjà en cours, quoique à un rythme peu soutenu, dans le cadre du marché et de la société» ⁽⁵⁾.

«Le Comité tient à faire valoir que les actions relatives à la promotion de l'usage d'Internet et à la concrétisation de la société de l'information et du nouvel objectif stratégique de l'Union européenne devront être axées sur la personne et ses besoins, le citoyen de l'Europe, ainsi que la société et l'économie européennes. L'avènement de la société de l'information, qui est l'antichambre de la société de la connaissance, n'acquerra de véritable substance qu'à partir du moment où elle servira cet objectif» ⁽⁶⁾.

«Le Comité conçoit et perçoit l'ampleur et la multiplicité des problèmes inhérents à la mise en oeuvre dudit plan d'action. Il a conscience, plus particulièrement, de la difficulté de combler les retards et les lacunes dont souffre l'Europe pour n'avoir pas relevé en temps voulu les nouveaux défis technologiques» ⁽⁷⁾.

«Le Comité juge que dans la mesure où le développement de la fourniture de services par ordinateur va rendre progressivement obsolète l'accès au service universel transitant par d'autres moyens, il existe de graves et multiples risques que des individus, des groupes de personnes, voire des régions entières, se trouvent écartés de cet effort global. Aussi partage-t-il les avis qui préconisent d'inclure dans l'ensemble du programme comme dans chacune des actions concrètes auxquelles il donnera lieu un volet de lutte contre ces dangers» ⁽⁸⁾.

3.2 Ces observations, et d'autres encore ⁽⁹⁾, formulées par le CESE en ce qui concerne le rapport final et d'autres documents de la Commission relatifs au programme eEurope 2002, ont conduit le Comité à tirer les conclusions suivantes sur la communication de la Commission intitulée «i2010 — Une société de l'information pour la croissance et l'emploi».

3.3 Le CESE accueille avec satisfaction la présentation, par la Commission, de la communication sur l'initiative i2010. Celle-ci constitue une étape importante pour définir la future stratégie en faveur de la société de l'information dans l'UE.

⁽⁵⁾ JO C 123 du 25.4.2001, p. 36.

⁽⁶⁾ *ibid*, point 3.1.4.

⁽⁷⁾ *ibid*, point 3.2.

⁽⁸⁾ *ibid*, point 3.2.2.

⁽⁹⁾ cf. les avis concernés du CESE, parmi lesquels: JO C123 du 25/04/2001, JO C139 du 11/5/2001, JO C 80 du 3/4/2002, JO C94 du 18/04/2002, JO C 116 du 20/04/2000, JO C61 du 14/03/2003, JO C133 of 6/6/2003, JO C36 du 8/2/2002, JO C311 du 7/11/2001, JO C85 du 8/04/2003, JO C36 du 8/2/2002, JO C241 du 7/10/2002, JO C221 du 7/8/2001, JO C133 du 6/6/2003, etc.

3.4 Le CESE est cependant favorable à la poursuite et au renforcement de l'initiative eEurope au-delà de 2005.

3.5 L'Europe a fait des progrès considérables au cours des dix dernières années pour tirer parti de l'évolution des technologies modernes de l'information, concernant à la fois l'utilisation des TIC et la mise en place d'une industrie des TIC et des télécommunications efficace. Cette évolution a été renforcée par les importantes initiatives politiques adoptées par la Commission, notamment le plan d'action «eEurope 2005», qui en a été l'un des principaux instruments. Il reste cependant beaucoup à faire pour que l'ensemble de la société profite totalement de cette évolution vers une société de l'information et de la connaissance, et en recueille les fruits.

3.6 Le CESE partage l'avis de la Commission selon lequel les investissements et la recherche dans les TIC expliquent d'une part les différences de croissance de productivité entre les États-Unis et l'UE et d'autre part, que des investissements accrus dans les TIC peuvent permettre une croissance plus rapide de la productivité également en Europe, et aboutir ainsi à renforcer la croissance, l'emploi et les richesses.

3.7 La mondialisation place l'UE devant de nouveaux défis. La Chine, l'Inde et l'Amérique du sud sont des économies qui connaissent une croissance rapide. Elles connaissent également un développement rapide de l'industrie des TIC et des télécommunications. Pour faire face à la concurrence mondiale, l'UE doit définir des stratégies efficaces, en priorité dans le domaine des TIC.

3.8 L'importance des TIC pour renforcer la compétitivité européenne est manifeste dans la stratégie de Lisbonne. Le CESE se félicite de l'initiative i2010 en tant qu'élément permettant d'atteindre l'objectif de Lisbonne de faire de l'UE «*l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale*» d'ici à 2010.

3.8.1 Étant donné la place qu'occupent les TIC dans le processus de Lisbonne, le CESE souhaite souligner qu'elles nécessitent des investissements, un soutien, ainsi que des pressions plus intenses sur les États membres, notamment à l'égard de ceux qui accusent du retard, afin d'accélérer le rythme de l'évolution visant à remplir les conditions décisives dans le but d'atteindre les objectifs de la stratégie de Lisbonne d'ici 2010.

3.9 Les TIC sont des technologies «tous usages», c'est-à-dire qu'elles suscitent une transformation de pratiquement l'ensemble de la société au fur et à mesure de leur dissémination en une multitude d'applications souvent intégrées. Le XX^{ème} siècle a connu la technologie «tous usages» du moteur à combustion. Avec l'invention de l'automobile, ce n'est pas tant l'industrie automobile qui a été à l'origine du boom économique prolongé des économies occidentales au XX^{ème} siècle que les infrastructures construites autour de l'utilisation de la voiture allant du réseau routier et des secteurs des nouveaux services aux bouleversements des modes de vie et des systèmes de distribution des marchandises.

3.9.1 L'utilisation des nouvelles technologies ne représente pas en soi une valeur additionnelle ou un profit supplémentaire

puisqu'il faut d'abord réaménager les méthodes de travail et de production. Souvent, le gain de productivité n'intervient qu'un certain temps après que l'innovation soit intervenue. Les TIC suivent le même processus. Il est essentiel de comprendre que le potentiel de ces technologies tous usages que sont les TIC ne peut être pleinement concrétisé que par une adoption généralisée de ces technologies par tous les acteurs, tant les entreprises que les salariés, les citoyens et les pouvoirs publics à tous les niveaux de gouvernement. Le CESE insiste sur le fait que la condition indispensable pour parvenir à concrétiser ce potentiel est de combler la «fracture numérique».

3.10 Dans sa communication, la Commission insiste sur la nécessité d'augmenter les investissements afin de renforcer l'offre. Le CESE estime qu'il aurait été souhaitable que la Commission analyse également de plus près les conditions pour que ces investissements puissent être réalisés. Le CESE estime que la capacité d'innovation et la diffusion technique sont également en jeu.

3.10.1 La réalisation de gains d'efficacité et de productivité grâce à une nouvelle technologie repose sur l'adaptation de l'organisation du travail pour mieux tirer parti des possibilités offertes. Cela nécessite d'apporter des changements dans la gestion de l'entreprise et de mettre en place des structures de travail ouvertes et innovatrices, au moyen du dialogue social. Cela donne également au travailleur la possibilité de bénéficier de compétences accrues et de contenus supplémentaires dans son travail. Il aurait été intéressant que la Commission s'attarde davantage sur cette dimension.

3.10.2 Pour instaurer une société et une économie de la connaissance, il faut envisager l'utilisation des TIC dans l'industrie manufacturière et le secteur des services dans le contexte général de méthodes de production et de travail en mutation. Les exemples d'utilisation réussie des TIC dans les entreprises montrent bien que le succès n'a été au rendez-vous qu'une fois introduits de nouveaux modes d'organisation du travail fondés sur des «hiérarchies plates» où l'on fait confiance à l'expérience et aux connaissances des employés et où l'expertise et la codécision tendent à former un tout.

3.10.3 La stratégie de la Commission met largement l'accent sur l'augmentation des niveaux d'investissement pour améliorer le côté «fournisseur». Il aurait peut-être été utile de discuter plus explicitement des conditions cadres, et de celles à remplir du côté de l'utilisateur pour que de tels investissements soient tout simplement possibles.

3.11 Le CESE estime que la Commission devrait, dans la communication, avoir fait porter le débat sur la question de la prise en compte des statistiques relatives à la société de l'information. L'instrument statistique utilisé jusqu'à présent n'est guère compatible avec les nouvelles techniques de communication et leurs secteurs. La politique dans ce domaine nécessite des objectifs normalisés, comparables sur le plan international en matière d'utilisation et de développement des services et des techniques. Bien que la communication ne fasse pas état d'une discussion sur ces questions, le CESE a conscience du fait que la Commission a pris des initiatives pour les aborder, ce dont il se félicite.

4. Observations particulières

4.1 Le CESE note que la réalisation des objectifs fixés dans la communication va nécessairement de pair avec l'amélioration et le développement des infrastructures de télécommunication, qui sont la colonne vertébrale de la société de l'information. Lors de la conception de futures actions politiques, il faut accorder la plus grande importance aux mesures qui favorisent les investissements et l'instauration d'une véritable concurrence au sein des différents secteurs et entre tous les acteurs du marché, dans des conditions égales pour tous. Le CESE souligne cependant qu'il convient de tenir compte tout particulièrement de la présence d'acteurs dominants et d'autres conditions de concurrence spécifiques auxquelles le secteur des TIC, et en particulier les entreprises qui développent, produisent et commercialisent les logiciels, est soumis.

4.2 Le CESE insiste sur le fait que le déploiement des infrastructures à haut débit doit avoir lieu à un rythme qui n'entrave pas l'utilisation des applications avancées de cette nouvelle technologie.

4.2.1 Il est difficile de donner une définition précise et communément acceptée de ce que l'on entend par le haut débit, mais il est évidemment nécessaire de délimiter l'acception du terme afin de pouvoir mener une discussion sensée sur son évolution. Cela aurait dû apparaître plus clairement dans la communication de la Commission. Le CESE estime que l'on devrait initialement considérer comme haut débit une vitesse de transmission asynchrone supérieure à 2mb par seconde, et que 512kbit par seconde soient acceptés uniquement à titre exceptionnel en tant que haut débit.

4.3 Le CESE se félicite que la Commission ait l'intention de revoir le cadre réglementant les communications électroniques. Cette révision devient urgente si l'on veut favoriser davantage les investissements et l'innovation.

4.4 Le CESE souhaite souligner que la question de la convergence est source de nouveaux défis concernant l'élaboration des politiques visant à renforcer l'utilisation des TIC. La convergence consiste en une situation où le même contenu et service (transmission vocale, communications à haut débit et transmission vidéo) pourra être accessible à l'utilisateur par toute une série de plates-formes différentes (ADSL, câble, satellite, PLC, télécommunications de la 3e génération) à partir de divers terminaux allant du simple terminal d'ordinateur, téléphones portables et téléviseurs, aux éléments des technologies de l'information intégrés dans les véhicules, les appareils ménagers et d'innombrables applications. La valeur de la convergence est déterminée par le fait que le client obtient un contenu de service intéressant et qu'il a accès à des connexions à haut débit.

4.4.1 Il importe, lors de l'élaboration de nouvelles réglementations ou normes, d'être conscient de la rapidité de l'évolution des nouvelles applications et de l'apparition des technologies dites de rupture telles que les étiquettes électroniques intelli-

gentes («smart tags») et les voix sur IP. Le CESE estime que la législation devrait promouvoir l'interopérabilité, question capitale pour les utilisateurs finaux, tout en conservant une approche technologique neutre et, en dépit des difficultés, résoudre les éventuelles contradictions entre interopérabilité et neutralité.

4.5 L'industrie des TIC est sur le point d'entrer dans une phase de mutation qui lui permettra de relever les défis de la convergence. Il s'agit notamment de l'expansion du réseau à haut débit, les évolutions technologiques, le changement des attentes des consommateurs, l'apparition de nouveaux types d'entreprises et l'augmentation de la concurrence entre les différentes plates-formes.

4.5.1 C'est à juste titre que la communication aborde la problématique de la convergence et de l'interopérabilité. De l'avis du CESE, la R&D et le travail de normalisation dans ce domaine pourraient se révéler très fructueux. Le travail de normalisation devrait rester axé sur l'évolution du marché, impliquer toutes les parties concernées et se concentrer sur les besoins des utilisateurs. Dans cet ordre d'idée, le CESE souhaite rappeler ici les expériences antérieures, par exemple les normes de GSM et le protocole IP.

4.6 Le développement vers des réseaux IP plus intégrés, tant pour les entreprises que pour le secteur public, a des implications nombreuses pour les interactions entre toutes les parties concernées: entreprises, pouvoirs publics et citoyens. Les acteurs du marché des télécommunications vont devoir consentir des investissements importants pour remplir les exigences de convergence, améliorer les réseaux existants, simplifier les architectures et développer la prochaine génération de réseaux. Le CESE estime décisif pour cette évolution de la société de l'information européenne que l'UE et les différents États membres créent un climat favorable afin de permettre la mise à disposition des investissements importants nécessaires.

4.7 La question de la sécurité est au cœur du débat sur la société de l'information, si l'on veut que l'utilisation des TIC inspire confiance. La rapidité avec laquelle les entreprises sont disposées à introduire les TIC dans leurs activités commerciales dépend de la conception que l'on a de la sécurité des transactions en ligne et du sentiment de confiance à leur égard. Le degré de confiance des consommateurs détermine largement leur volonté à indiquer leur numéro de carte de crédit sur un site Internet. La confiance des utilisateurs dans les TIC est également un élément essentiel de l'acceptation et d'une large diffusion de l'administration en ligne.

4.7.1 La sécurité des informations et la lutte contre la cybercriminalité sont les deux problèmes majeurs qui se posent aussi bien aux entreprises et aux administrations qu'aux employés et aux usagers. Le CESE souligne que la politique de la société de l'information doit être conçue de manière à renforcer la confiance et pour que tous les acteurs osent exploiter le potentiel du réseau dans son intégralité⁽¹⁰⁾.

⁽¹⁰⁾ Il convient d'accorder la considération nécessaire aux solutions de sécurité offertes par les systèmes et les logiciels ouverts dans la lutte contre la piraterie et les intrusions dans le réseau.

4.7.2 Au fur et à mesure de l'intégration des réseaux de l'information, la société devient de plus en plus dépendante du fonctionnement permanent (24h/24) du système. Par conséquent, débattre de la sécurisation de l'information et des réseaux revient à discuter du fonctionnement des infrastructures matérielles. Il est donc important que le système présente des redondances.

4.7.3 Il est indispensable, pour les utilisateurs des TIC, de s'attaquer à la cybercriminalité. Il conviendrait de le faire si possible de façon harmonisée au niveau international et en appliquant strictement la législation pour démontrer que «le crime ne paie pas». Les initiatives visant à lutter contre la cybercriminalité doivent toutefois être mesurées afin de ne porter préjudice ni à l'industrie, ni aux droits fondamentaux tels que le droit à la vie privée. Ces considérations sont importantes notamment dans le cadre du débat actuel sur l'augmentation des exigences en matière de conservation renforcée des données⁽¹⁾.

4.7.4 La Commission a reconnu l'existence de ce problème dans de nombreuses communications et recommandations et y a répondu notamment en mettant en place l'Agence européenne chargée de la sécurité des réseaux et de l'information. Le CESE estime qu'il conviendrait de créer par le biais de cette Agence un cadre commun où les secteurs privé et public travailleraient ensemble à la protection de leurs systèmes d'information, en tenant compte de la rapidité des changements technologiques et sans imposer une charge administrative ou financière excessive.

4.7.5 Le CESE estime qu'une **sensibilisation accrue** aux questions de sécurité est essentielle pour améliorer la sécurité de l'information et des réseaux. Pour permettre cette prise de conscience, les pouvoirs publics aux niveaux local, national et communautaire doivent favoriser une collaboration plus intensive avec les entreprises afin de lutter contre la cybercriminalité.

4.8 D'autre part, il faudrait renforcer la confiance dans les transactions électroniques. La multiplication des directives et lois nationales sur le commerce électronique et le droit à la vie privée ne facilite pas la compréhension de ce qui est autorisé et ce qui ne l'est pas, d'autant plus que l'application de la législation et la jurisprudence en la matière ont encore un faible degré de maturité.

4.8.1 Le CESE accueille favorablement la proposition de la Commission de réexaminer les directives sur le commerce électronique et la protection de la vie privée. Il est souvent possible de les simplifier, au profit de la transparence. Il est parfois utile de poursuivre l'harmonisation, par exemple dans la manière dont les États membres traitent les courriers non sollicités, ou pourriels («spams») dans les communications électroniques.

4.9 Cependant, ce ne sont pas uniquement les problèmes de sécurité ou de compréhension des règles du jeu qui freinent les petites et moyennes entreprises pour exploiter toutes les possibilités offertes par le développement des TIC. L'absence de logiciels directement accessibles aux utilisateurs est aussi un facteur

essentiel. Le CESE est convaincu que favoriser la conception de produits et services relevant des TIC à l'intention des PME, par exemple en apportant son soutien à la R&D, à la normalisation et aux projets pédagogiques, pourrait être le moyen d'augmenter la compétitivité européenne.

4.10 La R&D et les politiques d'innovation sont essentielles tant pour l'industrie des TIC que pour les utilisateurs de ces technologies. Il ne convient pas seulement de consacrer un budget important à la R&D et aux actions innovatrices mais aussi de chercher à retirer l'impact et le bénéfice maximal des projets de R&D pour les citoyens européens et l'industrie. En ce sens, il est essentiel d'impliquer les principaux acteurs des projets de R&D, notamment ceux qui ont une plus grande influence sur l'application finale des technologies, à savoir les industries, les fabricants et les prestataires de service.

4.11 Le groupe d'experts indépendants qui a rédigé le rapport d'évaluation quinquennale des programmes-cadres de recherche conclut dans ce rapport récent que la recherche et le développement sur les technologies de la société de l'information (TSI) en Europe doit apporter une contribution essentielle aux efforts réalisés pour devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive du monde, mais également que l'Europe doit accroître son investissement si elle veut atteindre la «masse critique» nécessaire dans ces technologies. Le rapport met également en lumière la nécessité de réduire la bureaucratie, qui menace d'étouffer la recherche. Le CESE partage cette analyse.

4.12 Le CESE estime que l'utilisation des TIC au sens le plus large par les pouvoirs publics est l'un des axes centraux de la politique en matière de TIC. Les pouvoirs publics, qui sont souvent des utilisateurs et acheteurs exigeants et compétents des TIC, représentent un instrument politique clé pour parvenir aux objectifs du plan d'action i2010. On peut envisager toute une série de mesures diverses qui vont de la passation électronique de marchés publics à l'utilisation des TIC pour alléger les tâches administratives des entreprises (administration en ligne), les services de santé en ligne, le eLearning et les dépenses publiques en matière de R&D.

4.13 Il importe de tenir compte des conséquences de la «fracture numérique» ainsi que celles de l'augmentation de l'utilisation des TIC. Elles sont à la fois économiques, sociales et culturelles. La concrétisation de l'intégralité du potentiel de la société de l'information passe par l'augmentation des compétences en matière de TIC, aussi bien du côté des entreprises que des citoyens et des travailleurs. Cela concerne la formation tout au long de la vie et le développement des compétences.

4.14 Se fondant sur les travaux qu'il a effectués antérieurement sur ce sujet, le CESE considère que l'une des principales sources d'inquiétude dans l'entreprise d'édification d'une société européenne de l'information qui soit intégrée et efficace réside dans le fait que tout un segment de la population européenne ne perçoit que de manière lacunaire ce que sont le rôle, la valeur et les potentialités d'une information et d'un savoir validés quand il s'agit d'esquisser le paysage contemporain en

⁽¹⁾ C 68/16 du 21 mars 2006 (Rapporteur: M. Hernández Bataller).

matière de production et de marché, et qu'il n'a pas été consenti d'effort méthodique et massif pour cultiver «une civilisation qui excelle à décanter l'information et à en vérifier la validité»⁽¹²⁾ ou, en d'autres termes, une culture qui dissiperait la confusion née des ordres de grandeur inédits, ainsi que des cadences et de la vitesse qui caractérisent aujourd'hui la circulation des données.

4.14.1 Le CESE constate que les faiblesses susmentionnées procèdent du déficit qui s'observe dans les performances des systèmes éducatifs européens lorsqu'il leur faut répondre aux impératifs de l'ère numérique. La mesure qui s'impose consistera par conséquent en ce que la stratégie i2010 épouse de manière plus profonde et efficace l'objectif d'amélioration des structures d'enseignement en Europe, notamment en renforçant les ressources qui leur sont allouées.

4.14.2 Un nouvel élan dans ce sens serait certainement donné si l'on doublait le pourcentage de la main-d'œuvre qui suit une formation dans les technologies numériques, à quelque niveau que ce soit. Cette formation devrait concerner un nombre égal de travailleurs hautement qualifiés et de travailleurs peu qualifiés. Les employeurs et les salariés ont un rôle important à jouer à cet égard.

4.14.3 Tous les échelons du secteur public ont également un rôle important à jouer pour favoriser et intégrer la formation tout au long de la vie, ceci étant clairement lié à l'objectif politique global de l'Europe dans le processus de Lisbonne, qui comprend également le développement durable. Parallèlement, il faut veiller à ce que les chômeurs aient accès aux programmes de formation aux TI soutenus par les pouvoirs publics afin de les aider à retrouver un emploi.

4.14.4 Sur ce point, le CESE souhaite rappeler sa prise de position précédente⁽¹³⁾, en insistant fortement sur la nécessité de créer des conditions plus favorables au développement de l'initiative «eLearning» à tous les niveaux d'éducation.

4.15 Créer un accès pour les catégories sociales défavorisées n'est toutefois pas uniquement une question d'investissements

dans la formation. De nombreuses catégories sociales sont souvent exclues de l'utilisation des moyens de communication modernes, pour des raisons économiques ou géographiques, ou encore en raison de besoins spécifiques (par exemple les personnes handicapées ou âgées). Surmonter ces obstacles constitue un critère essentiel de réussite pour la création d'une société de l'information égalitaire.

4.15.1 L'un des autres défis à relever est la création d'un espace européen de l'information intégratif qui renforce les droits de participation de tous les citoyens et favorise la diversité culturelle et linguistique. Pour y parvenir, il faut démocratiser le flux d'information et d'innovation et garantir le libre accès à l'information. Au vu de la numérisation croissante du secteur de l'information et l'apparition de nouvelles technologies dans le domaine du contrôle et de la limitation du flux d'information, il faut garantir sur le plan juridique que l'information qui relève du domaine public reste accessible à tous et tenir compte de l'intérêt du public à accéder aux informations protégées par un droit d'auteur. La capacité d'innovation peut être largement influencée par les règles de protection de la propriété intellectuelle, des brevets à la protection des logiciels et bases de données en passant par le droit d'auteur. Les lois en matière de protection de la propriété intellectuelle d'une part, et le droit de l'accès individuel à la culture et au savoir d'autre part, doivent trouver un équilibre permettant une protection temporaire destinée à promouvoir l'innovation et les investissements, tout en autorisant l'accès le plus large possible à l'information et au savoir, conformément à la stratégie de Lisbonne.

4.16 Seuls l'accès juridique et technique à l'information, l'accès universel à un prix abordable aux services à haut débit et l'existence de compétences informatiques adéquates ainsi que de programmes conviviaux peuvent permettre de combler la «fracture numérique». C'est seulement à cette condition que nous pourrions profiter des possibilités offertes par la société de l'information sur le plan de la croissance et de l'emploi mais également de l'épanouissement personnel.

Bruxelles, le 16 mars 2006.

La Présidente

du Comité économique et social européen

Anne-Marie SIGMUND

⁽¹²⁾ Cette notion est conçue comme l'entreprise qui, par le biais de l'éducation, développe chez l'individu des mécanismes pour opérer un tri dans l'information et en contrôler la validité (JO C 157 du 25/05/1998, par. 2.3.8).

⁽¹³⁾ Dans son avis du CESE sur «La dimension européenne de l'éducation» (Rapporteur: M. Christoforos Koryfidis, JO C 139 du 11/05/2001, par. 4.5), le Comité prend position comme suit: «[I] considère que l'initiative "eLearning" constitue la principale entreprise lancée par l'Europe pour initier les citoyens à l'ère numérique et représente plus particulièrement un effort visant à promouvoir l'utilisation d'Internet, à mettre en réseau les systèmes éducatifs et à développer la mobilité virtuelle. Aussi le Comité recommande-t-il de lever le plus rapidement possible les obstacles qui entravent le développement efficace de cette initiative, au premier rang desquels figurent le coût et les déficiences qualitatives de l'infrastructure, le prix de la connexion, le problème du contenu virtuel et la situation linguistique sur Internet».

Avis du Comité économique et social européen sur la «Violence domestique envers les femmes»

(2006/C 110/15)

Le Comité économique et social européen a décidé le 14 juillet 2005, conformément aux dispositions de l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis sur la: «*Violence domestique envers les femmes*».

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 22 février 2005 (rapporteuse: Mme HEINISCH).

Lors de sa 425^{ème} session plénière des 15 et 16 mars 2006 (séance du 16 mars 2006), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 99 voix pour et 2 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 La violence domestique, qu'elle soit physique ou morale, exercée par les hommes à l'encontre des femmes est l'une des violations les plus graves des droits humains: elle affecte les droits à la vie, ainsi qu'à l'intégrité physique et mentale. Étant donné que cette violence trouve son origine dans le partage inégal du pouvoir entre les genres qui continue de caractériser notre société, elle concerne les femmes dans toutes les couches de la société. Le développement de la société démocratique dans son ensemble s'en trouve freiné. C'est pourquoi l'une des missions les plus importantes d'une politique européenne reposant sur le respect des droits humains fondamentaux consiste à empêcher de tels actes de violence et à créer des procédures efficaces d'éducation, de prévention, de poursuite pénale et de soutien.

1.2 La sécurité et le traitement équitable des femmes en tant qu'inhérents aux droits fondamentaux de la personne doivent devenir des conditions de base et des exigences minimales fondamentales pour tous les États qui sont ou veulent devenir membres de l'UE. Dès lors, le CESE demande expressément aux présidences du Conseil de l'UE de continuer à se pencher résolument sur le thème de la «violence domestique envers les femmes».

Destinataires: présidences du Conseil de l'UE, Commission.

1.3 Bien que la responsabilité principale en matière de lutte contre la violence domestique revienne aux États membres, le CESE considère qu'une **stratégie paneuropéenne** est absolument nécessaire étant donné que les réponses de chacun des pays sont très différentes.

— Comme la violence domestique envers les femmes ne reflète pas seulement l'inégalité entre les genres mais contribue également à la créer, le CESE appelle la Commission à élaborer une stratégie globale de lutte contre ce problème sur la base des dispositions du traité déjà existantes.

— Le point de départ de cette stratégie paneuropéenne devrait être la réalisation d'une première étude à l'échelle européenne relative à la prévalence de la violence domestique

envers les femmes, à ses répercussions sur les individus et sur la société, ainsi qu'à son incidence financière.

— Étant donné que la violence domestique est principalement un problème d'égalité des genres («gender equality») et que la direction générale «Emploi, affaires sociales et égalité des chances» est compétente en la matière, le CESE propose que lui soit confiée la responsabilité d'élaborer une stratégie paneuropéenne au sein de la Commission..

Destinataires: Commission, Direction générale «Emploi, affaires sociales et égalité des chances».

1.4 La violence domestique envers les femmes ne peut être combattue de manière efficace qu'au niveau national correspondant. Dès lors, à la lumière de la stratégie paneuropéenne à mettre en place, chaque État membre devrait élaborer un **plan d'action national** de lutte contre la violence domestique envers les femmes, qui prévoit des actions et des délais concrets pour la mise en œuvre pratique de la stratégie. Ces plans, qui devraient indiquer les calendriers prévus et les moyens disponibles, devraient prendre particulièrement en compte les aspects suivants:

— Les dispositions juridiques, en particulier dans le domaine de la police et de la justice.

— Un recensement statistique de la violence domestique.

— Les mesures d'aide et de soutien aux victimes actuelles et potentielles de cette violence, en particulier sous l'angle de la responsabilisation («*empowerment*»). Elles devraient notamment inclure des mesures relatives au marché du travail et au lieu de travail.

— Les victimes de violences domestiques appartenant à des groupes de population spécifiques, comme les immigrées, les femmes âgées et les très jeunes femmes, devraient recevoir une attention particulière.

— Une attention particulière devrait également être accordée aux activités préventives et répressives destinées aux auteurs des violences.

- Tous les projets et mesures devraient être conçus et mis en œuvre en réseau, sur la base d'une coopération entre les institutions et les services.
- Sans vouloir retirer à l'État sa responsabilité en matière de lutte contre la violence domestique envers les femmes, il faudrait soutenir d'un point de vue financier et organisationnel les organisations non gouvernementales, puisqu'elles jouent un rôle important en ce qui concerne la prévention de la violence domestique envers les femmes, l'organisation de campagnes d'information et de formations, l'aide et le soutien à celles qui en sont victimes ainsi que les interventions destinées aux auteurs des violences.
- Il convient également de garantir la formation du personnel travaillant dans la justice, la police, l'éducation, le secteur médico-social et de la santé mentale, dont le travail consiste à détecter la violence domestique le plus tôt possible et à aider efficacement les personnes concernées.
- Il conviendrait de nommer des rapporteurs nationaux pour rassembler, échanger et traiter des informations et données statistiques relatives à la violence domestique envers les femmes ainsi que pour promouvoir les échanges de bonnes pratiques entre les États membres et les pays candidats.
- Les plans d'action nationaux et les mesures et projets qu'ils contiennent devraient être rendus publics par des campagnes de sensibilisation.

1.5 Le CESE estime qu'il est urgent de procéder au contrôle de la mise en œuvre effective des mesures prévues (suivi). Une attention particulière devrait être accordée à la volonté des victimes et des témoins de violence domestique de porter plainte puisqu'elle est un indicateur de la confiance accordée à la police, à la justice en général et aux institutions sociales.

Destinataires: États membres

1.6 Pour pouvoir saisir quelle est l'ampleur de la violence domestique envers les femmes, attirer l'attention de l'opinion publique sur cette problématique et élaborer des réponses efficaces au niveau institutionnel, des informations et des données statistiques sont nécessaires au niveau de tous les États membres même si les statistiques ne peuvent bien sûr jamais totalement refléter toutes les facettes d'un problème tel que celui représenté par la violence domestique.

1.7 Le CESE estime de toute urgence nécessaire que tous les États membres et les pays candidats disposent de statistiques fiables et comparables sur la violence domestique. Pour cela, il conviendrait de commencer immédiatement à élaborer les bases et réglementations nécessaires.

Destinataires: Commission, Eurostat, nouvel Institut européen pour l'égalité des genres, États membres.

1.8 Le CESE estime absolument nécessaire de trouver de nouvelles solutions pour lutter à titre préventif et répressif

contre la violence domestique envers les femmes et de veiller à ce que des informations soient échangées entre les États membres et au niveau européen sur des projets et mesures constituant de bonnes pratiques. Il estime que l'utilisation des grands médias nationaux pour la diffusion récurrente de messages adaptés visant à la déculpabilisation des victimes pourrait les aider à ce qu'elles s'engagent dans la dénonciation des faits dont elles sont victimes, premier pas de la responsabilisation. Les États membres devraient s'attacher à utiliser les grands médias pour informer sur les droits, procédures et structures d'aide utiles aux victimes.

Destinataires: États membres, REPC

2. Exposé des motifs

2.1 Ampleur, causes et répercussions de la violence des hommes envers les femmes

2.1.1 D'un problème tabou considéré comme une «affaire privée» de la femme concernée, le thème de la «violence des hommes envers les femmes» est devenu durant ces 40 dernières années un problème social très discuté dans la sphère publique et dans le cadre de la politique de répression de la criminalité. Le mouvement des femmes et le mouvement féministe, qui ont expressément et continuellement attiré l'attention sur la grande ampleur de la violence des hommes envers les femmes dans le cadre privé et familial et sur le fait que les réactions des instances et institutions officielles sont insuffisantes, ont eu (et continuent à avoir) une large part dans cette réévaluation.

2.1.2 La violence domestique envers les femmes n'est pas un problème individuel des femmes mais un problème de politique sociale lié au fait que les femmes sont défavorisées d'une manière structurelle et discriminées dans une société qui continue d'être dominée par les hommes. Cette violence existe dans tous les pays et dans toutes les classes sociales quoique à des degrés divers. Elle affecte l'accès ou le retour des femmes vers le monde du travail et/ou leur capacité à assurer pleinement les responsabilités de leur poste de travail.

2.1.3 Selon le rapport «Violence et santé» publié en 2002 par l'Organisation mondiale de la santé dans lequel 48 études sur la prévalence de la violence envers les femmes ont été analysées, 10 à 69 % des femmes (selon les pays et le type d'enquête) ont dit avoir fait l'objet de violences physiques de la part de leur mari/partenaire à un moment ou à un autre de leur vie ⁽¹⁾. Dans le cas de l'Europe, l'étude publiée par le ministère allemand de la famille, des personnes âgées, des femmes et de la jeunesse en 2004 et intitulée «Conditions de vie, sécurité et santé des femmes en Allemagne», montre, après le dépouillement de différentes enquêtes européennes, que 7 à 45 % des femmes sont victimes de violence physique ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Organisation mondiale de la santé (2002): Rapport mondial sur la violence et la santé (www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/fr/summary_fr.pdf).

⁽²⁾ Ministère fédéral de la famille, des personnes âgées, des femmes et de la jeunesse (2004): Conditions de vie, sécurité et santé des femmes en Allemagne. Une enquête représentative de la violence envers les femmes en Allemagne (www.bmfsfj.de).

2.1.4 Lors de l'interprétation de ces données statistiques, il convient de bien garder à l'esprit d'une part qu'elles sont très incomplètes et d'autre part que leur comparabilité, pour autant qu'elle soit possible, reste très limitée: les données sont fondées sur des définitions différentes de la «violence envers les femmes», les méthodes de collecte et la taille des échantillons divergent de manière significative et, de surcroît, la volonté des femmes de donner des informations sur la violence qui leur est infligée par leur partenaire est très variable. Cependant, les données existantes permettent de conclure que la violence des hommes envers les femmes existe dans tous les pays du monde, y compris dans les États membres de l'Union européenne, et que la prévalence de cette violence est bien plus importante que ce qu'indiquent les statistiques.

2.1.5 Il est incontesté que la nature et l'ampleur de la violence des hommes envers les femmes dépendent de l'existence de structures de pouvoir patriarcales et du rôle respectif assigné aux genres dans la société, lui-même largement déterminé par ces structures. La violence des hommes envers les femmes est un phénomène dont la cause directe réside dans les structures sociales, en l'occurrence l'inégalité entre les hommes et les femmes. Le manque d'égalité entre les genres explique également pourquoi ce type de violence ne fait pas suffisamment l'objet d'études, de prévention et de poursuites judiciaires. Cela signifie que les processus sociaux d'égalité des droits et des genres et la reconnaissance de droits égaux et de libertés pour les femmes contribuent fortement à diminuer cette violence. Le statut social des femmes, leur formation scolaire et leurs perspectives professionnelles, leur indépendance économique et financière vis-à-vis de leur partenaire et leur niveau d'intégration sociale sont autant de facteurs décisifs qui leur permettent de mener une vie indépendante où les risques de subir de la violence domestique sont atténués.

2.1.6 Les résultats montrent également très clairement que la violence envers les femmes a d'importantes implications psychologiques, psychosociales et sur la santé, avec les répercussions que cela suppose sur le système de santé et sur le marché du travail.

2.2 Pertinence du sujet «violence domestique envers les femmes» pour l'Union européenne

2.2.1 Une étape importante sur le chemin de la réévaluation de la violence envers les femmes a été la quatrième conférence mondiale des femmes organisée par les Nations Unies à Pékin (Chine) en 1995, à laquelle les États membres de l'Union européenne ont également participé. Leurs représentants et les autres participants ont adopté la «Déclaration de Pékin et une plate-forme d'action» dans laquelle ils ont entre autres décidé de prendre des mesures pour prévenir et éliminer la violence envers les femmes⁽³⁾.

⁽³⁾ Organisation des Nations Unies: Quatrième conférence mondiale des femmes: Déclaration de Beijing et plate-forme d'action (www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/index.html).

2.2.2 Même s'il est de la responsabilité des États membres d'appliquer ces mesures, des efforts ont également été faits au niveau de l'Union européenne pour soutenir les États membres dans cette tâche. Outre la traite des femmes, l'accent a été mis sur la question de la «violence domestique envers les femmes» (voir également à ce sujet le rapport intitulé «Beijing+10 1995-2005»⁽⁴⁾, publié en 2004 par le «Lobby européen des femmes»).

2.2.3 Les mesures prises récemment au niveau européen comprennent la mise en œuvre prévue d'une décision adoptée par le Conseil de l'Europe lors du sommet de Varsovie des 16 et 17 mai 2005: Le Conseil de l'Europe prendra des mesures pour combattre la violence contre les femmes, y compris la violence domestique. Il mettra en place une «task force» chargée d'évaluer les progrès accomplis au niveau national et d'établir des instruments destinés à quantifier les développements observés au niveau paneuropéen en vue de formuler des propositions d'action⁽⁵⁾.

2.2.4 Par ailleurs, un «Rapport sur la situation actuelle de la lutte contre la violence à l'égard des femmes et toute action future», élaboré par la commission des droits des femmes et de l'égalité des genres, est actuellement débattu au Parlement européen⁽⁶⁾.

2.3 Analyse et propositions du CESE

2.3.1 Il est incontestable que ces dernières années, des avancées ont été faites au niveau européen sur le thème de la «violence domestique envers les femmes». Cette violence est reconnue dans tous les États membres comme étant un problème et des programmes et mesures ont été lancés dans tous les pays pour sensibiliser à la violence domestique, pour la prévenir et l'endiguer. Les pays candidats à l'adhésion ont également reconnu le problème et essaient d'améliorer la situation⁽⁷⁾.

2.3.2 Les informations pertinentes ne sont disponibles que de manière très fragmentaire et il est pratiquement impossible de les comparer puisqu'il n'y a pas de définitions communes qui permettraient d'élaborer des statistiques sur cette forme de violence ni d'informations exactes sur les mesures prises par chacun des États membres pour prévenir, combattre et punir la violence domestique envers les femmes, sans parler des moyens d'évaluer leur efficacité.

⁽⁴⁾ Lobby européen des femmes: Beijing+10. 1995-2005: Compte rendu de la mise en œuvre de la plate-forme d'action de Beijing par l'Union européenne. Novembre 2004 (www.womenlobby.org).

⁽⁵⁾ CM-SUIVI3(2005)7;

www.coe.int/t/dcr/summit/20050517_plan_action_fr.asp.

⁽⁶⁾ «Rapport sur la situation actuelle de la lutte contre la violence à l'égard des femmes et toute action future» (2004/2220(INI) élaboré par la commission des droits de la femme et de l'égalité des genres du PE le 9.12.2005 (A6-0404/2005).

⁽⁷⁾ Voir à ce sujet le rapport sur les femmes dans l'Europe du Sud-Est (2003/2128(INI) de la commission des droits de la femme et de l'égalité des chances du Parlement européen du 24 mars 2004 (A5-0182/2004).

2.3.3 Dans le présent avis, la violence domestique envers les femmes est définie comme une **violence conjugale**, c'est-à-dire comme une violence psychologique ou physique (y compris sexuelle) exercée au sein d'un couple d'époux ou de concubins, y compris lorsque la violence s'exerce après leur séparation mais est directement liée à leur relation antérieure. Ce type de violence est un processus de contrôle et de domination qui viole les libertés du partenaire ainsi que son intégrité corporelle, mentale et sexuelle. La violence psychologique en particulier («cruauté mentale») peut avoir un effet dévastateur sur la capacité de la femme qui en est victime à se défendre contre cette violence ou à mettre un terme à la relation. Dans la plupart des cas de violence domestique, les auteurs de violence semblent être des hommes et les victimes des femmes.

2.3.4 La violence n'affecte pas seulement la victime elle-même mais également les autres membres de la famille, en particulier les **enfants**. Les enfants témoins de violence domestique sont aussi toujours victimes de violence psychologique. Ils sont également victimes de violence physique plus fréquemment que les autres enfants. La violence domestique ne constitue toutefois pas une violence exercée directement sur l'enfant.

2.3.5 La violence envers les enfants, y compris en particulier celle exercée dans le contexte familial, est un thème tellement important qu'il devrait être traité séparément et non pas en liaison avec la question de la violence domestique envers les femmes.

2.3.6 Au vu de cette situation, les recommandations suivantes ont notamment été discutées:

2.3.7 Inventaire du cadre réglementaire relatif à la lutte et à l'engagement de poursuites contre «la violence envers les femmes» et de sa mise en oeuvre dans les États membres.

2.3.7.1 Les expériences faites jusqu'ici montrent que l'existence d'une législation est cruciale pour sensibiliser les gens à ce type de violence, pour la prévenir et la combattre par des actions appropriées. Le système développé en Autriche constitue un bon exemple à cet égard (depuis l'adoption de la «Loi sur la protection contre la violence domestique» du 1^{er} mai 1997). Des dispositions comparables ont depuis lors été prises par plusieurs États européens ⁽⁸⁾.

2.3.7.2 Il serait important pour la discussion au sein de l'Union européenne de disposer d'informations exactes et à jour au sujet des dispositions juridiques en vigueur dans chacun des pays, en particulier en ce qui concerne les procédures policières, les compétences des tribunaux et en particulier l'activité

⁽⁸⁾ Albin Dearing/Max Haller: La loi autrichienne de protection contre la violence, Vienne, 2000; Maria Ullmann: La police et la violence domestique en Autriche. In: Detlef Schröder/Peter Petzolt (sous la dir. de): La violence domestique I. Un premier bilan après l'introduction de la loi de protection contre la violence. Francfort 2004, pp. 7-23.

des autres acteurs et les interactions avec ceux-ci, comme les services d'assistance et de conseil (ONG).

2.3.7.3 Il serait tout aussi important d'obtenir des informations fiables sur la mise en œuvre des réglementations dans la pratique. Les informations émanant des États membres montrent que l'existence de simples dispositions législatives n'est pas suffisante pour prévenir et combattre efficacement la violence envers les femmes.

2.3.8 Établissement et collecte de données statistiques sur la «violence domestique envers les femmes»

2.3.8.1 L'état actuel des informations statistiques est très insatisfaisant: actuellement, il n'existe pas de données statistiques valides et probantes sur la «violence domestique envers les femmes» qui soient coordonnées au niveau européen et donc susceptibles d'être comparées. Les «indicateurs» conçus pendant la présidence danoise n'ont apparemment pas encore été appliqués.

2.3.8.2 Actuellement, les statistiques criminelles de chacun des États membres relatives à ce problème peuvent, lorsqu'elles sont disponibles, être dans le meilleur des cas collectées par **Eurostat**. La DG Justice, liberté et sécurité rapporte qu'Eurostat élabore actuellement un instrument permettant de relever des données statistiques criminelles comparables. **Europol** ne s'est jusqu'à présent pas plus penché sur cette problématique qu'Interpol. Les efforts qui ont été faits dans le cadre du programme DAPHNE sont très utiles pour améliorer la situation actuelle et il convient vraiment de les poursuivre.

2.3.8.3 Même s'il importe de continuer à avoir pour objectif le recensement de statistiques criminelles comparables sur la «violence domestique», il conviendrait plutôt de réaliser des **enquêtes/sondages d'opinion** («Victim surveys») au niveau national sur la base de critères comparables. Le projet EIDIV («base d'indicateurs sur les violences conjugales en Europe») financé par le programme DAPHNE comprend des propositions à l'avenant concernant un «sondage européen harmonisé» qui seraient relativement aisées et rapides à réaliser. De telles enquêtes pourraient également recenser les actions et activités des **organismes d'intervention** (ONG).

2.3.8.4 Des sondages représentatifs pourraient également être réalisés dans le cadre des enquêtes **Eurobaromètre**. Une enquête Eurobaromètre portant sur l'attitude des Européens face à la violence domestique a par exemple déjà été menée dans le cadre de la «campagne européenne contre la violence conjugale» citée plus haut. Selon nos informations, une nouvelle enquête est prévue pour 2006.

2.3.9 Souligner l'importance de la prévention de la violence domestique envers les femmes

2.3.9.1 La prévention de la violence domestique est fondamentale: même s'il est important de mettre cette violence à jour, de briser le silence, de la punir pour le délit qu'elle représente, d'aider, de soutenir et de protéger les victimes, il est infiniment plus important de prendre des mesures pour empêcher cette violence d'apparaître.

2.3.9.2 Dans l'optique d'une prévention sociale globale, il importe avant tout de lancer des campagnes d'information et d'éducation pour dire que la violence des hommes envers les femmes n'est pas admissible dans une société démocratique moderne. Les enfants des deux sexes doivent apprendre dès leur plus jeune âge que les garçons et les filles — les hommes et les femmes — ont la même valeur, les mêmes droits et devoirs et les mêmes possibilités. L'éducation concernant l'égalité des chances doit se poursuivre pendant toute la scolarité et à l'âge adulte.

2.3.9.3 La violence domestique a des répercussions importantes sur les enfants qui en sont témoins et qui doivent grandir dans un climat de violence. Pour cette raison, les enfants doivent recevoir une aide précoce et permanente pour sortir du cycle de la violence et pour apprendre à résoudre les problèmes sans avoir recours à la violence.

2.3.9.4 Il conviendrait d'avoir recours à des mesures sociales, économiques et juridiques appropriées pour s'assurer que des situations de vie particulièrement propices à la violence domestique n'apparaissent pas. Ces situations comprennent par exemple les mauvaises conditions matérielles, la dépendance financière et économique vis-à-vis du partenaire, les habitations exiguës, et en particulier l'alcoolisme et la toxicomanie. De mauvaises conditions sociales sont susceptibles d'accroître le risque de violence pour les femmes, même si la violence domestique à leur encontre peut survenir dans toutes les couches sociales.

2.3.10 Promotion de projets d'intervention et de formes de coopération: optimisation de l'aide, travail avec les coupables et responsabilisation

2.3.10.1 En règle générale, les femmes qui sont victimes de violence domestique trouvent peu de soutien dans leur environnement social. Même les institutions compétentes se sont souvent avérées désarmées et incapables de regarder le problème en face, considérant que ce phénomène fait partie de la vie privée. Le travail des centres d'accueil pour femmes a fait ses preuves; leurs capacités d'aide et de soutien devraient être maintenues et développées. De surcroît, il convient d'améliorer encore la coopération entre différents établissements et institutions publics et privés, par exemple par le biais de formes de coopération institutionnalisées («projets d'intervention»).

2.3.10.2 Des changements de perspective sont susceptibles d'être amorcés et réalisés grâce aux projets d'intervention et aux groupes de coopération: les hommes sont impliqués dans la discussion et dans les activités de lutte contre la violence conjugale, on s'y conduit avec eux comme avec des personnes

conjointement responsables et ils ne sont plus seulement considérés comme une partie du problème mais aussi comme étant partie prenante de la solution à ce problème. Les femmes qui sont devenues les victimes de violence domestique ne sont plus confinées dans leur rôle de victime: elles font l'expérience de la responsabilisation («empowerment»). Les organisations non gouvernementales (ONG) jouent un rôle clé dans ces activités.

2.3.10.3 Sans prétendre à l'exhaustivité, cinq questions seront encore mentionnées:

2.3.11 Prendre davantage en considération la situation des femmes immigrées.

2.3.11.1 Selon toutes les indications disponibles, il semble qu'il y ait parmi les femmes immigrées des groupes de personnes davantage exposées au problème de la violence domestique que des groupes comparables de la population nationale et que ces groupes reçoivent moins d'aide de l'État et de structures non gouvernementales. Il y a de nombreuses raisons à cela comme par exemple un certain isolement persistant des communautés de femmes immigrées, les difficultés d'accès aux institutions de la société civile, les barrières linguistiques, les différences socio-culturelles et la méconnaissance des structures d'aide. Parmi les immigrées, les femmes en séjour irrégulier se trouvent dans une situation particulièrement problématique: en cas de violence domestique, leurs conditions de séjour et le manque d'information sur leurs droits les empêche d'avoir recours aux services d'aide bien qu'elles y soient tout autant habilitées que la population féminine nationale et les femmes immigrées en situation régulière.

2.3.12 Impliquer davantage tous les professionnels de la justice, de la police, de l'éducation, du secteur médico-social et de la santé mentale.

2.3.12.1 La politique nationale dans ce domaine devrait se fixer comme objectif que les professionnels de la justice, de la police, de l'éducation, du secteur médico-social et de la santé mentale soient en mesure de détecter la violence à un stade précoce. Le fait que les professionnels compétents manquent de connaissances sur les symptômes, les formes ainsi que sur les cycles et les degrés croissants de la violence a pour résultat que celle-ci est passée sous silence, que les processus à l'œuvre ne sont pas reconnus et que des mesures inappropriées sont prises, ce qui peut avoir des conséquences fatales.

2.3.13 Contrôle des interdictions de retour au domicile et des interdictions de visite.

2.3.13.1 Dans le cadre des lois sur la protection contre la violence domestique, il est en général possible de prononcer des interdictions de retour au domicile et des interdictions de visite. Cependant l'objectif de ces interdictions qui est de protéger les victimes contre leur partenaire violent peut être contrecarré par les droits de visite dont jouissent les hommes (divorcés) auprès de leurs enfants. La législation de certains États membres permet d'ores et déjà de remédier à ce type de situation.

2.3.13.2 De nombreuses femmes qui sont devenues victimes de violence domestique sont encore obligées de se réfugier dans des institutions d'aide. Malgré tous les efforts de ces institutions, ce séjour peut avoir des conséquences négatives sur le bien-être psychologique de la victime et en particulier sur celui des enfants qui l'accompagnent. Pour cette raison, il conviendrait de créer des conditions juridiques qui prévoient que les auteurs de violence domestique quittent le domicile commun et que le logement soit cédé au seul usage des victimes.

2.3.14 Prendre davantage en considération la situation des femmes âgées victimes de violence domestique.

2.3.14.1 Les indications données par les services de conseil aux femmes montrent qu'il est particulièrement difficile pour les femmes âgées de demander et d'obtenir de l'aide lorsqu'elles sont victimes de violence. Des modèles de répartition des rôles fondée sur le sexe peuvent être encore profondément ancrés. Il conviendrait que le groupe cible des femmes âgées soit davantage pris en considération dans les campagnes de sensibilisation

à la violence domestique afin que ces femmes soient non seulement informées de l'aide disponible mais surtout de leur droit à être secourues.

2.3.15 Intégration sociale des victimes de violence domestique dans la société en général et sur le marché du travail en particulier.

2.3.15.1 La violence domestique envers les femmes est un obstacle à leur intégration sociale en général et à leur intégration sur le marché du travail en particulier, ce qui conduit à la marginalisation, à la pauvreté, à la dépendance financière et matérielle. Les conséquences physiques et psychologiques de la violence peuvent affecter non seulement l'accès au travail mais aussi la situation sur le lieu de travail lui-même (absentéisme, stress psychologique ou changements de lieu de résidence). Il conviendrait que les institutions du marché du travail apportent des solutions d'ensemble à ce problème, par exemple grâce à des accords conclus entre les employeurs et les organisations syndicales pour protéger et soutenir les travailleuses victimes de violence domestique, comme le font, par exemple, les Suédois.

Bruxelles, le 16 mars 2006.

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