

Journal officiel

de l'Union européenne

C 325

Édition
de langue française

Communications et informations

49^e année

30 décembre 2006

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire	Page
	I <i>Communications</i>	
	
<hr/>		
	II <i>Actes préparatoires</i>	
	Comité économique et social européen	
	431^e session plénière des 13 et 14 décembre 2006	
2006/C 325/01	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement xxx/2006 relatif aux médicaments utilisés en pédiatrie, modifiant le règlement (CEE) n° 1768/92, la directive 2001/20/CE, la directive 2001/83/CE et le règlement (CE) n° 726/2004» COM(2006) 640 <i>final</i> — 2006/0207 (COD)	1
2006/C 325/02	Avis du Comité économique et social européen sur la Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2002/38/CE du Conseil en ce qui concerne la période d'application du régime de taxe sur la valeur ajoutée applicable aux services de radiodiffusion et de télévision et à certains services fournis par voie électronique COM(2006) 739 <i>final</i> — 2006/0245 (CNS)	2
2006/C 325/03	Avis du Comité économique et social européen sur «Les liens entre les autorités nationales et communautaires et leurs pratiques»	3
2006/C 325/04	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission — Une nouvelle politique européenne du tourisme: renforcer le partenariat pour le tourisme» COM(2006) 134 <i>final</i>	11
2006/C 325/05	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Libérer et renforcer le potentiel de l'Europe pour la recherche, le développement et l'innovation»	16

FR

Prix:
18 EUR

(Suite au verso)

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire (<i>suite</i>)	<i>Page</i>
2006/C 325/06	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'identification des commandes, témoins et indicateurs des véhicules à moteur à deux ou trois roues» (version codifiée) COM(2006) 556 <i>final</i> — 2006/0175 (COD)	28
2006/C 325/07	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen — Vers un secteur vitivinicole européen durable» COM(2006) 319 <i>final</i>	29
2006/C 325/08	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Conseil portant modification du règlement (CE) n° 1698/2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader)» COM(2006) 237 <i>final</i> — 2006/0082 (CNS)	35
2006/C 325/09	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° .../... concernant les allégations nutritionnelles et de santé portant sur les denrées alimentaires» COM(2006) 607 <i>final</i> — 2006/0195 COD	37
2006/C 325/10	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° .../... concernant l'adjonction de vitamines, de substances minérales et de certaines autres substances aux denrées alimentaires» COM(2006) 606 <i>final</i> — 2006/0193 (COD)	40
2006/C 325/11	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Conseil modifiant les règlements (CEE) n° 404/93, (CE) n° 1782/2003 et (CE) n° 247/2006 en ce qui concerne le secteur de la banane» COM(2006) 489 <i>final</i> — 2006/0173 (CNS)	41
2006/C 325/12	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté, et le règlement (CEE) n° 574/72 du Conseil fixant les modalités d'application du règlement (CEE) n° 1408/71» COM(2005) 676 <i>final</i> — 2005/0258 (COD)	43
2006/C 325/13	Avis du Comité économique et social européen sur «Les activités volontaires: leur rôle dans la société européenne et leur impact»	46
2006/C 325/14	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen sur la mise en œuvre du partenariat pour la croissance et l'emploi: faire de l'Europe un pôle d'excellence en matière de responsabilité sociale des entreprises» COM(2006) 136 <i>final</i>	53
2006/C 325/15	Avis du Comité économique et social européen «Les enfants — victimes indirectes de violences domestiques»	60
2006/C 325/16	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission — Vers une stratégie européenne sur les droits de l'enfant» COM(2006) 367 <i>final</i>	65
2006/C 325/17	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 2201/2003 en ce qui concerne la compétence et instituant des règles relatives à la loi applicable en matière matrimoniale» COM(2006) 399 <i>final</i>	71



<u>Numéro d'information</u>	Sommaire (<i>suite</i>)	<i>Page</i>
2006/C 325/18	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au renforcement de la sûreté de la chaîne d'approvisionnement» COM(2006) 79 <i>final</i> — 2006/0025 (COD)	73
2006/C 325/19	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: Plan d'action i2010 pour l'e-gouvernement: accélérer l'instauration de l'administration en ligne en Europe dans l'intérêt de tous» COM(2006) 173 <i>final</i>	78
2006/C 325/20	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2006/.../CE établissant les prescriptions techniques des bateaux de la navigation intérieure» COM(2006) 646 <i>final</i> — 2006/0210 (COD)	82
2006/C 325/21	Avis du Comité économique et social européen sur la Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 3922/91 du Conseil relatif à l'harmonisation de règles techniques et de procédures administratives dans le domaine de l'aviation civile COM(2006) 645 <i>final</i> — 2006/0209 (COD)	83



II

(Actes préparatoires)

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

431^e SESSION PLÉNIÈRE DES 13 ET 14 DÉCEMBRE 2006

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement xxx/2006 relatif aux médicaments utilisés en pédiatrie, modifiant le règlement (CEE) n° 1768/92, la directive 2001/20/CE, la directive 2001/83/CE et le règlement (CE) n° 726/2004»

COM(2006) 640 final — 2006/0207 (COD)

(2006/C 325/01)

Le 9 novembre 2006, 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.

Le Bureau du Comité a chargé la section spécialisée «Marché unique, production et consommation» de l'élaboration de cet avis.

Vu l'urgence des travaux, le Comité économique et social européen a décidé, lors de sa 431^e session plénière des 13 et 14 décembre 2006 (séance du 13 décembre 2006), de nommer M^{me} HEINISCH rapporteuse principale et a adopté l'avis suivant par 125 voix pour et 1 voix contre.

1. Conclusion

1.1 La décision 2006/512/CE du Conseil, qui a été adoptée le 17 juillet 2006 et qui modifie la décision 1999/468/CE du Conseil, se fonde sur l'article 202 du Traité. La décision 2006/512/CE a introduit un nouveau type de modalité d'exercice des compétences d'exécution, la procédure de réglementation avec contrôle.

1.2 Tous les actes juridiques en cours d'élaboration qui, après l'entrée en vigueur de la décision de comitologie 2006/512/CE, font référence à une procédure de réglementation d'un acte juridique de base qui a été adopté selon la procédure de codécision, en vertu de l'article 251, mais qui n'a pas encore été publié, doivent être modifiés en conséquence. Ce règlement xxx/2006 sur les médicaments utilisés en pédiatrie a certes été adopté de manière formelle le 23 octobre 2006, mais il n'a pas encore été publié au *Journal officiel de l'Union européenne* et, par conséquent, il n'est pas encore entré en vigueur.

1.3 La proposition de la Commission à l'examen modifie le règlement xxx/2006 sur les médicaments utilisés en pédiatrie pour prévoir l'adoption de ces deux compétences d'exécution, à savoir l'article 20 (2) et l'article 49 (3), à travers la nouvelle procédure de réglementation avec contrôle, puisqu'elles visent à compléter le règlement par l'ajout des éléments non essentiels:

- dans l'article 20(2), en vue de préciser la définition des motifs d'octroi d'un report, et
- dans l'article 49(3), en ce qui concerne les montants maximums ainsi que les conditions et les modalités de recouvrement des sanctions financières.

2. Recommandation

2.1 La proposition de la Commission à l'examen correspond parfaitement aux procédures par lesquelles les compétences d'exécution sont conférées à la Commission et aux règles de ces procédures. Le CESE approuve sans réserve la proposition de la Commission.

Bruxelles, le 13 décembre 2006.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

Avis du Comité économique et social européen sur la Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2002/38/CE du Conseil en ce qui concerne la période d'application du régime de taxe sur la valeur ajoutée applicable aux services de radiodiffusion et de télévision et à certains services fournis par voie électronique

COM(2006) 739 final — 2006/0245 (CNS)

(2006/C 325/02)

Le 30 novembre 2006, le Conseil a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

Le Bureau du Comité économique et social européen a chargé la section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale» de préparer les travaux du Comité en la matière.

Vu l'urgence des travaux, le Comité économique et social européen a décidé, lors de sa 431^e session plénière des 13 et 14 décembre 2006 (séance du 13 décembre 2006), de nommer M. BURANI rapporteur général et a adopté l'avis suivant par 102 voix pour, 0 voix contre et 4 abstentions.

1. Introduction

1.1 Le 7 mai 2002, le Conseil a adopté la directive 2002/38/CE modifiant la directive de base 77/388/CE qui met en place le régime de TVA. Cette modification concerne la taxe sur la valeur ajoutée applicable aux services de radiodiffusion et de télévision, ainsi qu'à certains services fournis par voie électronique; elle contient une série de mesures qui seraient arrivées à expiration — sauf délai supplémentaire — le 30 juin 2006.

1.2 Lors de l'adoption de la directive, le Conseil avait prévu que les mesures relatives au lieu de prestation des services et certaines dispositions de facilitation applicables aux entreprises des pays tiers, seraient réexaminées avant le terme des trois premières années, c'est-à-dire avant l'expiration de la directive. Le 25 mai 2006, la Commission a présenté un rapport qui soutient le bien-fondé des mesures adoptées et propose de les proroger jusqu'au 31 décembre 2008. Le Conseil a par ailleurs décidé de limiter la prorogation de leur validité à l'année 2006.

1.3 La Commission fait remarquer que l'expiration des mesures qui font l'objet de la directive entraînerait des «conséquences indésirables», ce qui est un euphémisme pour signaler

qu'en l'absence de nouvelles propositions, ces questions seraient confrontées à un vide juridique. Par ailleurs, comme l'observe encore la Commission, la lenteur des procédures législatives en matière fiscale ne permet pas d'élaborer de nouvelles mesures avant la fin de 2006; elle réitère donc sa proposition visant à proroger le délai d'expiration de la directive jusqu'au 31 décembre 2008.

2. Avis du Comité

2.1 Le Comité prend acte des motivations présentées par la Commission et estime que, pour l'instant, il n'y a pas lieu d'entrer dans le détail des mesures prévues par la directive: compte tenu de l'urgence à disposer d'une législation applicable à ce secteur, et croyant au bien-fondé des affirmations de la Commission lorsqu'elle assure que cette législation a fait ses preuves, le CESE ne peut qu'**approuver** la proposition de prorogation. Compte tenu de la lenteur des procédures législatives en matière fiscale, il estime par ailleurs qu'un délai de deux ans, à savoir jusqu'au 31 décembre 2008, suffit à peine, s'il n'est pas tout bonnement trop court, pour permettre que de nouvelles propositions sur cette question soient élaborées.

Bruxelles, le 13 décembre 2006.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

Avis du Comité économique et social européen sur «Les liens entre les autorités nationales et communautaires et leurs pratiques»

(2006/C 325/03)

Le 19 janvier 2006, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis sur: «*Les liens entre les autorités nationales et communautaires et leurs pratiques*».

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 14 novembre 2006 (rapporteur: M. van IERSEL).

Lors de sa 431^e session plénière des 13 et 14 décembre 2006 (séance du 14 décembre), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 102 voix pour, 5 voix contre et 48 abstentions.

1. Résumé

1.1 Le Conseil des ministres joue un rôle déterminant dans le processus décisionnel de l'Union européenne. Toutefois, la coordination et l'élaboration des politiques à l'échelon national n'ont jamais été véritablement abordées au niveau européen. L'Union européenne a cela d'unique qu'elle est le fruit d'un partage de souveraineté. Elle suppose dès lors une gouvernance à plusieurs niveaux transparente, et ce dans tout un éventail de domaines. Le CESE estime que des procédures politiques et administratives nationales à la fois clairement définies et efficaces d'une part et, de l'autre, l'amélioration de la législation, de sa mise en œuvre et de son respect font partie intégrante d'une bonne gouvernance communautaire. La transparence s'en trouverait également renforcée et les effets de la législation et des politiques communautaires mieux mis en évidence aux yeux de toute la société. L'analyse des pratiques nationales fait apparaître des différences notables d'un État membre à l'autre s'agissant de la conduite politique et administrative des affaires européennes et devrait déboucher sur l'ouverture d'un débat quant aux procédures politiques et administratives nationales en matière européenne. Ce serait ainsi l'occasion de dégager les pratiques les plus intéressantes et les meilleures. La tenue à l'échelle de toute l'Union européenne d'un débat ouvert quant à la manière de conduire au mieux les affaires européennes au niveau national enrichira le débat sur l'amélioration de la législation, de sa mise en œuvre et de son application. Le CESE préconise d'étudier en permanence les pratiques et les procédures administratives nationales.

2. Introduction

2.1 Deux avis adoptés en 2005 par le CESE, l'un intitulé «Mieux légiférer» et l'autre «Comment améliorer la mise en œuvre et l'application de la législation communautaire», partent du principe que dans un État de droit une bonne loi est une loi applicable et appliquée⁽¹⁾. La législation communautaire doit être adoptée dans le cadre d'une procédure transparente, démocratique et accessible, fondement de la légitimité de l'Union européenne. Les pratiques internes des gouvernements ont également leur place dans ce processus.

2.2 Notons qu'après tant d'années de construction européenne, un certain nombre d'États membres n'ont pas encore suffisamment intégré la législation et les politiques de l'UE, en tant qu'échelon politique et administratif, à l'élaboration de leurs politiques nationales dans les domaines qu'ils se sont engagés à

gérer en commun ni, du reste, pour ce qui est de l'application des décisions communes prises par les partenaires, ce qui est regrettable.

2.3 Les États membres jouent un rôle déterminant dans l'élaboration, la transposition et l'application de la législation, si bien que la manière dont ils conduisent ces différentes étapes est, elle aussi, primordiale, le résultat final pour l'Union européenne, et dès lors pour les États membres et la société dans son ensemble, étant fonction du bon déroulement de la procédure.

2.4 Les 25 États membres, chacun caractérisé par ses propres traditions, culture et procédures administratives, étant tenus de respecter le même acquis, c'est-à-dire entre autres les mêmes exigences s'agissant de l'élaboration, de la transposition, de la mise en œuvre et de l'application de la législation communautaire, il est indispensable que l'échelon national aborde efficacement et en toute transparence les questions européennes.

2.5 L'échelon européen ne s'est jamais vraiment préoccupé de la coordination et de l'élaboration des politiques au niveau national, en raison notamment de l'existence du principe de subsidiarité et du manque d'intérêt véritable des instances décisionnelles, tant à Bruxelles que dans les capitales européennes. Singulièrement, les milieux universitaires, à quelques exceptions près, n'ont eux non plus guère accordé d'importance à ces aspects jusqu'à présent. Néanmoins, le mode d'organisation et de fonctionnement de la coordination et de l'élaboration des politiques dans les États membres peut à l'évidence influencer fortement dans un premier temps sur la prise de décision à Bruxelles, puis sur la transposition et la mise en œuvre de la législation communautaire. Aussi faut-il, lorsque l'on se penche sur l'amélioration de la législation et de son application, tenir compte également de l'organisation de la coordination et de l'élaboration des politiques au plan national.

2.6 Loin d'être purement technique, cette question est véritablement politique. Il convient en effet d'examiner l'amélioration de l'organisation et des procédures internes des États membres et d'envisager de redéfinir les responsabilités mutuelles des États membres et de la Commission. En outre, pour à la fois améliorer la communication entre l'Union européenne et la société et dissiper la confusion et la suspicion parmi les citoyens, il est également nécessaire de veiller à ce que, en parallèle, ces procédures nationales soient transparentes et accessibles.

(1) JO C 24 du 31.1.2006.

2.7 Pour des raisons évidentes, la Commission a été très réticente à l'idée de se pencher sur les procédures nationales. Elle a néanmoins relevé à juste titre en 2001 ⁽²⁾ que: «Il est temps de reconnaître que l'Union est passée d'un processus diplomatique à un processus démocratique et que ses politiques influencent profondément les sociétés nationales et la vie de tous les jours. Le Conseil doit renforcer sa capacité à coordonner tous les aspects de l'action européenne, tant en son sein que dans les États membres».

2.8 Pour ce qui est de la transposition de la législation communautaire, la Commission, par une recommandation de 2004, a adressé directement aux États membres des propositions concrètes en vue de promouvoir une mise en œuvre et une application efficaces de la législation communautaire en vigueur ⁽³⁾. Plusieurs de ces propositions peuvent aussi très utilement contribuer à améliorer les mécanismes nationaux de coordination et d'élaboration des politiques dans le cadre de la préparation de la législation européenne et de la concrétisation des objectifs stratégiques communs.

2.9 Force est de constater que la nécessité de rationaliser les procédures politiques et administratives nationales est devenue plus impérieuse depuis:

- l'introduction de tableaux de bord de la mise en œuvre de la législation communautaire,
- l'intervention de l'UE dans un nombre croissant de domaines,
- la négociation du traité constitutionnel, et
- l'élargissement de l'Union et la perspective de nouvelles adhésions.

Il reste néanmoins encore beaucoup à faire.

3. Contexte général

3.1 L'Union européenne n'est pas un État et n'est guère en passe d'en devenir un. En effet, la Commission se présente comme l'institution centrale disposant du droit d'initiative dans des domaines bien définis. Le Conseil a quant à lui le dernier mot en matière législative et budgétaire, avec souvent des interventions déterminantes du Parlement européen, en sa qualité de colégislateur, et de la Cour de justice, gardienne de la législation européenne. Aucune instance n'est en mesure de s'imposer et de déterminer le cap à suivre. L'Union européenne apparaît plutôt comme une architecture très complexe, faite d'interdépendances entre de nombreux acteurs. Elle est en cela unique qu'elle a créé un maillage de compétences nationales et fédérales.

3.2 L'UE est sans équivalent pour ce qui est du partage de la souveraineté. Elle suppose par conséquent l'existence d'une gouvernance à plusieurs niveaux transparente dans toute une série de domaines, mais les implications de ce mode d'organisation sont toutefois loin d'être claires pour les dirigeants et l'administration de ses éléments constitutifs, à savoir les États membres ⁽⁴⁾. Tel est le cas des domaines relevant de la compétence partagée des États membres et de Bruxelles mais égale-

ment des responsabilités incombant aux seuls États membres, notamment la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne.

3.3 Au cours des dernières décennies, l'Union européenne a étendu ses activités à de nombreux domaines. Les capitales européennes et, de plus en plus souvent, les collectivités territoriales, les acteurs économiques et sociaux et la société civile sont associés à ce processus dynamique. Depuis peu, les mesures relevant du «troisième pilier», c'est-à-dire la justice et les affaires intérieures, commencent à être mises en œuvre. Jusqu'à présent, la Commission ne peut toutefois pas lancer dans ces domaines de procédures pour violation de la législation à l'encontre des États membres pour remédier aux carences en matière de transposition à l'échelon national ⁽⁵⁾.

3.4 En dépit des effets souvent directs de la législation et des décisions de l'Union européenne pour les citoyens, entreprises et organisations, l'UE continue dans bon nombre d'États membres d'être perçue avant tout comme une instance internationale extérieure à l'organisation administrative nationale, voire dans certains États membres comme relevant de la seule politique étrangère. Aussi une certaine confusion tend-elle à s'installer, de même qu'une distance contre-productive entre l'échelon national et européen. Cet état d'esprit est pour une large part à l'origine des problèmes auxquels l'Union européenne est confrontée au regard de l'organisation politique et administrative des États membres.

3.4.1 Dans l'architecture institutionnelle, la position et le rôle des parlements nationaux sont de la plus haute importance. Il existe souvent un fossé entre leur niveau d'information et d'implication et la procédure décisionnelle à l'échelon communautaire, ce qui accroît également la distance entre l'Union européenne et la société.

3.4.2 Dans ce contexte, mentionnons aussi la différence de perceptions et de détermination des responsables politiques, des administrations nationales et des acteurs privés concernés.

3.4.3 Troisièmement, lorsque l'élaboration des politiques manque de transparence, une ambiguïté peut se faire jour quant au mode et au moment décisif de la définition et de la confrontation des points de vue nationaux, tant dans les États membres qu'à l'échelon de l'UE. Preuve en est l'existence au sein de divers ministères de services responsables des affaires européennes, qui bien que traitant des questions de fond et pas seulement de l'organisation de la coopération, sont, plus ou moins distincts de ceux chargés des politiques nationales, séparation qui ne contribue guère à sensibiliser et familiariser les seconds aux thématiques européennes. Il existe des problèmes de coordination comparables entre les commissions permanentes des parlements nationaux.

3.4.4 Quatrièmement, la prise de décision au niveau national concernant les questions européennes n'associe que trop rarement les directions exécutives ou les agences et est beaucoup trop éloignée des collectivités régionales et locales.

⁽²⁾ Livre blanc sur la gouvernance européenne, COM(2001) 428 final.

⁽³⁾ Recommandation de la Commission du 12 juillet 2004 relative à la transposition en droit national des directives ayant un impact sur le marché intérieur (2005/309/CE).

⁽⁴⁾ «Coordinating European Union Affairs: How do different actors manage multi-level complexity», Adriaan Schout and Andrew Jordan, 29 mai 2006. Cette étude analyse les pratiques de coordination au sein de la Commission, en Allemagne, au Royaume-Uni et aux Pays-Bas. Elle renvoie à une vaste littérature concernant les aspects sectoriels de cette problématique et met dans le même temps en évidence l'absence d'analyse globale des pratiques à l'échelle des 25 États membres.

⁽⁵⁾ Voir la réunion informelle «Justice et affaires intérieures» tenue à Tampere du 20 au 22 septembre 2006 sur la question de l'amélioration de la prise de décision dans le domaine de la justice et des affaires intérieures.

3.5 Il apparaît que les États membres rechignent à adapter leurs procédures administratives et politiques. S'abstenir de les conformer à la complexité et au poids croissants de l'Union européenne pourrait néanmoins déboucher sur des frictions permanentes aux différents échelons décisionnels.

3.6 Il existe souvent des intérêts, traditions et rhétoriques politiques particuliers, tant au niveau national que sur la scène politique, qui tendent à créer artificiellement un hiatus entre les décisions prises à Bruxelles et la perception des procédures et intérêts nationaux.

3.7 Cet état de fait est la principale raison qui explique l'étrange paradoxe qui veut que les gouvernements s'accordent à «Bruxelles» sur les objectifs stratégiques et la législation de l'Union européenne mais, par ailleurs, les dénoncent dès qu'ils sont examinés dans le contexte politique national.

3.8 Cette dichotomie peut se révéler très déroutante pour les parties intéressées et l'opinion publique en général. Sans doute ajoute-t-elle à la grave crise de légitimité que traverse l'Union européenne, étant donné qu'il existe une relation directe entre, d'une part, la qualité et la fiabilité de la mise en œuvre au niveau national de l'action de l'UE et, de l'autre, la réaction et les attentes de l'opinion.

3.8.1 Dans ce contexte, le CESE souligne toutefois qu'il ne faut pas imputer une éventuelle crise de légitimité de l'UE en premier lieu à des questions de communication. Si l'UE entend regagner la confiance des citoyens, l'approche fondamentale doit être, comme par le passé, de résoudre les problèmes brûlants auxquels l'Union est confrontée.

3.9 Par ailleurs, force est de constater que, s'agissant des affaires européennes et nationales, l'attitude d'un certain nombre d'organisations de partenaires sociaux et de la société civile en général suit plus ou moins le même schéma.

3.10 La réputation de l'Union européenne peut être mise à mal sous l'effet des critiques de ses détracteurs qui, dans les États membres, fustigent pour l'essentiel «Bruxelles» et la Commission mais rarement les États eux-mêmes alors que ce sont eux les principaux artisans de l'intégration.

3.11 Les groupes de pression nationaux ont tendance à adopter le même comportement au moment de transposer et d'appliquer la législation. Leur attitude tient parfois aux possibilités qu'offrent des compromis précaires dégagés au sein du Conseil et qui laissent aux États membres une marge d'appréciation. En d'autres occasions, ces groupes de pression se bornent à exploiter les marges de manœuvre indûment créées par les législateurs nationaux, ce qui, pour un acte donné, conduit soit à ajouter de nouvelles dispositions soit à n'en retenir que quelques-unes.

3.12 Le recours plus fréquent à des instruments moins contraignants au détriment d'instruments juridiques impératifs peut également renforcer l'accent mis sur les réalités nationales dans la gestion des affaires européennes. Citons par exemple la méthode ouverte de coordination: plus la marge d'interprétation laissée aux États membres est grande, plus les différences entre les pays sont sensibles.

4. Coordination à l'échelon national

4.1 Il semble que jusque récemment bon nombre d'États membres réglait la question de la rationalisation des processus et procédures nationales essentiellement par des arrangements ad hoc au sein des ministères et entre eux, sans chercher à adopter une approche structurée. Tous les États membres ont certes fixé des modalités de coordination plus ou moins structurées (et prévu les organes correspondants) mais celles-ci ne portent dans bien des cas que sur le stade final de la prise de décision. Le déroulement des étapes intermédiaires tend à être moins encadré.

4.2 Ce tableau décrit un modèle complexe de coopération intergouvernementale plutôt qu'un processus législatif dynamique dans l'Union européenne assorti de négociations politiques compliquées. En réalité, des contacts aussi larges que nombreux ont été noués à la faveur de l'intégration européenne et ils s'accompagnent d'innombrables relations entre l'ensemble des acteurs, tant publics que privés, associés aux négociations et procédures législatives et administratives en Europe. L'élaboration de la législation communautaire, notamment lors de consultations avec des experts et parties intéressées, la négociation de nouveaux actes législatifs, la transposition, la mise en œuvre et l'application de la législation adoptée, le contrôle de l'application de la législation européenne par les autorités judiciaires nationales et la Cour de justice des Communautés européennes et, enfin, l'examen avec le législateur européen des expériences nationales liées à la législation communautaire donnent lieu à un grand nombre de contacts et nécessitent aussi un haut degré de professionnalisme pour ce qui est de l'organisation globale des administrations nationales.

4.3 Vu les liens étroits et les interdépendances qui unissent les objectifs stratégiques et la prise de décision de l'Union européenne et les objectifs politiques nationaux, mais aussi leur enchevêtrement, il est de plus en plus nécessaire d'assurer au plan national une gestion et une coordination adéquates ainsi que de mettre en place des réseaux transnationaux efficaces, ce qu'illustre bien la stratégie de Lisbonne. Cet ambitieux programme a en effet été défini à l'échelle de l'Union européenne mais les décisions européennes dans ce domaine ne portent en réalité que sur quelques aspects de la stratégie, la responsabilité de ses principaux volets continuant de relever des États membres. Son résultat est en définitive sujet à caution dans la mesure où, faute de procédures interactives contraignantes entre les politiques communautaires et nationales, les États membres n'appliquent pas, ou alors partiellement seulement, les objectifs convenus.

4.4 L'approfondissement de l'intégration européenne, approuvé lors de nombreux sommets européens et réunions du Conseil et réalisé en étroite coopération avec la Commission européenne, devrait ressortir de l'organisation politique et administrative des États membres. Or, sur ce point, il existe entre eux de fortes disparités⁽⁶⁾. Compte tenu de l'évolution historique de chaque pays, ces différences concernent quasiment tous les aspects de la vie politique et du fonctionnement de l'exécutif.

⁽⁶⁾ «De Omzetting van Europese richtlijnen: Instrumenten, technieken en processen in zes lidstaten vergeleken» (la transposition des directives européennes: étude comparative des instruments, techniques et processus dans six États membres), B STEUNENBERG et W. VOËRMANS, professeurs à l'université de Leyden, Pays-Bas, 2006. Cette étude comparative présente une analyse approfondie et des recommandations concernant les Pays-Bas et examine également le cas du Danemark, de la France, de l'Allemagne, de l'Italie, de l'Espagne et du Royaume-Uni.

4.5 Elles tiennent notamment aux procédures et aux concepts fondamentaux de l'action gouvernementale, à la hiérarchie entre les ministères, à leur efficacité ainsi qu'à l'opposition entre systèmes centralisés et décentralisés.

4.6 S'agissant plus particulièrement de la relation à l'Union européenne, les différences politiques notables entre les États membres portent sur:

- le statut et les compétences du premier ministre ou du chef du gouvernement;
- le rôle et la fonction des principaux ministres,
- les relations entre le premier ministre et le ministre des affaires étrangères et/ou le ministre délégué aux affaires européennes,
- l'existence de gouvernements majoritaires ou de coalition et leurs priorités,
- les relations entre le gouvernement et le parlement et le rôle du parlement national dans l'intégration européenne,
- l'importance accordée à l'amélioration de la législation et de sa mise en œuvre.

4.7 Il existe des différences de même ordre pour ce qui est de l'autorité et des méthodes de travail au sein des ministères et entre eux:

- l'organisation du cabinet du premier ministre/chef du gouvernement et sa position institutionnelle,
- l'existence éventuelle de barrières dans les ministères entre les services chargés des questions européennes et les autres,
- le moment à partir duquel les ministères s'intéressent véritablement à une proposition donnée,
- le degré et le niveau de coordination concernant «Bruxelles»,
- le moment où commence la coordination sur une proposition donnée,
- le rôle du ministère des affaires étrangères et, par conséquent, le degré d'indépendance des autres ministères,
- la formation (continue) des fonctionnaires,
- le mode de consultation des acteurs de la société lors des négociations et de la phase de mise en œuvre,
- les modalités d'application des directives, soit par voie législative soit selon une procédure plus légère au moyen de règlements ou de décrets du gouvernement.

4.8 La division des compétences entre les ministères nationaux ne va pas non plus sans provoquer de graves conséquences pour le Conseil. Pour ne prendre qu'un exemple, citons le cas du Conseil «Compétitivité» auquel participent parfois jusqu'à quatre ou cinq ministères par pays. Il est dans ces conditions bien difficile de fixer une stratégie à long terme faute de cap clair, ce qui contribue dès lors au morcellement de l'action.

4.9 La situation se complique sensiblement lorsque les compétences sont également partagées entre les échelons natio-

naux et régionaux, comme dans les systèmes fédéraux. La complexité, voire parfois l'opacité, des relations entre les échelons nationaux et régionaux peuvent effectivement être à l'origine d'une confusion accrue.

4.10 Des pratiques inadéquates de la Commission et du secrétariat du Conseil de l'Union européenne empêchent également le bon déroulement du processus décisionnel dans les États membres. À titre d'exemple, l'application des procédures décisionnelles nationales, même les plus efficaces, devient impossible lorsque les versions finales des projets de documents qui sont examinés par le Conseil sont communiquées juste avant sa réunion.

4.11 La répartition des tâches observée à bien des égards entre les ministres et les administrations dans les États membres nuit souvent à un travail en réseau efficace entre les pays ou à l'établissement en Europe de relations personnelles solides entre les fonctionnaires responsables des différents dossiers.

4.12 On observe invariablement qu'une bonne partie du monde judiciaire en général et des magistrats nationaux, censés tenir pleinement compte de la législation européenne, disposent rarement des connaissances nécessaires. Les administrations des États membres ne sont par conséquent guère incitées à accepter spontanément que l'Union européenne, en tant qu'échelon politique et administratif, viennent se superposer aux mécanismes nationaux de décision politique.

5. Évolution actuelle

5.1 Un nombre constant de procédures d'infraction, levier majeur à la disposition de la Commission pour remédier aux carences en matière de transposition en droit national de la législation communautaire, et l'extension de l'expérience concluante des tableaux de bord de la transposition de la législation communautaire en droit national ont fait prendre conscience de la nécessité d'adapter les procédures nationales aux exigences communautaires.

5.2 La reprise de l'acquis communautaire en 2003 par les dix nouveaux États membres a suscité une attention similaire pour cette problématique.

5.3 Le projet de traité constitutionnel entend notamment associer l'échelon national à l'élaboration de la législation de l'UE, notamment en impliquant dès le début les parlements nationaux aux procédures communautaires.

5.4 En dépit d'améliorations sporadiques des procédures de coordination, force est de constater que la plupart des administrations nationales hésitent à modifier leurs procédures administratives internes et plus encore à en discuter entre elles ou au niveau de l'UE, et ce en vertu du principe de subsidiarité.

5.5 Outre la subsidiarité, le fait est que la prise de décision communautaire suit un cycle différent de celui de l'élaboration des politiques nationales, ce qui complique souvent les relations entre l'Union européenne et les États membres.

5.6 Bien que les États membres (7) envisagent de modifier leurs procédures de coordination, des différences d'approche et de pratiques persistent entre eux.

5.6.1 Au Danemark par exemple, le parlement est associé dès le début à l'élaboration de la législation et des politiques communautaires, contribuant ainsi à une meilleure visibilité et à la transparence des enjeux communautaires. Notons qu'il y a quelque temps déjà que le Danemark a opportunément révisé ses procédures administratives ainsi que les rapports qui régissent la législation nationale et communautaire.

5.6.2 Le Royaume-Uni a quant à lui adopté des procédures administratives visant à mieux prendre en compte les affaires européennes dans l'élaboration des politiques nationales, notamment par l'intermédiaire d'un mécanisme efficace de coordination entre les ministères et en confiant au cabinet du premier ministre de vastes compétences en matière de législation européenne. La Chambre des communes peut examiner en détail la législation européenne et la Chambre des lords commente abondamment la législation et les politiques de l'UE.

5.6.3 En revanche, en France et en Espagne, le parlement est souvent associé à un stade ultérieur, ce qui n'est pas sans conséquence sur la place accordée à l'Union européenne dans le débat public. La législation et les politiques de l'UE relèvent avant tout de l'administration nationale et des dirigeants politiques. Signalons que le siège de l'École nationale d'administration (ENA) a été transféré de Paris à Strasbourg afin de souligner l'impact grandissant de l'Union européenne en France.

5.6.4 Aux Pays-Bas, des expériences malheureuses lors de l'application de la législation communautaire plaident de plus en plus en faveur d'une gestion et de procédures adéquates s'agissant des affaires européennes. Une révision des procédures internes, visant à faire le lien entre les problématiques nationales et européennes, est actuellement en cours dans les ministères mais elle se heurte à des difficultés. De la même manière, des efforts sont entrepris en vue d'associer le parlement plus efficacement et en temps utile à l'examen des questions européennes. Au Luxembourg, les procédures parlementaires ont été modifiées avec succès.

5.6.5 Dans les «nouveaux» États membres, les procédures introduites ou adaptées au cours de la phase de pré-adhésion à l'occasion de la reprise de l'acquis communautaire en droit national portent leurs fruits pour autant qu'elles soient restées inchangées. Un vaste projet de jumelages entre experts des anciens et des nouveaux États membres aide les nouveaux États membres à adopter les meilleures pratiques pour ce qui est de l'application de la législation communautaire, ce qui peut aussi appuyer leurs efforts en vue d'intégrer les questions européennes dès les premières étapes de la prise de décision.

5.6.6 Dans les États fédéraux, tels l'Allemagne et l'Espagne, sans doute n'est-il guère aisé de rapprocher les régions — länders et provinces — et l'Europe. Lorsque les régions sont seules responsables de la mise en œuvre de la législation communautaire, comme tel est d'ailleurs le cas en Allemagne, de graves problèmes peuvent parfois apparaître. Tous les länders sont représentés à Bruxelles afin de participer plus ou moins directe-

ment à la gestion des affaires européennes dans les domaines qui les concernent.

5.7 L'introduction et la généralisation du système des experts nationaux en tant que mode d'interaction permanent entre les administrations nationales et la Commission peut contribuer à développer une coopération fructueuse entre l'échelon national et Bruxelles.

5.8 La Commission européenne soutient un certain nombre de réseaux efficaces de coopération entre les administrations des États membres et entre la Commission européenne et les administrations nationales (Solvit, réseaux de consommateurs, etc.). La Commission s'apprête en outre à mettre en place un système d'information du marché intérieur (IMI) qui vise à faciliter l'application par les administrations des États membres des règles du marché intérieur.

5.9 Les «régulateurs nationaux» mis en place dans différents domaines, notamment la concurrence, les télécommunications et l'énergie, concourent à rapprocher la mise en œuvre dans les États membres des politiques adoptées à l'échelon communautaire.

5.10 Plus généralement, les différences d'approche n'ont pas disparu entre, d'une part, les pays qui élaborent de nouvelles structures visant à améliorer l'interaction entre l'Union européenne et la gestion nationale des questions européennes et, de l'autre, ceux qui s'abstiennent jusqu'à présent de revoir leur organisation et leurs procédures. L'élément déterminant est à cet égard la volonté politique.

6. Conclusions et recommandations

6.1 Conclusions

6.1.1 Le mode d'organisation des administrations nationales dépend de l'évolution historique de chaque pays. Aussi les différences entre eux concernent-elles quasiment tous les aspects de la vie politique et publique, état de fait qui, dans une large mesure, devrait rester inchangé au fil du temps. Ces différences ne doivent toutefois pas nécessairement faire obstacle à la modification, voire au rapprochement, des procédures et des méthodes de travail en matière d'élaboration et de mise en œuvre de la législation communautaire et des politiques adoptées dans le cadre de l'UE.

6.1.2 Le CESE estime que des procédures politiques et administratives nationales à la fois clairement définies et efficaces d'une part et, de l'autre, l'amélioration de la législation, de sa mise en œuvre et de son application font partie intégrante d'une bonne gouvernance communautaire.

6.1.3 Il y aurait par conséquent tout lieu d'évaluer la modification et l'amélioration des procédures nationales à l'aune des procédures suivies au niveau européen et des priorités de l'UE en matière d'amélioration de la législation communautaire, de sa mise en œuvre et de son application, la réalisation de ces objectifs nécessitant dans une large mesure une approche adéquate des États membres.

(7) Voir Steunenberg et Voermans, Leyden, 2006.

6.1.4 L'organisation du traitement national des questions européennes relève des seuls États membres. Un grand pas serait franchi si les partis politiques et les autorités nationales considéraient les affaires européennes comme faisant partie intégrante de l'élaboration des politiques nationales et s'ils reconnaissaient publiquement que ce sont eux qui font l'Union européenne et agissaient en conséquence. La volonté politique est à cet égard le facteur déterminant.

6.1.5 Cette évolution correspondrait pleinement aux spécificités des liens établis entre les politiques communautaires et nationales ainsi que leurs effets, corrélés et plus que jamais interdépendants. La reconnaissance de l'Union européenne en tant qu'échelon politique et administratif de la conception des politiques au niveau national contribuerait également à améliorer la législation communautaire.

6.1.6 Dans certains États membres, notamment au Danemark et au Luxembourg, les propositions de la Commission sont inscrites à un stade précoce à l'ordre du jour politique, notamment en y associant systématiquement le parlement danois. Dans d'autres États membres, des améliorations similaires sont proposées. Force est toutefois de constater que l'implication des parlements nationaux dans l'élaboration des politiques communautaires ne va pas dans la plupart des cas sans poser de problèmes.

6.1.7 Le projet de traité constitutionnel entend également associer à un stade précoce les parlements nationaux aux procédures communautaires. Dans cet ordre d'idée, la Commission a récemment transmis directement aux parlements des propositions législatives et d'actions communautaires ⁽⁸⁾. Cette évolution des procédures ne manquera pas de susciter des discussions à l'échelon national à propos des politiques et de la législation européennes et de leurs répercussions dans les États membres, et ce à un stade plus précoce que ce n'est le cas à l'heure actuelle.

6.1.8 Promouvoir à un stade précoce le débat et la consultation politiques au niveau national peut encourager les gouvernements à s'engager lors des négociations concernant des questions concrètes.

6.1.9 La transparence, qui est une revendication de toute la société, peut favoriser la confiance et la légitimité. S'agissant des questions européennes, il conviendrait par conséquent que les procédures administratives et politiques des États membres en tiennent compte. L'objectif consistant à suivre des procédures efficaces et transparentes concourrait non seulement à renforcer l'État de droit mais, en favorisant une meilleure compréhension voire en promouvant la participation et l'engagement ⁽⁹⁾, il contribuerait également à une meilleure communication entre l'Union européenne et les milieux d'affaires, les partenaires sociaux ainsi que la société civile.

6.1.10 Aussi la transparence et la communication revêtent-elles également une importance majeure dans le cadre des

enceintes consultatives créées de longue date ou plus récemment en vue d'associer les parties concernées privées dans les États membres, sachant qu'elles sont souvent sous-estimées.

6.1.11 L'amélioration de l'environnement réglementaire est une priorité commune à l'ensemble des institutions. Il en va de même de la cohérence du marché unique et, depuis 2000, de la concrétisation de la stratégie de Lisbonne. Tous ces objectifs pourront être mieux atteints lorsque des liens étroits auront véritablement été instaurés entre les procédures décisionnelles nationales et communautaires.

6.1.12 Bien que la subsidiarité soit un principe ancré dans la conception et les pratiques de l'Union européenne, il ne faut pas perdre de vue que la gestion et la mise en œuvre dans les États membres du droit communautaire et des obligations qui en découlent ont souvent des répercussions sur d'autres pays et sociétés de l'Union. Les partenaires publics et privés sont donc concernés par les modalités d'interaction de chaque État membre avec l'Union européenne. En d'autres termes, l'organisation et les méthodes de travail des administrations nationales relèvent directement de la gestion des affaires de l'UE dans son ensemble.

6.1.13 Des procédures et un suivi adéquats des affaires européennes dans les États membres seraient particulièrement utiles à la Commission et contribueraient à la qualité de son action.

6.2 Recommandations

6.2.1 Outre les propositions formulées dans l'avis «Comment améliorer la mise en œuvre et l'application de la législation communautaire» ⁽¹⁰⁾, le CESE préconise d'analyser en détail dans les 25 États membres les procédures et pratiques nationales et régionales s'agissant des affaires européennes, tant au niveau politique qu'administratif, afin de dresser un bilan précis de la situation.

6.2.2 Tous les aspects liés aux modalités d'association des décideurs politiques et administratifs nationaux et mentionnés à la section 4 intitulée «Coordination à l'échelon national» méritent une attention particulière. Au-delà de la multiplication de ses activités en matière d'amélioration, de mise en œuvre et d'application de la législation communautaire, la Commission peut être à l'origine d'initiatives dans ce domaine ou y apporter son soutien.

6.2.3 Ces études constitueront un utile point de départ à une discussion sur l'efficacité des procédures politiques et administratives gouvernementales liées à l'Union européenne, l'objectif général étant de mettre en lumière les meilleures pratiques à privilégier. Ainsi seront jetées les bases pour la tenue en Europe d'un débat ouvert quant à la manière de conduire au mieux les affaires européennes à l'échelon national. Le débat sur l'amélioration de la législation et de son application n'en sera que plus riche.

⁽⁸⁾ Voir les conclusions du Conseil européen de juin 2006.

⁽⁹⁾ Notons qu'au Danemark la première réaction de l'opinion publique concernant le traité constitutionnel était plutôt favorable, et ce en raison des avancées qu'il comporte en matière de renforcement de la démocratie et de la transparence des procédures. En revanche, le Comité de dialogue, plate-forme mise en place en France par le gouvernement et les partenaires sociaux pour examiner les questions européennes a désormais perdu toute signification concrète.

⁽¹⁰⁾ JO C 24 du 31.1.2006. Dans cet avis, le CESE estime que, même si «les États membres devraient demeurer libres de déterminer leurs propres méthodes et procédures de mise en œuvre, la prochaine étape de la coopération entre les institutions européennes et les autorités nationales (...) est le renforcement ou la rationalisation de la capacité administrative nationale d'application des politiques (...), paragraphes 4.2.1 et 4.2.4. La section 4 contient des propositions en ce sens.

6.2.4 Procéder à une analyse globale et en tirer des conclusions opérationnelles est une tâche ardue. Dans le même temps, les autorités nationales et régionales manifestent de plus en plus souvent le besoin d'échanger leurs points de vue et leurs connaissances pour gérer efficacement les questions européennes. Le CESE préconise d'étudier en permanence les pratiques et procédures nationales. Des échanges de vues bilatéraux entre autorités nationales peuvent être encouragés, comme c'est le cas, par exemple, dans le cadre du centre de connaissances IMPEL ⁽¹¹⁾ ou du réseau Solvit.

6.2.5 Il convient également que les observations des milieux d'affaires, des partenaires sociaux et de la société civile soient systématiquement prises en considération. Il est dans leur intérêt à tous d'améliorer la législation communautaire, son application

et son respect, ce qui suppose également la transparence et, à un stade précoce, de véritables consultations au niveau national.

6.2.6 Il convient de développer le système d'information du marché intérieur (IMI) et d'encourager son utilisation. Ce dispositif, qui vise à améliorer l'application des règles du marché intérieur, est destiné à faciliter l'échange d'informations entre les administrations des États membres.

6.2.7 Il serait utile d'établir un vade-mecum européen des procédures et pratiques nationales qui reprenne les conclusions du centre de connaissances. Il pourrait nourrir la réflexion concernant l'efficacité des procédures nationales, l'amélioration de la législation, de son application et de son respect en général.

Bruxelles, le 14 décembre 2006.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹¹⁾ Le réseau pour l'application et le respect du droit de l'environnement (IMPEL), instauré en 1992, est un réseau informel de régulateurs européens chargés de l'application et du respect de la législation environnementale. Il réunit 30 pays (la totalité des États membres de l'Union européenne, les deux pays de l'adhésion que sont la Bulgarie et la Roumanie, les deux pays candidats, à savoir la Croatie et la Turquie, ainsi que la Norvège) et, désormais, la Commission européenne.

ANNEXE

à l'Avis du Comité économique et social européen

Le texte suivant de l'avis de la section spécialisée a été rejeté au profit d'amendements adoptés en Assemblée, mais a obtenu au moins un quart des suffrages exprimés:

1.1 Le Conseil des ministres joue un rôle déterminant dans le processus décisionnel de l'Union européenne. Toutefois, la coordination et l'élaboration des politiques à l'échelon national n'ont jamais été véritablement abordées au niveau européen. L'Union européenne a cela d'unique qu'elle est le fruit d'un partage de souveraineté. Elle suppose dès lors une gouvernance à plusieurs niveaux transparente, et ce dans tout un éventail de domaines. Le CESE estime que des procédures politiques et administratives nationales à la fois clairement définies et efficaces d'une part et, de l'autre, l'amélioration de la législation, de sa mise en œuvre et de son respect font partie intégrante d'une bonne gouvernance communautaire. La transparence s'en trouverait également renforcée et les effets de la législation et des politiques communautaires mieux mis en évidence aux yeux de toute la société. L'analyse des pratiques nationales fait apparaître des différences notables d'un État membre à l'autre s'agissant de la conduite politique et administrative des affaires européennes et devrait déboucher sur l'ouverture d'un débat quant aux procédures politiques et administratives nationales en matière européenne. Ce serait ainsi l'occasion de dégager les pratiques les plus intéressantes et les meilleures. La tenue à l'échelle de toute l'Union européenne d'un débat ouvert quant à la manière de conduire au mieux les affaires européennes au niveau national enrichira le débat sur l'amélioration de la législation, de sa mise en œuvre et de son application. Le CESE préconise d'étudier en permanence les pratiques et les procédures administratives nationales et de créer, avec un soutien public, un centre virtuel de connaissances réunissant des responsables politiques, des fonctionnaires nationaux, des responsables de la Commission et des universitaires afin de recueillir des données concernant les procédures nationales, de promouvoir les échanges de vues et de stimuler le débat. Il convient ce faisant de prendre en compte les observations et les points de vue des entreprises, des partenaires sociaux et de la société civile.

Résultat du vote: 74 voix pour l'amendement du paragraphe, 59 voix contre et 16 abstentions.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission — Une nouvelle politique européenne du tourisme: renforcer le partenariat pour le tourisme»

COM(2006) 134 final

(2006/C 325/04)

Le 17 mars 2006, 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 «Marché unique, production et consommation» chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 14 novembre 2006 (rapporteur: M. MENDOZA, corapporteur: M. BARROS VALE).

Lors de sa 431^e session plénière des 13 et 14 décembre 2006 (séance du 14 décembre 2006), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 75 voix pour, 6 voix contre et 14 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité économique et social européen se félicite de la communication de la Commission intitulée «**Une nouvelle politique européenne du tourisme: renforcer le partenariat pour le tourisme**» et appuie l'engagement de la Commission en faveur d'une consolidation claire de la stratégie et de la politique touristiques pour les années à venir.

1.2 Le Comité reconnaît l'effort de la Commission en ce qui concerne la synthèse de nombreux documents, avis et débats. Il en résulte des textes qui communiquent clairement à la société cette nouvelle politique du tourisme.

1.3 Le Comité se félicite du fait que cette nouvelle politique prenne appui sur la stratégie renouvelée de Lisbonne. Il se félicite également des objectifs qui lui ont été alloués, à savoir l'amélioration de la compétitivité et de la durabilité.

1.4 Le Comité souligne la pertinence des défis identifiés dans la communication de la Commission et de la méthode proposée pour les relever. Il s'agit de faire participer tous les acteurs sous différentes formes de collaboration parmi lesquelles celle de «coopération compétitive», cette participation étant considérée comme la clé de voute de la nouvelle politique touristique.

1.5 Le Comité se félicite que la Commission s'engage à mettre en œuvre cette nouvelle politique via la coopération, le lancement d'actions de soutien et la coordination entre les acteurs, mais souligne qu'il convient de développer plus encore la méthodologie concrète et les instruments d'action. Le Comité estime que la DG Entreprises doit jouer un rôle plus actif et prendre la tête de nombreuses initiatives à l'échelle européenne.

1.6 Le CESE propose et recommande une fois de plus, afin de développer cette politique de coopération, la création d'un **Conseil consultatif européen du Tourisme** et l'examen des conditions pour la création d'une **Agence européenne du tourisme**.

1.7 Le CESE juge positive la volonté affichée par la Commission d'améliorer l'utilisation des instruments financiers disponibles, mais regrette qu'aucun programme n'ait été proposé afin de relever les défis, parfaitement identifiés, auxquels est confronté le secteur du tourisme. Concrètement, en matière de tourisme social, l'on estime qu'il est déjà possible de lancer, sous forme de projet pilote, une expérience à caractère transnational.

1.8 Le CESE attend avec beaucoup d'impatience et d'espoir l'achèvement des travaux en cours de l'Agenda 21 pour le tourisme, document qui, sans aucun doute, complètera et concrétisera la politique générale de durabilité pour le tourisme européen. Les bases de données des bonnes pratiques, aussi bien sur le thème de la durabilité que sur d'autres thèmes liés à la qualité, la créativité et la compétitivité touristiques, sont considérées comme des instruments adéquats dont la création devrait être favorisée par la Commission.

1.9 En matière statistique, le CESE propose la création d'un réseau d'Observatoires du tourisme permettant non seulement de refléter les données du secteur, mais également d'apporter une vision stratégique et prospective pour prévoir les actions futures.

1.10 Le CESE se propose de poursuivre ses travaux sur le tourisme en suivant les grandes lignes de la communication de la Commission et invite les autres institutions européennes, les Etats membres, les collectivités régionales et locales, les acteurs du secteur, les chefs d'entreprises, les syndicats et tous les citoyens à collaborer pour faire connaître et soutenir le tourisme en tant que droit universel et activité économique stratégique pour l'avenir de l'Europe.

2. La communication de la Commission

Afin de mieux comprendre ce que la Commission veut transmettre à tous les acteurs et aux institutions européennes, nous reprenons brièvement le texte de la communication, en résumant ses principaux apports.

2.1 *Le tourisme et la stratégie renouvelée de Lisbonne*

2.1.1 Le défi de la croissance et de l'emploi. Dans le premier paragraphe de la communication, la Commission rattache la nouvelle politique européenne du tourisme à la nécessité de mener à bien la stratégie renouvelée de Lisbonne. Elle reconnaît ainsi expressément le rôle important du tourisme, à l'heure actuelle, dans la préservation et la création d'emplois et compte, à juste titre, sur le tourisme en tant qu'activité économique capable de poursuivre, voire d'améliorer, sa contribution au plein emploi. Dans sa communication, la Commission analyse la composition du secteur et souligne la diversité des services et professions impliqués dans son développement ainsi que la forte participation des micro-entreprises et PME au secteur du tourisme. La Commission indique que les caractéristiques particulières du secteur sont idéales pour la flexibilité de l'emploi mais elle n'oublie pas la nécessité de mesures compensatoires garantissant la stabilité et la qualité de l'emploi dans le secteur du tourisme.

Comme l'indique la Commission, le tourisme joue un rôle essentiel dans le développement régional de l'Europe et la condition de durabilité a des effets positifs dans différents domaines économiques et sociaux. En ce sens, **l'Agenda 21 pour le tourisme européen**, initiative de la Commission en cours d'élaboration, sera sans aucun doute un guide et un instrument permettant de garantir le développement durable du tourisme.

Un autre facteur à prendre en compte pour la contribution du tourisme à la stratégie de Lisbonne est celui de l'élargissement de l'UE et l'impact positif que cela représente pour le développement et la création d'emplois.

Mais tout cela ne peut se faire qu'avec la participation et la collaboration de tous les acteurs privés et publics à tous les échelons. C'est sur cela que s'appuie la nouvelle politique européenne du tourisme proposée par la Commission.

2.1.2 Les défis du tourisme. La Commission présente différents défis mondiaux auxquels est confronté le tourisme européen. Ces défis sont le résultat de profondes évolutions de la société, tant au niveau européen que mondial.

Le premier défi découle de l'évolution considérable de la structure démographique, ce qui suppose qu'un nombre beaucoup plus important de personnes, notamment les plus de 50 ans, voyagent beaucoup plus. Le tourisme doit donc s'adapter à ces nouvelles exigences.

Un autre défi de taille est celui des nouvelles destinations émergentes au niveau mondial, qui obligent à adapter les produits et les services à cette nouvelle réalité du marché.

Enfin, il faut que le tourisme se développe en étant durable du point de vue économique, social, environnemental et culturel.

D'après la communication de la Commission, l'amélioration de la compétitivité est la meilleure façon de relever ces défis et de satisfaire ainsi aux objectifs de la stratégie de Lisbonne.

2.1.3 Dialogue et partenariat. Afin de satisfaire à l'objectif d'amélioration de la compétitivité, la Commission prêche le dialogue et le partenariat entre tous les acteurs. Tout partenariat, quel que soit le niveau auquel il est réalisé, est nécessaire et se situe au cœur de l'action dans le domaine du tourisme.

2.2 Une nouvelle politique européenne du tourisme. La Commission propose, au travers de cette communication, l'adoption d'une nouvelle politique européenne du tourisme ayant comme objectif l'amélioration de la compétitivité et la création d'emplois plus nombreux et meilleurs tout en respectant le principe de durabilité en Europe et dans le reste du monde. Pour ce faire, elle propose le dialogue, la coordination et le partenariat à tous les niveaux.

2.2.1 Mesures d'intégration visant le tourisme. Dans sa communication, la Commission définit trois catégories de mesures:

- amélioration de la réglementation, en étendant l'utilisation des analyses d'impact, en analysant les propositions législatives et en simplifiant la législation existante;
- coordination de toutes les politiques communautaires concernant le tourisme, en consultant et dialoguant de façon interactive avec l'ensemble des acteurs concernés;
- amélioration de l'utilisation des différents instruments financiers européens disponibles: FEDER, Fonds de cohésion, FSE, Fonds européen agricole et autres instruments permettant de promouvoir le développement durable du tourisme.

La Commission propose des tâches très importantes à ses propres services spécialisés pour la coordination des initiatives qui naissent aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé. En particulier, elle les charge de faire circuler l'information interactive du secteur et d'obtenir la collaboration de tous pour que le tourisme puisse bénéficier de l'ensemble des instruments financiers communautaires.

2.3 Promouvoir un tourisme durable. Pour la Commission, la réalisation d'un Agenda 21 européen pour le tourisme est un élément essentiel pour la définition de la nouvelle politique touristique européenne. Ce nouvel Agenda 21 est actuellement en cours d'élaboration et devrait être achevé en 2007.

En attendant la réalisation de ces travaux de stratégie, la Commission prévoit la mise en œuvre immédiate de diverses actions spécifiques parmi lesquelles il convient de souligner, pour avoir fait l'objet d'au moins sept avis d'initiative du CESE, celle qui consiste à faciliter l'échange de bonnes pratiques dans le domaine du tourisme en relation avec différents thèmes: l'accessibilité et la durabilité, le sport, la culture, la reprise économique, l'élargissement de l'UE, la coopération public-privé et le tourisme social en Europe.

2.4 Améliorer la compréhension et la visibilité du tourisme. Dans sa communication, la Commission présente différentes politiques de base pour améliorer l'importance stratégique du tourisme au sein de la politique communautaire générale, notamment:

- améliorer la disponibilité des statistiques sur le tourisme, et en particulier des comptes satellite du tourisme (CST);
- continuer à promouvoir les destinations touristiques européennes, notamment au travers du portail Internet créé à cet effet par la Commission qui, sans aucun doute, constituera bientôt un puissant instrument de promotion des produits touristiques, des événements culturels, des manifestations sportives et autres;

— améliorer la visibilité du tourisme en tant qu'objectif commun au travers de différentes actions conjointes avec les Etats membres, parmi lesquelles la tenue annuelle, depuis 2002, du Forum européen du tourisme. La Commission exprime clairement sa volonté de continuer à œuvrer à la diffusion de ses propositions, conclusions ou simplement, pour le débat, des thèmes qui concernent le secteur. De même, il convient de signaler qu'à l'occasion de chaque présidence du Conseil, différentes actions sont menées afin de renforcer la visibilité et la présence du tourisme en Europe.

2.5 Conclusion de la communication

En conclusion, la Commission constate la nécessité d'une parfaite collaboration entre tous les acteurs publics et privés pour adopter et mettre en œuvre les politiques touristiques. Une fois de plus, la recommandation visant à établir un partenariat à tous les niveaux est une condition sine qua non pour l'amélioration de la compétitivité, qui garantira un tourisme européen durable à long terme. L'objectif de la Commission lorsqu'elle publie cette communication est donc claire.

3. Observations générales de l'avis

3.1 Le tourisme mérite et obtient une forte présence dans les documents aussi bien stratégiques qu'opérationnels de toutes les institutions européennes, mais cette prise en compte ne reflète encore ni son importance actuelle en tant qu'activité économique ni son avenir potentiel dans le cadre communautaire. Il est à noter que son importance dépasse la simple sphère économique pour intégrer des éléments sociaux, culturels, patrimoniaux et en relation avec la citoyenneté européenne. Le caractère transversal du tourisme concerne donc de nombreuses stratégies, politiques et actions communautaires.

3.2 Il convient de signaler que, bien que le tourisme ne soit pas actuellement une politique commune de l'UE, diverses institutions européennes décident de mesures et d'actions ayant des répercussions sur le tourisme ou s'appuient sur ce secteur en tant qu'instrument pour atteindre différents objectifs essentiels de l'UE. Le nouveau traité constitutionnel en cours d'adoption va dans le sens de la reconnaissance du rôle de complément du tourisme et de la nécessité de coordination des politiques nationales afin de promouvoir la compétitivité des entreprises. De plus, il reconnaît le caractère économique du tourisme.

3.3 Le tourisme est présent dans les travaux de diverses institutions européennes:

- au **Parlement européen**, qui, à de multiples reprises et sous des formes très différentes, a adopté des résolutions sur le tourisme et ses répercussions sur l'emploi et l'économie. Il suffit de citer ses résolutions sur «Le tourisme et le développement» et sur «Les nouvelles perspectives et les nouveaux défis pour un tourisme européen durable»;
- au **Conseil de l'Union européenne**, qui s'est intéressé au tourisme à différentes occasions au travers de conclusions et plans d'action, essentiellement pour insister sur la nécessité de sa durabilité, de sa compétitivité et de sa capacité à créer des emplois. À cet égard il convient de citer plus particulièrement ses conclusions, adoptées le 7 juillet 2006, sur la Communication de la Commission concernant la nouvelle politique européenne du tourisme. Le Conseil accueille favo-

ablement cette communication et invite la Commission à jouer un rôle actif dans la coordination des différentes politiques;

- à la **Commission européenne**, au travers de ses différentes communications, de la création, promotion et organisation des Forums européens du tourisme, de l'organisation de conférences sur différents thèmes (tourisme social, Agenda 21 pour le tourisme) et de nombreuses autres activités;
- au **Comité des régions**, qui a notamment émis des avis sur les communications de la Commission intitulées «Une approche coopérative pour l'avenir du tourisme européen» et «Orientations de base pour la durabilité du tourisme européen»;
- au **Comité économique et social européen**, qui a toujours manifesté (et manifeste encore aujourd'hui) un intérêt particulier pour le tourisme, comme le montrent les 11 avis (au minimum) adoptés depuis 1999, sa participation active aux différents Forums européens du tourisme organisés par la Commission, ainsi que sa participation aux nombreuses Journées consacrées à différents aspects du tourisme et leur promotion, par exemple à la Journée mondiale du tourisme 2005 à Bruxelles et 2006 à León. Il convient de souligner en particulier la collaboration du CESE avec d'autres institutions sur toute initiative en relation avec le tourisme prise par ces dernières.

3.4 Le présent avis du CESE se veut plus qu'une simple évaluation plus ou moins critique de la communication de la Commission suivie d'une présentation des recommandations correspondantes; il tente également d'analyser les initiatives existantes et, clairement, de faire des propositions. Ainsi, tout en se félicitant de la communication de la Commission, le CESE souhaite insister sur certaines actions qui, considérées dans leur ensemble, constituent une politique touristique. La politique européenne actuelle compte différents éléments qui, sans concerner directement le tourisme, ont un impact essentiel sur son évolution, à savoir la liberté de circulation des personnes, des biens et des services, le transport, l'environnement, etc. À partir de tous ces éléments, il faut construire une politique du tourisme compétitive et durable.

3.5 En synthèse, dans le présent avis, le CESE déclare et affirme:

- que le tourisme est un droit de tous les citoyens, conformément au Code éthique mondial du tourisme et qu'il implique des obligations de bonnes pratiques;
- que le tourisme est un droit qui crée de la richesse et de la rentabilité directe et indirecte, notamment au sein des micro-entreprises et des PME, formant ainsi une industrie stratégique, qui a démontré sa stabilité, pour l'Europe;
- que la qualité des prestations des acteurs du secteur et la responsabilité des usagers envers les communautés locales sont des valeurs à préserver pour la continuité du tourisme;
- que le tourisme a des répercussions positives (ou doit en avoir) sur les sphères locale et régionale au niveau économique, social, culturel et environnemental. En ce sens, c'est un instrument de connaissance d'autres cultures et façons d'être et de se comporter ainsi que de coopération interrégionale;

- que le tourisme est un secteur dynamique et générateur d'emploi à l'heure actuelle et à l'avenir et qu'il est en mesure de créer des emplois de qualité, stables et respectueux des droits;
- que le tourisme n'est pas exempt de problèmes tels que la massification et la saisonnalité qui se traduisent par une perte de compétitivité;
- qu'il croit à la nécessité d'un Agenda 21 pour le tourisme européen doté d'objectifs clairs et ambitieux;
- que le modèle touristique européen est une nécessité interne et peut devenir une référence mondiale. Il doit pour cela se fonder non pas sur toujours plus de normes, mais sur des valeurs de qualité, de durabilité, d'accessibilité, etc. librement assumées par les destinations touristiques et les différents agents de la chaîne de production;
- que le modèle touristique européen, fondé sur une grande variété de destinations ainsi que des conceptions et des modèles très différents de tourisme, s'enrichit de cette diversité;
- que le modèle touristique européen que nous défendons est un bon instrument pour la paix et la compréhension entre les peuples.

4. Observations spécifiques

4.1 Dans sa communication, la Commission expose de façon générale les fondements, les défis, les politiques, les principales mesures et la méthodologie générale d'une nouvelle politique touristique pour l'Europe. La communication n'étant pas très longue, il ne fait aucun doute que cela a nécessité un grand effort de synthèse ainsi que l'analyse de nombreux documents, points de vue et débats. Il faut souligner que le résultat parvient à transmettre clairement l'opinion fondamentale de la Commission en ce qui concerne le tourisme et les actions à entreprendre dans ce secteur complexe.

4.2 Nous nous félicitons de constater que la Commission appuie cette nouvelle politique du tourisme sur la stratégie renouvelée de Lisbonne et ses deux composantes principales, à savoir la croissance et l'emploi. Si la stratégie communautaire globale tourne autour de ces deux objectifs, il est certain qu'affirmer que le tourisme y contribue revient à renforcer son rôle et à asseoir les bases de son développement.

4.3 La Commission aurait peut-être dû analyser également le rôle du tourisme dans les grandes déclarations communautaires et dans la Constitution européenne pour tenter de comprendre comment la politique actuelle du tourisme est présentée dans ces documents et ce que représente à l'avance la nouvelle politique européenne du tourisme. Il faut tenir compte du fait que les Etats et les régions ont demandé à plusieurs reprises à conserver leurs compétences en matière de tourisme sans toutefois renoncer à ce que l'UE exerce des fonctions d'impulsion sur certains aspects communs pouvant améliorer la compétitivité du secteur touristique européen. Par exemple, la création et la gestion d'un portail européen de promotion de l'Europe en tant que destination touristique est l'une de leurs demandes actuelles. À l'heure où les frontières intérieures disparaissent, des mesures communes sont nécessaires.

4.4 Les défis identifiés par la Commission sont certainement les principaux défis que le tourisme devra relever dans les prochaines décennies. La liste pourrait peut-être être plus longue, mais il ne fait aucun doute que le défi principal de l'amélioration de la compétitivité est suffisamment vaste pour englober d'autres défis importants tels que l'amélioration de la qualité, la lutte contre la saisonnalité ou le renforcement de la professionnalisation des travailleurs du secteur. Il est particulièrement important, dans le cadre du programme d'action intégré dans le domaine de l'éducation et de la formation tout au long de la vie, d'assurer la formation professionnelle des travailleurs du secteur du tourisme et d'élever leurs qualifications, action qui renforcera la compétitivité du secteur et garantira la haute qualité des services fournis.

4.5 La Commission lance des appels au partenariat tout au long de sa communication. En effet, comme l'indique le titre même de la communication, elle propose que son renforcement soit la clé de voute et la définition de la nouvelle politique du tourisme. Il importe notamment de souligner le rôle des syndicats et des organisations patronales, qui doivent être impliqués dans les processus de partenariat et invités à prendre part à tous les débats et forums sur la mise en œuvre de mesures générales d'amélioration du secteur. En outre, il serait intéressant de créer une base de données des bonnes pratiques de l'activité touristique pouvant servir à échanger les expériences fructueuses en matière de participation de tous les acteurs concernés. De même, il conviendrait de renforcer les réseaux permanents de villes et destinations touristiques affichant la même volonté d'améliorer la compétitivité. Le CESE est favorable à la création d'un prix d'excellence récompensant les destinations européennes et insiste sur le fait que cette distinction doit également tenir compte de la qualité des relations sociales et de travail et de la participation des syndicats et des organisations patronales dans la destination choisie.

4.6 La Commission s'engage à mener cette nouvelle politique au travers de la coopération, du lancement d'actions spécifiques de soutien et de la coordination entre les acteurs, mais il conviendrait peut-être de préciser les formes concrètes de réalisation de chacun de ces trois modes d'action. Le CESE considère que la DG Entreprises joue un rôle très important dans ces travaux de coordination de l'ensemble des politiques européennes concernant directement ou indirectement le tourisme mais que c'est à la Commission de déterminer quel organe est chargé de cette coordination. De même, nous estimons que la Commission devrait avoir un rôle plus actif dans le lancement d'initiatives de portée européenne. Concrètement, nous devons préciser que le CESE a proposé à diverses reprises la création d'un **Conseil consultatif européen du Tourisme** et l'examen des conditions pour la création d'une **Agence européenne du tourisme**.

4.7 La communication de la Commission présente très clairement l'objectif et la nécessité d'améliorer la compétitivité du secteur touristique européen. La concurrence mondiale croissante dans ce secteur engendre une érosion progressive de la rentabilité des opérateurs. C'est pourquoi il faudra, afin de préserver le *leadership* européen dans le tourisme mondial, réaliser de gros efforts d'innovation, de qualité, de soutien à la créativité et d'amélioration de la productivité de tous les facteurs et acteurs.

4.8 Le CESE estime que la communication de la Commission n'insiste pas suffisamment sur le rôle des technologies de l'information et de la communication (TIC) dans le nouvel environnement du tourisme, que ce soit du point de vue des usagers ou de celui des entreprises et acteurs du secteur. L'une des priorités pour les années à venir doit être la recherche et le développement dans le secteur du tourisme afin d'améliorer l'utilisation de ces technologies.

4.9 Le CESE se félicite de la proposition de la Commission concernant la mesure visant à améliorer la réglementation. Il faut toutefois tenir compte du fait que la réduction de la réglementation n'est pas toujours synonyme d'amélioration. Afin d'adapter la réglementation du secteur dans le domaine de l'emploi, il convient de renforcer la négociation collective dans les domaines choisis par les partenaires sociaux.

4.10 Soulignons la volonté affichée d'adopter des mesures concrètes et notamment de mieux utiliser les instruments financiers communautaires disponibles. Nous regrettons toutefois l'absence d'une véritable concrétisation et d'une proposition de programme spécifique destiné à relever les grands défis du tourisme européen, qui sont parfaitement identifiés dans la Communication. Il faut garantir que les fonds destinés au tourisme réalisent avec efficacité et efficience les objectifs fixés.

4.11 La communication de la Commission attribue un rôle important à l'**Agenda 21 pour le tourisme européen**, document appelé à encadrer les stratégies, les programmes et les actions en matière de développement durable dans le domaine du tourisme. L'on espère un long document qui traitera d'une

grande diversité de questions et équilibres économiques, sociaux et environnementaux. Nous estimons que ce document doit d'une part aborder rigoureusement les grandes questions des limites de la croissance, du caractère durable du développement des destinations touristiques, de la protection du littoral et autres espaces naturels sensibles et d'autre part articuler des propositions viables et durables.

4.12 La communication accorde une place importante aux statistiques sur le tourisme, mais il faudrait peut-être les compléter au moyen d'études apportant une vision stratégique et prospective claire, permettant de visualiser les tendances, de déduire des résultats et de prévoir de futures actions. La création d'un ou plusieurs Observatoire(s) du tourisme structurés en réseau et de portée européenne pourrait être une réponse adaptée à ce besoin ressenti par le secteur. Il faudrait que les statistiques sur le tourisme accordent une plus grande importance aux variables concernant l'emploi.

4.13 La communication de la Commission affiche clairement la nécessité d'améliorer la visibilité, la compréhension et l'acceptation du tourisme au sein de la société européenne. Il serait également nécessaire de réaliser des campagnes de communication sur l'éducation et la motivation auprès de toute la population européenne et, plus spécifiquement, des jeunes, comme cela est indiqué dans l'avis du CESE intitulé «Déclaration de Katowice sur la politique touristique dans l'Union européenne élargie», dans l'avis sur le thème «Tourisme et culture: deux facteurs de croissance» et dans d'autres travaux du CESE.

Bruxelles, le 14 décembre 2006.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Libérer et renforcer le potentiel de l'Europe pour la recherche, le développement et l'innovation»

(2006/C 325/05)

En date du 9 août 2006, M^{me} Annette SCHAVAN, Ministre fédérale de la Formation et de la Recherche, a, au nom de la future Présidence allemande de l'UE, demandé au Comité économique et social européen d'élaborer un avis sur le thème «*Libérer et renforcer le potentiel de l'Europe pour la recherche, le développement et l'innovation*»

Le Comité a décidé de charger la section spécialisée «Marché intérieur, production et consommation» de préparer ses travaux en la matière.

Compte tenu de l'urgence, le Comité, lors de sa 431^{ème} session plénière des 13 et 14 décembre 2006 (séance du 13 décembre 2006), le Comité économique et social européen a désigné M. WOLF comme rapporteur général et a adopté le présent avis par 125 voix pour, 1 voix contre et 2 abstentions.

Table des matières

1. Résumé et recommandations
2. Observations générales
3. Questions et procédures financières
4. Aspects structurels et conditions-cadres
5. Les facteurs «Individu, capital humain, scientifiques et ingénieurs».

1. Résumé et recommandations

1.1 Le Comité se félicite que la Ministre fédérale de la Formation et de la Recherche lui ait demandé, dans la perspective de la future Présidence allemande, d'élaborer un avis exploratoire sur le thème «*Libérer et renforcer le potentiel de l'Europe pour la recherche, le développement et l'innovation*». Le Comité joue le rôle de pont entre l'Union et la société civile organisée et, à ce titre, considère qu'il est utile et important que son avis sur un thème aussi vaste et à facettes multiples puisse être intégré de cette manière en temps utile dans la future définition de la politique communautaire en matière de formation, de recherche et d'innovation.

1.2 Compte tenu des deux communications ⁽¹⁾ publiées récemment par la Commission sur le thème de l'innovation; compte tenu également de l'excellent rapport Aho ⁽²⁾, le présent avis exploratoire se limitera à deux thèmes: la recherche et le développement — condition sine qua non de toute capacité d'innovation durable — et la formation nécessaire à cet effet. L'on évitera ainsi les chevauchements trop importants avec les publications précitées.

1.3 Des prestations scientifiques et techniques de haute qualité et leur application dans une économie concurrentielle sont les conditions décisives qui nous permettront de garantir notre avenir, par exemple concernant la question énergétique et climatique, de conserver et d'améliorer notre position actuelle sur la scène internationale et de développer notre modèle social européen au lieu de le mettre en péril.

1.4 Il s'agit désormais, pour l'Europe, de prendre conscience et de réactiver sa tradition de chef de file en tant qu'espace de

recherche et d'innovation. Pour ce faire, il est nécessaire d'accroître plus encore les compétences des citoyens, d'investir bien davantage dans la recherche et le développement, d'augmenter l'efficacité de ce secteur, de renforcer la volonté et la capacité d'innovation des industries et de surmonter les obstacles existants.

1.5 Parmi toutes les conditions à remplir, la plus importante est l'existence d'un climat social favorable au progrès, qui permette à une telle approche de se déployer pleinement, afin que soient créées les conditions-cadres nécessaires et que soient prises les décisions correspondantes à tous les niveaux de la politique, mais aussi afin que des emplois soient créés et que l'industrie soit suffisamment confiante et optimiste pour consentir les investissements requis.

1.6 Il y a lieu, dans ce contexte, de familiariser davantage les citoyens avec les sciences et les techniques, de mieux exploiter les talents potentiels et de les encourager activement. Pour ce faire, il est nécessaire de renforcer considérablement la place des matières scientifiques et techniques dans les programmes scolaires des écoles primaires et plus encore dans ceux des écoles secondaires.

1.7 Il convient, de manière progressive et à l'aide d'exemples clairs et d'expériences pratiques, de sensibiliser les enfants et les adolescents à l'utilité des sciences et des techniques, ainsi qu'aux notions et aux principes fondamentaux de ces matières. Les élèves les plus doués devront être encouragés à choisir une profession en rapport et des études dont personne n'ignore la difficulté, et devront être dotés de solides connaissances de base.

1.8 Il est également nécessaire que les universités et les IUT dispensent une formation scientifique et technique d'un niveau correspondant aux normes les plus élevées sur le plan international: des chercheurs et des ingénieurs des deux sexes, hautement qualifiés et motivés, qui acquièrent et développent leurs connaissances en continuant à se former tout au long de leur carrière, sont le capital le plus important pour la recherche et l'innovation.

⁽¹⁾ COM(2006) 502 final du 13 septembre 2006 «Mettre le savoir en pratique: une stratégie d'innovation élargie pour l'UE» et COM(2006) 589 final du 12 octobre 2006 «Une Europe réellement innovante et moderne».

⁽²⁾ EUR 22005 *Creating an innovative Europe*, ISBN 92-79-00964-8.

1.9 L'Union européenne, mais aussi les États membres et l'économie, se doivent d'offrir à ces chercheurs et à ces ingénieurs des emplois intéressants et attrayants, des incitations, des perspectives de carrière et une sécurité qui soient à la mesure de l'investissement effectué par la société tout entière dans leur formation comme de l'important investissement personnel auquel ils ont consenti en entreprenant des études particulièrement exigeantes et difficiles. Ce n'est qu'ainsi que nous parviendrons à inverser le phénomène, que nous déplorons aujourd'hui, de la fuite des cerveaux, et à le remplacer par une mobilité des meilleurs éléments en direction de l'Europe.

1.10 Enfin, il y a lieu de promouvoir l'innovation et d'inciter l'industrie, notamment les PME, à investir dans la recherche et le développement en leur offrant un cadre juridique, administratif et financier plus attrayant et plus intéressant.

1.11 L'objectif à atteindre — accélérer l'application des nouvelles découvertes de la recherche et du développement dans de nouveaux produits ou de nouveaux processus — suppose des efforts particuliers. Pour ce faire, les entreprises devront s'assurer, par une politique du personnel appropriée, les compétences scientifiques et techniques suffisantes leur permettant de participer au processus d'innovation, ou à tout le moins d'évaluer les nouvelles idées et les nouvelles possibilités et de s'y adapter.

1.12 Outre les aspects financiers et fiscaux et les questions de responsabilité civile, il serait souhaitable de mettre plus particulièrement l'accent sur une mobilité réciproque entre l'université et l'industrie. À cette fin, il serait notamment utile d'instaurer un système de mobilité attractif et/ou de bourses qui associerait l'université et l'industrie aux fins du transfert des connaissances, de la formation et de la formation continue.

1.13 1.13 Un tel système — sur le modèle des années sabbatiques des professeurs d'université — permettrait à des scientifiques et à des ingénieurs de très haut niveau d'effectuer un passage dans l'industrie — et inversement ! — tout en leur garantissant une réintégration pleine et entière dans leur carrière d'origine. L'on donnerait ainsi au processus une dimension humaine qui favoriserait l'interpénétration de l'université et de l'économie et garantirait le nécessaire transfert de connaissances.

1.14 L'on trouvera ci-dessous quelques exemples d'autres recommandations concrètes et de constatations:

1.14.1 L'objectif fixé à Barcelone relativement à la réalisation de la stratégie de Lisbonne doit être pris très au sérieux par tous les acteurs afin d'éviter tout retard dans la compétition mondiale en matière d'investissements en recherche et développement. Cela signifie que les dépenses globales de R&D de l'UE doivent être augmentées afin de parvenir à un niveau équivalant à peu près à 3 % du PIB. Les investissements nécessaires pour ce faire devraient être financés aux deux tiers par le secteur privé.

1.14.2 Conformément aux prévisions budgétaires actuelles de la Communauté pour la période 2007-2010, avec le septième programme-cadre de recherche et de développement (RP7), celle-ci ne contribuerait qu'à hauteur de quelque 2 % au montant total des investissements dans la recherche et le développement prévus par les objectifs de Barcelone. De l'avis du

Comité, ce pourcentage est insuffisant pour permettre à l'aide communautaire d'exercer pleinement son puissant effet de levier et sa force d'intégration à l'égard de la politique d'aide des États membres et de la nécessaire volonté d'investir des entreprises et donc pour susciter l'augmentation requise des investissements.

1.14.3 Aussi le pourcentage de l'aide communautaire devrait-il dans un premier temps être augmenté de quelque 3 % à l'occasion de la révision du budget communautaire en 2008. Ce serait, de la part de la Communauté, une mesure particulièrement efficace pour pouvoir atteindre plus rapidement les objectifs importants de Lisbonne et de Barcelone. Cette augmentation est également indispensable en raison de la croissance rapide des efforts consentis en matière de recherche par les États-Unis ou la Chine par exemple.

1.14.4 Le droit communautaire en matière d'aides d'État devrait être élaboré de manière à inciter les États membres — et leur donner la marge de manœuvre nécessaire pour ce faire — à promouvoir, davantage que ce n'était le cas jusqu'ici, et de manière plus efficace et moins bureaucratique, les capacités des universités, des organismes de recherche et de l'industrie en matière de recherche et développement, et à développer la nécessaire mise en réseau de ces différents établissements.

1.14.5 S'agissant de la promotion des mesures de R&D, le droit budgétaire des États membres devrait permettre une circulation des ressources plus fluide et mieux adaptée aux projets, en leur donnant par exemple la possibilité de transférer les ressources allouées sur l'année calendrier ou sur l'exercice budgétaire suivant.

1.14.6 Les efforts en vue de la création d'un brevet européen devraient enfin aboutir; reste à résoudre la question linguistique, en tenant compte des traditions de la communauté scientifique internationale.

1.14.7 L'innovation et le progrès reposent sur l'interaction entre la recherche fondamentale, la recherche appliquée et le développement orienté vers la production. À cet égard, signalons que les frontières entre ces différentes catégories ne sont pas très nettes.

1.14.8 C'est pourquoi il faudrait interconnecter davantage encore la formation, la recherche et ses applications industrielles. Le Comité se félicite dès lors du projet de création d'un Institut européen de technologies (IET) qui doit contribuer à développer ultérieurement la capacité d'innovation de la Communauté et des États membres en associant au plus haut niveau des actions de formation, de recherche et d'innovation.

1.14.9 Par ailleurs, la Communauté devrait également apporter un soutien suffisant à la recherche fondamentale. Le programme spécifique «Idées» du 7^{ème} programme-cadre constitue à cet égard une bonne approche.

1.14.10 Le progrès et l'innovation permanente ne dépendent toutefois pas exclusivement de la science et de la technique, mais aussi de la volonté de tous les intéressés de développer des modèles d'entreprise inédits et d'adopter les bonnes méthodes de gestion.

1.14.11 Il importe d'offrir aux citoyens les meilleures possibilités en matière d'épanouissement et d'initiative personnelle compte tenu de leurs talents, de leurs capacités et de leur créativité. C'est la raison pour laquelle il convient également de faire en sorte que tous les collaborateurs d'une entreprise ou d'une institution donnée aient la possibilité de faire valoir leurs idées et leurs propositions et d'être récompensés en conséquence. Ce sont là des questions essentielles pour la recherche sociale, l'étude de la gestion d'entreprise et, plus généralement, la culture de gestion.

1.14.12 Afin de promouvoir de nouvelles approches de recherche ainsi que des technologies, procédures ou modèles d'entreprise innovants, il faut accepter le fait que le succès comporte un certain risque. Le progrès et le risque sont en effet les deux revers d'une même médaille.

1.14.13 Des règles trop rigides concernant l'uniformisation des formes d'organisation, des programmes de recherche et des méthodes de travail peuvent entraver l'évolution vers la nouveauté et l'innovation. La liberté de la recherche est une condition fondamentale pour parvenir à une science créative, à de nouvelles découvertes et à des techniques innovantes, sans préjudice des limites fixées par la législation en ce qui concerne les questions à caractère éthique et d'une bonne utilisation des ressources allouées.

1.14.14 Les procédures administratives pour la promotion de la recherche et du développement devront être simplifiées afin, notamment, d'endiguer la prolifération des procédures de demande, d'expertise, de contrôle et d'audition, lesquelles se recourent souvent, et de les ramener à des proportions raisonnables.

1.14.15 L'on trouvera dans le texte complet de l'avis le détail des motivations de ces recommandations, ainsi que l'examen d'autres points de vue extrêmement concrets et un certain nombre d'autres recommandations.

2. Observations générales

2.1 Compte tenu des deux communications⁽³⁾ publiées récemment par la Commission sur le thème de l'innovation; compte tenu également de l'excellent rapport Aho⁽⁴⁾, le présent avis exploratoire se limitera à deux thèmes: la recherche et le développement — condition sine qua non de toute capacité d'innovation durable — et la formation nécessaire à cet effet. L'on évitera ainsi les chevauchements trop importants avec les publications précitées.

2.2 L'Europe est le berceau de la science et de la recherche modernes⁽⁵⁾. La science et la recherche, leurs méthodes et modes de pensée ont joué un rôle décisif dans le développement de la société européenne actuelle, ses valeurs, ses mode et niveau de vie. Elles ont marqué de leur sceau l'espace culturel européen⁽⁶⁾. La libre interaction entre créativité artisanale et esprit d'entreprise d'une part et le caractère méthodique et systéma-

tique de la science d'autre part sont les deux ingrédients qui ont permis d'atteindre les résultats obtenus.

2.3 Les évolutions de la politique sociale qui ont été décisive pour façonner l'État moderne caractérisé par la séparation des pouvoirs, la démocratie, les droits fondamentaux et les lois sociales sont quasiment allées de pair avec le progrès scientifique et technique.

2.4 Ces deux processus simultanés ont débouché sur une modification et une amélioration des conditions de vie des citoyens des États et régions concernés, qui sont sans précédent dans l'histoire de l'humanité.

2.5 Au cours des 135 dernières années, l'espérance de vie moyenne de la population⁽⁷⁾ a plus que doublé⁽⁸⁾. Au cours des 50 dernières années, la production agricole par hectare de superficie a quasiment triplé. Dans les pays industrialisés prospères, les débats sur le surpoids, la surcharge d'informations et le vieillissement ont remplacé les discussions sur la sous-alimentation, le manque d'informations et la mortalité infantile.

2.6 Les compétences et les résultats que la société industrielle moderne a pu obtenir grâce à la recherche, au développement et à l'innovation englobent tous les domaines ayant trait à l'épanouissement de l'individu et à la qualité de vie.

2.7 Alors que la tâche immédiate de la recherche et du développement consiste dans la recherche et l'approfondissement de nouvelles connaissances — c'est-à-dire l'exploration de l'inconnu et la confirmation de ce que l'on supposait ou de ce que l'on connaissait — ainsi que dans le développement de nouvelles capacités — les résultats de cet effort ont contribué dans une grande mesure, inimaginable jusqu'à lors, au bien de l'humanité. En ce sens, le but de la recherche et développement est de servir le bien de l'humanité.

2.8 L'élaboration et l'utilisation intensive de machines et de procédés industriels consommateurs d'énergie constituent un autre facteur déterminant de cette évolution. L'énergie a en effet libéré l'être humain des travaux physiques les plus pénibles et est devenue «l'aliment» des économies modernes.

2.9 Ces constatations permettent au Comité de formuler une première recommandation importante: la société doit prendre conscience du rôle décisif de ces acquis pour notre mode de vie actuel, des conditions qui ont dû être réunies pour qu'elles puissent voir le jour ainsi que des performances techniques, scientifiques et culturelles sous-jacentes, et apprécier à sa juste valeur leur importance vitale. Cette prise de conscience doit faire partie intégrante du niveau de formation général. Pour être en mesure d'apprécier notre niveau de vie, que nous considérons désormais comme une évidence, ainsi que ses pré-requis, nous ne devons pas oublier que la qualité de vie est toujours bien inférieure et que la misère est le lot quotidien dans certaines parties du tiers monde et que, par le passé, avant que tous ces progrès n'aient été accomplis, il en était de même dans les pays aujourd'hui industrialisés.

⁽³⁾ Voir note 1.

⁽⁴⁾ Voir note 2.

⁽⁵⁾ Si l'on prend en compte la culture gréco-égyptienne et les influences croisées qui se sont produites à certaines périodes avec la culture indienne et arabe, on peut affirmer qu'elle est le berceau de la science d'une manière générale.

⁽⁶⁾ Ces processus sont exposés de manière très détaillée et nuancée dans l'avis d'initiative du Comité intitulé «Science, société et citoyens en Europe», JO C 221 du 7 août 2001.

⁽⁷⁾ En Allemagne.

⁽⁸⁾ Surtout grâce à la diminution du taux de mortalité infantile.

2.9.1 Par conséquent, il y a lieu de définir les programmes scolaires et le nombre d'heures de cours de tous les cycles de manière à introduire progressivement les enfants et les adolescents, à l'aide de cours et d'explications clairs et intéressants, au mode de pensée scientifique et technique et à la somme des connaissances existantes⁽⁹⁾, et à les sensibiliser à l'importance décisive des travaux scientifiques et des développements techniques pour notre vie quotidienne. Il faut inciter les jeunes gens doués, garçons et filles, à choisir des études technico-scientifiques, mais aussi leur offrir la meilleure formation possible en la matière dans les écoles supérieures et les universités, et leur proposer par la suite des modules de perfectionnement dans le cadre de programmes d'apprentissage tout au long de la vie. Les résultats obtenus sont le substrat des progrès futurs.

2.10 La plupart des constatations formulées jusqu'à présent ne se limitent pas à l'Europe, même si les résultats mentionnés ne sont pas encore accessibles de manière identique et suffisante à tous les individus et tous les peuples de par le monde.

2.10.1 Dans le contexte ainsi tracé, il convient de mettre en exergue une caractéristique importante de la société moderne de la connaissance. Contrairement au passé, par exemple lorsque la technique de fabrication de la soie en Chine était un secret bien gardé, les connaissances acquises, qui sont notre bien le plus précieux, sont mises pour ainsi dire librement⁽¹⁰⁾ à la disposition par exemple des étudiants du monde entier dans les universités et écoles supérieures techniques (même sous forme de bourses d'étude), mais également dans les manuels scolaires, publications, brevets, lors de conférences spécialisées, dans les publications sur Internet, les revues spécialisées etc.

2.10.2 Si la diffusion des connaissances acquises contribue, d'une part, à l'échange des connaissances au niveau mondial, indispensable pour le progrès scientifique, elle constitue d'autre part un moyen fabuleux et particulièrement efficace d'aide au développement qui, dès le 19^e siècle, a permis par exemple à un pays comme le Japon de passer en un temps record, grâce à ses propres efforts, d'une structure de société moyenâgeuse à un niveau de vie analogue à celui de l'Europe.

2.10.3 Le libre accès aux connaissances et compétences acquises doit toutefois être limité par la nécessité de récupérer les investissements consentis dans la recherche et le développement grâce à l'exploitation économique de leurs résultats ainsi qu'au renforcement concomitant de la compétitivité des économies concernées qui doivent être placées sur le devant du marché.

2.10.4 À cette fin, la plupart des pays industrialisés ont développé un système juridique équilibré qui protège la propriété intellectuelle pendant une durée déterminée et qui trouve son

⁽⁹⁾ Il s'agit moins d'apprendre et de maîtriser un grand nombre de formules que d'acquiescer une compréhension de base de la technique et des lois fondamentales de la nature ainsi que de prendre conscience de l'importance des liens proportionnels et de l'utilité des mathématiques.

⁽¹⁰⁾ Cf. toutefois paragraphe 2.10.3: dans certains cas la mise à disposition des connaissances est (i) limitée temporairement par des brevets ou peut s'effectuer par l'acquisition de licences ou (ii) les connaissances sont considérées pendant un certain laps de temps et avec plus ou moins de succès comme secret industriel par les entreprises.

point d'orgue dans la législation sur les brevets. Le Comité a déjà eu l'occasion de se prononcer sur ce sujet⁽¹¹⁾ et a préconisé à plusieurs reprises l'introduction d'un brevet communautaire européen, mais aussi une prise de conscience plus aiguë de l'importance économique et culturelle de la propriété intellectuelle. La reconnaissance et la protection de la propriété intellectuelle constituent en définitive une motivation et une juste récompense pour qui a inventé de nouvelles techniques et créé de nouvelles œuvres.

2.11 Quelles conclusions peut-on en tirer pour la politique de l'UE? À cet égard, un premier point important et très concret concerne le pourcentage du produit intérieur brut (PIB) qu'il faut investir dans la recherche et le développement, dans le cadre d'une politique générale équilibrée.

2.11.1 La réponse à cette question doit être recherchée dans la position qu'occupe l'Europe dans la concurrence mondiale, c'est-à-dire dans la stratégie de Lisbonne si souvent citée⁽¹²⁾.

2.11.2 Le Conseil de Barcelone⁽¹³⁾ de mars 2002 avait déjà posé une série de jalons⁽¹⁴⁾ et fixé l'objectif des 3 %, devenu célèbre entre-temps, selon lequel «l'ensemble des dépenses en matière de R&D dans l'Union doit augmenter, pour approcher 3 % du PIB d'ici 2010. Les deux-tiers de ces investissements nécessaires devraient provenir du secteur privé» (point 47 des conclusions de la présidence). Outre une forte augmentation des investissements communautaires en R&D, il s'agit donc plus particulièrement de créer des incitants pour stimuler les investissements des États membres et surtout des industries dans ce secteur. Le Comité a soutenu cet objectif avec force dans de nombreux avis⁽¹⁵⁾, mais il semblerait qu'il ne sera malheureusement pas atteint, sauf dans certains États membres. C'est là une situation préoccupante.

2.11.3 En outre, le rapport Stern⁽¹⁶⁾ sur «Les conséquences économiques du réchauffement climatique» publié fin octobre 2006 constate qu'un montant égal à environ 1 % du PIB sera nécessaire rien que pour limiter le réchauffement global induit par les gaz à effet de serre. Cette somme comprend également d'autres mesures de R&D requises à cette fin.

2.11.4 Pour autant, le changement climatique et ses liens avec la question générale de l'utilisation de l'énergie, de sa consommation et d'un approvisionnement énergétique durable ne sont pas la seule problématique en cause. La lutte contre les maladies physiques et psychiques, la simplification de la vie pour les handicapés, les retombées de l'évolution démographique, y compris la recherche sur le vieillissement, et la protection de l'environnement ainsi que, de manière générale, la garantie de notre mode de vie et de notre système de valeurs européen sont

⁽¹¹⁾ (JO C 112 du 30 avril 2004), JO C 112 du 30 avril 2004, (JO C 65 du 17 mars 2006) et JO C 324 du 30.12.2006.

⁽¹²⁾ http://consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00100-r1.d0.htm.

⁽¹³⁾ http://consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/71067.pdf.

⁽¹⁴⁾ Qui n'ont malheureusement que partiellement été mis en œuvre, comme par exemple l'objectif des 3 %.

⁽¹⁵⁾ JO C 95 du 23 avril 2003.

⁽¹⁶⁾ http://www.hm-treasury.gov.uk/independent_reviews/stern_review_economics_climate_change/sternreview_index.cfm.

également des exemples de thèmes de recherche importants sur lesquels le Comité a émis des recommandations détaillées dans de précédents avis tels que celui sur le 7^{ème} programme-cadre de recherche et de développement et ses «programmes spécifiques».

2.12 Il est notoire que la Communauté européenne doit faire face au défi très sérieux que constitue le renforcement de la concurrence mondiale, dans le cadre de laquelle l'UE doit en particulier préserver ses emplois, son niveau de revenu ainsi que ses normes sociales et environnementales et ce, face à la puissance économique des États-Unis et du Japon mais aussi et surtout face aux résultats impressionnants et en progression constante enregistrés par le secteur industriel et de la recherche de pays tels que la Chine (qui a l'intention de supplanter, d'ici à 2050, les États-Unis en tant que première nation au monde dans le secteur des technologies ⁽¹⁷⁾), l'Inde et le Brésil, et en dépit des salaires et des normes sociales et environnementales sensiblement moins élevés dans ces pays.

2.13 Dans le contexte ainsi tracé, caractérisé par la concurrence mondiale et la course aux investissements dans la recherche et le développement qu'elle implique, y compris la concurrence pour les meilleurs scientifiques et ingénieurs, la Communauté européenne doit mieux exploiter son potentiel en matière de recherche, de développement technique et d'innovation et le renforcer. Bien entendu, il est ici avant tout question de la concurrence au niveau mondial, pas de celle au sein de l'Union.

2.14 On le voit, l'Europe ne peut maintenir une position concurrentielle que si elle conserve dans le futur sa longueur d'avance ⁽¹⁸⁾ en matière de recherche, de développement technologique et d'innovation, dans un contexte social et culturel caractérisé par la démocratie, l'État de droit, la liberté d'entreprendre, la sécurité de planification, la volonté d'être performant et la reconnaissance des résultats. Il est indispensable de renforcer et de développer l'espace européen de la recherche. Si cette évidence figure désormais dans toutes les déclarations politiques d'intention, des lacunes subsistent clairement, et c'est regrettable, lorsqu'il s'agit de la mettre en œuvre sous forme de priorités concrètes (p. ex. le budget de la recherche) et de dispositions réglementaires (p. ex. structure tarifaire ⁽¹⁹⁾, législation fiscale), que ce soit au niveau communautaire ou au niveau de la majorité des États membres.

2.15 D'autres États confrontés à des problèmes analogues, comme les États-Unis ou le Japon, mais aussi la Suisse, consentent avec succès des investissements non seulement sensiblement plus élevés mais aussi plus efficaces dans le secteur de la recherche, du développement technologique et de l'innovation. Cela ressort notamment de la force d'attraction exercée par les États-Unis sur les scientifiques et les ingénieurs européens qui, dans le cadre de la mobilité dont on espère en principe qu'elle soit réciproque, se traduit toujours par une émigration excessive d'experts et de talents vers les États-Unis (fuite des cerveaux).

⁽¹⁷⁾ Revue «Bild der Wissenschaft» 9/2006 p. 109.

⁽¹⁸⁾ À plusieurs reprises, JO C 65 du 17 mars 2006, le Comité a souligné que, compte tenu de la course mondiale aux investissements dans la recherche et l'innovation, l'objectif de 3 % fixé à Barcelone est un «objectif mouvant»; ceux qui tarderont à l'atteindre seront de plus en plus distancés.

⁽¹⁹⁾ Notamment en ce qui concerne les revenus et les contrats des jeunes scientifiques et des jeunes ingénieurs.

2.16 S'agissant des États-Unis, cette réalité est non seulement un indicateur de la capacité financière d'un système de recherche supérieur au nôtre, mais elle affaiblit aussi l'Europe et renforce les États-Unis. En outre, la politique en matière de R&D des États-Unis se caractérise par une attitude plus ouverte et audacieuse à l'égard des nouveaux concepts et des nouvelles approches, mais aussi, d'une manière générale, par une disposition plus importante à prendre des risques. De plus, elle est motivée non seulement par la compétitivité économique mais aussi, et dans des proportions identiques, par une stratégie de sécurité nationale ⁽²⁰⁾ cohérente et les investissements élevés en R&D y liés, ce qui débouche sur une fertilisation croisée.

2.17 En conséquence, l'Europe doit à présent rétablir sa tradition de principal espace de recherche et d'innovation, investir nettement plus dans la recherche et le développement, stimuler à cette fin les compétences de ses citoyens, récompenser leurs performances et éliminer les obstacles.

2.18 Parmi toutes les conditions à remplir, la plus importante est l'existence d'un climat social favorable au progrès, qui permette à une telle approche de se déployer pleinement, afin que soient créées les conditions-cadres nécessaires et que soient prises les décisions correspondantes à tous les niveaux de la politique. Ce n'est qu'ainsi que les écoles et les universités pourront faire face à la concurrence internationale, et qu'un nombre suffisant de jeunes s'engageront dans des études scientifiques et techniques. Ce n'est qu'ainsi que l'industrie sera suffisamment confiante et optimiste pour consentir les investissements requis.

3. Questions et procédures financières

3.1 **Source des investissements.** La recherche et l'innovation, combinées à une formation efficace et de qualité du public cible, sont la condition préalable au bien-être futur de la société. En conséquence, celle-ci doit prévoir les investissements nécessaires. Dans l'UE, ces derniers proviennent de la Communauté, des États membres, des industries et, dans une moindre mesure, de dons privés.

3.2 Financement de la Communauté

3.2.1 **Le septième programme-cadre de RD&T.** La principale contribution ⁽²¹⁾ de la Communauté provient du septième programme-cadre de RD&T, dont le budget disponible pour la période 2007 à 2013 avoisine ⁽²²⁾ les 50 milliards d'euros ⁽²³⁾, ce qui représente environ 5,8 % du budget global de la Communauté pour cette période.

⁽²⁰⁾ Le ministère américain de la défense encourage dans une large mesure des projets de recherche notamment dans des Universités et des centres de recherches.

⁽²¹⁾ À côté de cela on trouve aussi les programmes de soutien élaborés par différents autres services de la Commission, par exemple le programme-cadre pour la compétitivité et l'innovation (2007-2013) ou le programme «Énergie intelligente pour l'Europe».

⁽²²⁾ COM(006) 364 final; sous réserve de la décision du Parlement européen et du Conseil.

⁽²³⁾ Plus environ 2 milliards d'euros au titre du septième programme-cadre de RD&T Euratom.

3.2.2 Ce montant représente donc quelque 0,06 % du produit intérieur brut de la Communauté, c'est-à-dire à peine **2 % de l'objectif fixé à Barcelone** (voir annexe). De l'avis du Comité, ce pourcentage est insuffisant pour permettre à l'aide communautaire d'exercer pleinement son puissant effet de levier et sa force d'intégration à l'égard de la politique d'aide des États membres, de la nécessaire volonté d'investir des entreprises et, partant, pour déclencher l'augmentation requise des investissements.

3.2.3 C'est pourquoi le **Comité juge** très regrettable que sa recommandation ⁽²⁴⁾ consistant à accroître la part du budget communautaire global disponible pour le 7^{ème} programme-cadre de R&D n'ait pas été suivie.

Aussi le Comité invite-t-il le Conseil et le Parlement européen à faire un effort supplémentaire dans ce domaine dans le cadre de la **révision du budget de l'UE** pour l'exercice 2008 et à augmenter le volume des crédits communautaires disponibles pour le 7^{ème} programme-cadre de R&D pour qu'il atteigne **3 % de l'objectif de Barcelone**.

3.2.4 **La Banque européenne d'investissement.** Le Comité souligne en outre que les aides de la banque européenne d'investissement devraient davantage être utilisées à l'appui de la recherche, du développement et de l'innovation ⁽²⁵⁾, en particulier lorsque les mesures de soutien ont pour but la création des infrastructures nécessaires et le transfert des connaissances pour les applications industrielles.

3.2.5 **Fonds structurel européen.** Ces observations valent aussi, et même plus encore, en ce qui concerne l'utilisation des Fonds structurels. **Les nouveaux États membres en particulier** ont un important retard à rattraper concernant la création des infrastructures de recherche nécessaires et leur mise en relation avec l'implantation d'entreprises modernes de haute technologie.

3.3 *Soutien de la part des États membres et du secteur privé; mesures de soutien de la part de la Communauté*

3.3.1 **Des investissements accrus de la part du secteur privé.** Étant donné que le soutien communautaire est structurellement modeste, il est crucial que les États membres et le secteur privé européen ⁽²⁶⁾ investissent suffisamment, c'est-à-dire sensiblement plus qu'il ne l'ont fait jusqu'ici, dans la recherche, le développement et la formation y liée, afin de libérer et de renforcer le potentiel de l'Europe en matière de recherche, de développement et d'innovation, d'exploiter l'espace européen de la recherche et de se rapprocher de l'objectif fixé à Barcelone. C'est là que se trouvent, dans la plupart des États membres, les besoins les plus importants en matière de rattrapage et où, de manière générale, les besoins sont les plus criants.

3.3.2 **Des conditions-cadres fiables et appropriées.** Outre des efforts financiers supplémentaires, il est également impératif

⁽²⁴⁾ (JO C 65 du 17 mars 2006).

⁽²⁵⁾ La CCMI prépare justement un avis sur ce sujet.

⁽²⁶⁾ Il ressort d'une récente étude de la Commission qu'en 2005 les entreprises européennes ont heureusement augmenté leurs investissements dans la R&D de 5,3 %.

d'examiner toutes les autres conditions-cadres, afin d'atteindre les meilleurs résultats possibles avec les moyens mis en oeuvre. Il convient en particulier d'évaluer les avantages et les inconvénients de différents aspects et dispositions qui ne concernent pas directement la recherche, de veiller à ce que la planification soit aussi sûre que possible et à ce que les dispositions nationales soient fiables.

3.3.3 **Mesures de soutien communautaire.** La Communauté européenne peut et doit fournir expressément son soutien au travers de sa politique, en particulier par le biais de règlements ou directives appropriés, de conditions-cadres optimales et de l'utilisation pertinente du levier que constituent les aides au titre du 7^{ème} programme-cadre de R&D.

3.3.4 **Législation communautaire en matière d'aides d'État.** Conformément aux articles 87 et 88 du traité CE, la législation communautaire en matière d'aides d'État régit le type, le volume et les procédures relatives aux aides d'État que peuvent octroyer les États membres ⁽²⁷⁾ en faveur des activités de recherche et de développement. La définition des règles européennes sur les aides d'État constitue par conséquent un élément décisif supplémentaire pour influencer la promotion de la recherche par les États membres, mais aussi pour mettre en œuvre de manière optimale les aides prévues octroyées au titre du septième programme-cadre de la Communauté. En conséquence, les règles communautaires en matière d'aides d'État doivent être définies de manière à encourager les États membres et à leur permettre de soutenir davantage et de manière plus efficace les projets de recherche et de développement des universités, organismes de recherche et industries, ainsi que la coopération entre ces instances, et ce, de la manière la plus efficace et la moins bureaucratique possible ⁽²⁸⁾.

3.3.5 **Priorité de la compétitivité mondiale.** Il convient en particulier d'éviter que des limitations des aides d'État à la recherche et au développement trop sévères, impliquant trop de lourdeurs administratives et axées exclusivement sur la concurrence intra-européenne, portent préjudice à la compétitivité de la Communauté européenne sur la scène mondiale. En revanche, précisément en raison de la contribution très faible de l'aide communautaire ⁽²⁹⁾ dans ce domaine, les États membres doivent quant à eux être en mesure de promouvoir largement et sans obstacles administratifs la coopération entre universités, instituts de recherche et industries, coopération qui est nécessaire pour la recherche, le développement et l'innovation dans un espace européen de la recherche.

3.3.6 **Les PME et les start-up.** Il faut également continuer à renforcer le potentiel d'innovation des PME et plus particulièrement des start-up et, d'une manière générale, créer des mesures d'encouragement pour que les industries investissent davantage. Le Comité se réfère en outre à ses recommandations ⁽³⁰⁾ relatives au programme communautaire intitulé «Programme pluriannuel

⁽²⁷⁾ Voir notamment (JO C 80 du 30 mars 2004) et (JO C 65 du 17 mars 2006).

⁽²⁸⁾ L'on peut consulter à ce sujet sur le site internet de la Commission, depuis le 22 novembre 2006, un communiqué de presse de la Commission (IP/06/1600) ainsi qu'un document (sans date ni référence !) intitulé «Cadres communautaires pour les aides d'État pour la recherche, le développement et l'innovation». Le Comité n'a toutefois pas encore pu se faire une opinion à ce sujet et n'a pas pu l'examiner au sens des recommandations mentionnées ci-dessus.

⁽²⁹⁾ Cf. paragraphe 3.2.2.

⁽³⁰⁾ (JO C 234 du 22 septembre 2005).

pour les entreprises et l'esprit d'entreprise, en particulier pour les petites et moyennes entreprises (PME)» et, dans ce contexte, à la promotion particulièrement importante du secteur de l'économie basée sur la connaissance. Le fait que 98 % des entreprises de l'UE soient des PME montre assez quelle importance revêt le renforcement de la capacité d'innovation de cette catégorie d'entreprise.

3.3.7 L'exemple des États-Unis. La politique de l'UE en matière d'aides devrait s'inspirer de celle de ses concurrents au niveau mondial, en particulier des États-Unis.

3.4 Législation financière des États membres. Un autre aspect fondamental lié au financement est la question de savoir si la législation financière des différents États membres contribue à la réalisation de l'objectif consistant à utiliser les ressources de manière efficace. Si tel n'est pas le cas, la Communauté devrait tout mettre en œuvre pour que la législation financière des différents États membres prenne mieux en compte les besoins des secteurs de la recherche et du développement.

3.4.1 Des plans d'octroi des ressources plus souples et législation budgétaire. S'agissant des investissements liés à la recherche et au développement en général et des projets de développement de grande envergure en particulier, il convient d'éviter que les plans d'octroi de fonds qui n'ont pas été élaborés en connaissance de cause par les autorités publiques (par exemple comptabilité publique) ne débouchent sur des décisions inappropriées pour les projets envisagés. Dans la mesure où le montant total du coût de projets relatifs à de nouveaux domaines techniques et, partant, l'utilisation des fonds au cours d'une année civile, ne puissent pas toujours être planifiés de manière suffisamment précise, l'octroi des fonds prévu par les autorités publiques pour une année civile peut devenir caduc. Ce cas de figure donne lieu à des procédures d'optimisation peu pertinentes et donc inefficaces. C'est la raison pour laquelle il faudrait trouver et intégrer dans la législation budgétaire des États membres de meilleures solutions, qui permettent par exemple de reporter une partie des crédits octroyés sur l'année civile ou budgétaire suivante.

3.5 Législation fiscale et en matière de responsabilité civile des États membres. De la même manière, la Communauté devrait faire en sorte que la législation fiscale et en matière de responsabilité civile des États membres soit mieux adaptée à l'objectif qui consiste à créer des mesures incitant l'industrie à investir davantage dans la recherche et le développement et à faire en sorte que les risques financiers relatifs à l'introduction de technologies ou de produits innovants restent maîtrisables.

3.6 Financement de départ suffisant de la part des États membres. Les États membres devraient veiller à ce que leurs organismes de recherche disposent d'un financement de départ suffisant pour pouvoir bénéficier d'un cofinancement au titre du 7^{ème} programme-cadre de RD&T.

3.7 Comptabilité, calcul des coûts et évaluation. La comptabilité, le calcul des coûts et l'évaluation des frais à charge des

bénéficiaires de fonds publics, c'est-à-dire des différents organismes de recherche, devraient être examinés dans le but de déterminer s'ils sont réellement adaptés aux spécificités de la recherche et du développement. En particulier, il y a lieu de vérifier si des paramètres économiques optimisés pour le secteur de la production peuvent s'appliquer tels quels à des organismes qui produisent de la connaissance, ce qui est susceptible de causer des distorsions en termes de coûts, de présentation et d'évaluation.

3.8 Priorités politiques et sociales. D'une manière générale, il convient de sensibiliser le monde politique ainsi que les médias — en tant que vecteurs par excellence des opinions — au fait que des activités de recherche et de développement suffisantes et efficaces sont le substrat du bien-être futur et donc aussi de l'emploi, des prestations sociales et de la compétitivité, et qu'il est par conséquent nécessaire de prendre les mesures adéquates. Cela concerne tant les décisions à adopter en matière budgétaire pour les investissements requis que l'ensemble des conditions relatives à la formation, à la législation du travail et aux conditions de travail, à la législation fiscale, aux règles tarifaires, etc. Cela concerne aussi l'attitude de la société dans son ensemble vis-à-vis du progrès scientifique et technique, qui procure des avantages considérables mais qui, en dépit de toutes les précautions prises, comporte aussi inévitablement certains risques. Une peur exagérée du risque engendre l'immobilisme et, en définitive, la perte des compétences et la régression.

4. Aspects structurels et conditions générales

4.1 Aspects généraux ⁽³¹⁾. La présence d'un environnement économique, politique, social et culturel dans lequel la créativité, l'esprit d'invention et l'esprit d'entreprise peuvent se développer au mieux ⁽³²⁾ et qui permette de gagner les meilleurs scientifiques et ingénieurs pour l'Espace européen de la recherche et de les conserver, revêt une importance prioritaire. L'on entend par là plus particulièrement les mesures nécessaires permettant le maintien ou la création des meilleures conditions possibles de fonctionnement pour la science et la recherche.

4.2 Expérimentation de nouvelles idées et de nouveaux concepts. La science et la recherche s'efforcent de trouver les meilleures idées, les meilleures procédures et les meilleurs résultats. Dans le même ordre d'idées, l'on trouve également la reproduction (ou réfutation) indépendante — ou «certification» — de nouvelles connaissances, ainsi que de leur diffusion, approfondissement et développement, étant entendu que l'objectif premier doit être d'appréhender petit à petit de nouveaux domaines. C'est la raison pour laquelle il faut permettre et entretenir des approches, des procédures d'évaluation et des structures pluralistes ⁽³³⁾ et interdisciplinaires en matière de recherche, afin de stimuler et d'utiliser le processus d'évolution ⁽³⁴⁾ vers les meilleures idées, les meilleurs résultats mais aussi les meilleures formes d'organisation.

⁽³¹⁾ Cf. certains passages du document (JO C 95 du 23 avril 2003).

⁽³²⁾ À ce sujet, voir également le paragraphe 3.4.

⁽³³⁾ Cf. également le paragraphe intitulé «Projets de coopération».

⁽³⁴⁾ Cf. également le document (JO C 221 du 7 août 2001) «Science, société et citoyens en Europe», paragraphe 4.7: «La recherche est un pas vers l'inconnu, et chaque individu, chaque groupe, choisit sa manière de procéder; ces méthodes varient et se complètent en fonction des besoins, des talents et des tempéraments. Les chercheurs sont des gestionnaires, des ingénieurs, des collectionneurs, des coupeurs de cheveux en quatre, ou des artistes. Faire de la recherche, c'est tâtonner dans le brouillard, deviner par intuition, mesurer un terrain inconnu, collecter et classer des informations, trouver de nouveaux signaux, déceler des relations et des modèles génériques, reconnaître de nouvelles corrélations, développer des modèles mathématiques, élaborer les concepts et la symbolique nécessaires, mettre au point et construire de nouveaux appareils, chercher des solutions simples et rechercher l'harmonie. C'est aussi confirmer, assurer, élargir, généraliser et reproduire.»

4.3 Critères d'évaluation et marge de manœuvre. Les critères d'évaluation doivent promouvoir la nouveauté et donc accepter le risque d'échec, le succès ne pouvant pas être garanti a priori. Des dispositions «du haut vers le bas» trop rigides ou des règles visant à uniformiser les formes d'organisation, les programmes de recherche et les méthodes de travail sont à éviter, car elles sont susceptibles d'entraver l'évolution vers la nouveauté et l'innovation. L'innovation requiert une liberté d'entreprendre suffisante pour que les nouvelles idées ne soient pas étouffées dans l'œuf par un excès de dispositions limitatives. La liberté de la recherche, y compris la liberté par rapport à des exigences non pertinentes, restrictives⁽³⁵⁾ ou idéologiques, est une condition fondamentale pour parvenir à une science créative et à de nouvelles découvertes, sans préjudice des limites fixées par la législation en ce qui concerne les questions à caractère éthique et d'une bonne utilisation des ressources allouées.

4.3.1 Approche du bas vers le haut. C'est la raison pour laquelle toute politique de recherche devrait avoir pour principe: «le plus possible du bas vers le haut, le strict nécessaire du haut vers le bas», le plus de décentralisation possible, la centralisation réduite au strict nécessaire. En définitive, il s'agit d'instaurer un équilibre entre, d'une part, la richesse des idées et la créativité individuelle et, de l'autre, la nécessaire planification, l'harmonisation et la gestion de la répartition des ressources pour pouvoir réaliser des projets de grande envergure, fondés sur la division du travail.

4.3.2 Projets de coopération. Des projets de R&D ou de haute technologie particulièrement ambitieux et prometteurs exigent souvent une coopération transfrontière entre différents organismes de recherche, entreprises, etc., ainsi qu'un financement par différentes sources. Toutefois, si les structures d'organisation interne, les systèmes d'évaluation, la politique du personnel, les règles budgétaires⁽³⁶⁾, etc., sont nettement divergentes, le succès de cette coopération peut être mis en péril. Il importe que tous les acteurs concernés soient disposés à prendre en compte les besoins réciproques et à arrêter des règles communes pour chaque projet spécifique, à s'écarter, si nécessaire, de leurs habitudes respectives, à renoncer à des exigences particulières en matière de priorité et à parvenir à des accords adéquats.

4.3.3 Méthode ouverte de coordination. Si le point «Expérimentation de nouvelles idées et de nouveaux concepts» recommande de garantir le pluralisme et illustre les inconvénients d'une uniformisation excessive pour le progrès évolutif, s'agissant des projets de coopération et de la coopération intra-européenne en général, il convient toutefois que les règles et critères applicables des organismes qui coopèrent présentent une harmonisation minimale. La coordination ouverte doit être appliquée avec précaution pour assurer l'équilibre indispensable entre ces points de vue contradictoires.

⁽³⁵⁾ Cf. notamment (JO C 65 du 17 mars 2006), paragraphe 4.13.2 «Charte», y compris note de bas de page.

⁽³⁶⁾ Cf. notamment paragraphe «Des plans d'octroi des ressources plus souples et législation budgétaire».

4.4 Simplifier⁽³⁷⁾ et réduire les procédures administratives, éviter les instances à double emploi ou parallèles⁽³⁸⁾. La recherche et le développement nécessitent également des activités connexes de planification, entrepreneuriales, administratives et d'expertise, qui doivent être réalisées par des scientifiques et des ingénieurs expérimentés. Toutefois, les procédures administratives requises se sont tellement multipliées et étoffées que la charge qui en résulte rend la recherche proprement dite considérablement moins productive. Plus particulièrement, les procédures de demande, d'expertise, de contrôle et d'audit ont proliféré, ce qui se traduit par un travail improductif et une recherche moins productive⁽³⁹⁾. De plus, un accroissement des procédures d'évaluation ne peut remplacer le manque d'investissements dans la formation, la recherche et le développement.

4.4.1 Aussi le Comité invite-t-il⁽⁴⁰⁾ à nouveau instamment la Commission et les États membres à examiner cette question et à tendre (notamment avec et entre les instances parties prenantes dans les États membres) vers des méthodes plus efficaces et mieux coordonnées. En particulier, il préconise d'endiguer la multiplication d'instances (et de procédures) d'autorisation, d'orientation et de contrôle verticales (voire horizontales/parallèles) agissant séparément.

4.5 Promotion de l'excellence et concurrence. Le Comité se félicite des efforts de la Commission, des États membres et des organismes de recherche visant à promouvoir plus particulièrement l'excellence ou certaines propositions de programme visant celle-ci. D'une manière générale, cette approche contribue à réaliser l'objectif qui consiste à exceller dans la recherche et le développement, mais aussi à garder en Europe les chercheurs les plus compétents ou à les y attirer. Toutefois, tout cela augmente encore la charge administrative. Il est d'autant plus nécessaire de réduire drastiquement l'ensemble de ces procédures ainsi que de les rationaliser et de les simplifier. La devise «faire mieux avec moins» prend ici tout son sens.

4.6 Effacement de la frontière entre les catégories de recherche. Il n'existe pas de distinction nette entre la «recherche fondamentale», la «recherche appliquée» et le «développement», mais des imbrications et rétroactions positives. Si la distinction devait être maintenue entre ces catégories dans les législations les organismes concernés devraient avoir une marge d'évaluation et de décision suffisante pour définir la part de chacune de ces catégories. Indépendamment de cela, il reste que les résultats de la recherche fondamentale ne sont guère prévisibles ou planifiables, alors qu'un processus ciblé et bien réfléchi ne peut être mis en marche que si l'objectif peut être défini et si la voie à suivre est suffisamment claire.

⁽³⁷⁾ Cf. notamment, p.ex. paragraphe 1.2. JO C 309 du 16.12.2006.

⁽³⁸⁾ Voir CESE 1674/2004.

⁽³⁹⁾ L'association allemande des écoles supérieures vient de publier une étude comparative éloquentes à ce sujet dans la revue *Forschung und Lehre* 9 / 06 page 516 (www.forschung-und-lehre.de).

⁽⁴⁰⁾ Paragraphe 5.18 (JO C 110 du 30.4.2004).

4.7 De la connaissance de la nature aux produits innovants, aux processus innovants et aux services innovants. Un effort particulier doit être consenti afin d'accélérer la transformation en nouveaux produits, procédés ou services des nouvelles connaissances tirées de la recherche fondamentale, de la recherche appliquée et du développement. Bien qu'il s'agisse de l'un des problèmes fondamentaux, il n'existe pas de méthode généralement valable pour le résoudre. Il est toutefois possible de définir quelques principes de base et de préconiser certaines mesures.

4.7.1 Si l'amélioration de la mobilité des personnels entre **le monde universitaire et la sphère industrielle** (cf. à ce propos le paragraphe 5.5 et suivants) constitue certainement la mesure la plus importante, il convient toutefois aussi de promouvoir d'une manière générale la compréhension mutuelle et **l'interpénétration** de ces deux «cultures» ⁽⁴¹⁾.

4.7.2 **Le secteur privé** doit toutefois s'engager à développer une culture d'entreprise adéquate, à utiliser davantage les produits de la recherche et du développement et à se montrer plus audacieux vis-à-vis des produits innovants (voir notamment le paragraphe 4.9). Les entreprises doivent mener une politique du personnel leur permettant de posséder ou de développer une compétence scientifique et technique suffisante pour être capables de juger et de s'adapter. En outre, elles doivent s'efforcer d'instaurer un climat propice à l'innovation afin de promouvoir et de tirer profit du potentiel de création de leurs collaborateurs. Il n'est possible de transférer ou d'acheter du savoir-faire que si celui-ci est disponible, connu et maîtrisé ⁽⁴²⁾.

4.7.3 L'amélioration des systèmes d'information accessibles par internet permettrait aux intéressés potentiels d'avoir accès aux résultats de la recherche européenne ainsi qu'aux publications originales, d'entrer en relation avec les auteurs et de nouer les contacts nécessaires. C'est déjà en partie le cas grâce au service communautaire d'information sur la recherche et le développement (CORDIS) ⁽⁴³⁾. Il serait souhaitable que ce type de service d'information soit également accessible aux personnes handicapées ⁽⁴⁴⁾ et tienne compte du vieillissement de la société.

4.7.4 Au moins aussi importante et nécessaire est la coopération entre les instituts de recherche et les entreprises des différents secteurs concernés. Cette coopération est favorisée par la proximité géographique directe ⁽⁴⁵⁾, étant donné que ce **voisinage très proche («cluster»)** donne lieu à des rencontres et à des partenariats obligés mais aussi recherchés. Il y a lieu de continuer à encourager la formation de ces groupements au moyen de programmes adéquats. Toutefois, il y a lieu de reconnaître et d'encourager tous les efforts entrepris au niveau local et régional afin de promouvoir les transferts de connaissance et de créer des réseaux. L'on citera ici à titre d'exemple les cités scientifiques (science cities) ⁽⁴⁶⁾.

⁽⁴¹⁾ À ne pas confondre avec «Les deux cultures» selon G.P. Snow — Sciences and Humanities.

⁽⁴²⁾ Citation de l'avis du CESE sur l'Espace européen de la recherche (JO C 204 du 18 juillet 2000).

⁽⁴³⁾ <http://cordis.europa.eu>.

⁽⁴⁴⁾ Voir aussi le Règlement FEDER.

⁽⁴⁵⁾ Comme c'est également le cas de la recherche interdisciplinaires.

⁽⁴⁶⁾ www.sciencecities.eu.

4.7.5 Le Comité se félicite dès lors tout particulièrement du projet ⁽⁴⁷⁾ de création d'un **Institut européen de technologies (IET)** qui doit contribuer à développer ultérieurement la capacité d'innovation de la Communauté et des États membres en associant au plus haut niveau des actions de formation, de recherche et d'innovation. L'IET exercera principalement ses activités dans le cadre de partenariats constitués par les communautés de la connaissance et de l'innovation. Le Comité recommande aussi d'encourager tout particulièrement et de donner la priorité aux initiatives et aux processus allant de la base vers le sommet.

4.7.6 D'une manière générale, les États membres devraient également renforcer les mesures d'encouragement dans ce domaine. Ces mesures devraient englober les **start-up** mentionnées mais aussi la coopération ⁽⁴⁸⁾ entre les instituts de recherche et les **entreprises déjà implantées**.

4.8 Importance de la recherche fondamentale. Les programmes de soutien ne peuvent en aucun cas nuire à la recherche fondamentale. Aussi le Comité réitère-t-il son soutien au programme crucial «**Idées**» du 7^{ème} programme-cadre ainsi qu'au Conseil européen de la recherche mis en place dans ce contexte. Une seule idée nouvelle pourra déclencher une avalanche d'innovations dans de nombreux domaines techniques ⁽⁴⁹⁾. L'importance de la recherche fondamentale et de sa promotion est aussi reconnue par le monde industriel, qui l'encourage ⁽⁵⁰⁾.

4.8.1 Cette approche est conforme aux recommandations formulées à maintes reprises par le Comité qui préconise d'accorder à chacun des trois piliers de l'innovation que **sont la recherche fondamentale, la recherche appliquée et le développement** (de produits et de procédés) l'importance qui lui revient par un financement suffisant, y compris de la recherche fondamentale.

⁽⁴⁷⁾ Le Comité est en train d'élaborer un avis distinct sur ce sujet.

⁽⁴⁸⁾ Il existe toutefois quelques contradictions fondamentales dans ce domaine, qui ont été abordées au paragraphe 7 du document, p.ex.: JO C 309 du 16.12.2006.

— Comme toute recherche et tout développement à long terme, la recherche fondamentale prospère par la publication rapide de ses résultats, afin de donner ainsi à d'autres chercheurs la possibilité de les vérifier. Il convient en outre d'utiliser la synergie qui résulte de la communication réciproque qui est immédiatement mise en place au sein de la «communauté scientifique», notamment lorsque de nombreux laboratoires collaborent à un programme commun de recherche et de développement.

— Les autorités publiques, elles aussi, doivent exiger une publication des résultats de la recherche qu'elles subventionnent, en vue de garantir l'équité de leur soutien et de la concurrence.

— Par contre, en règle générale et en tenant compte de la situation dans laquelle elle se trouve en matière de concurrence, une entreprise doit défendre le traitement confidentiel des résultats du développement de ses produits, tout au moins jusqu'à ce qu'un nouveau produit, prêt pour le marché, puisse être proposé.

⁽⁴⁹⁾ Cf. notamment paragraphes 1, 7 et 8. JO C 309 du 16.12.2006.

⁽⁵⁰⁾ Cf. The Economic Returns to Basic Research and the Benefits of University-Industry Relationships. A literature review and update of findings. Report for the UK Office of Science and Technology* by SPRU — Science and Technology Policy Research. Alister Scott, Grovè Steyn, Aldo Geuna*, Stefano Brusoni, Ed Steinmueller, 2002.

4.9 **Les produits innovants.** Même si toutes ces recommandations étaient mises en œuvre, c'est le secteur privé qui doit créer, utiliser ou produire et commercialiser des produits, des procédés et des services innovants sur la base des connaissances et des compétences acquises grâce à la R&D. Ceci requiert des investissements considérables en amont et suffisamment de temps, et comporte des risques économiques évidents, notamment pour les PME. Mais là encore, la Communauté et les États membres peuvent fournir une contribution décisive en menant une politique globalement fiable, en éliminant les obstacles administratifs, en proposant des incitants économiques, principalement fiscaux, en veillant à ce que le capital-risque soit suffisant, en élaborant des programmes pertinents, efficaces et non bureaucratiques, et plus particulièrement en s'efforçant constamment de créer un contexte social favorable à la technique et à l'innovation.

4.9.1 Le **secteur des marchés publics** pourrait également contribuer à la mise sur le marché de produits innovants (techniques, services), ce qui garantirait les chances d'une modernisation des institutions publiques ⁽⁵¹⁾.

4.10 **Propriété intellectuelle et brevet communautaire.** L'un des points faibles de l'UE réside dans l'absence de brevet communautaire. Cette lacune se traduit par des coûts nettement plus élevés et autres obstacles à la protection de la propriété intellectuelle. Cette situation comporte deux désavantages de taille: les procédures relatives à la délivrance et à la protection d'un brevet sont plus chères, ce qui peut déboucher sur l'impossibilité de bénéficier de la protection d'un brevet en raison des retards ou parce que le demandeur se décourage.

4.10.1 **Problème linguistique.** L'une des difficultés que rencontre l'UE concernant l'introduction d'un brevet communautaire est le problème linguistique. C'est la raison pour laquelle le Comité recommande de résoudre la question linguistique en fonction des traditions de la communauté scientifique internationale. Il ne faut en aucun cas voir là une tentative de porter atteinte ou de limiter la diversité linguistique européenne — caractéristique précieuse et chère au Comité ⁽⁵²⁾ de la richesse culturelle de l'Europe.

4.10.2 **Délai de prépublication anticipé.** Le Comité réitère sa demande d'autoriser un délai de prépublication anticipé ⁽⁵³⁾, afin de résoudre le dilemme entre la nécessité, pour les chercheurs, de publier rapidement leurs résultats et la limite que

représente le fait que seules les innovations nouvelles, jusque là inconnues, peuvent être brevetées.

4.11 **Situation particulière des nouveaux États membres.** Si, d'une manière générale, les nouveaux États membres bénéficient d'un avantage concurrentiel dans la mesure où les salaires y sont plus bas (avantage qui est naturellement indissociable de l'inconvénient que représente un niveau de vie moins élevé pour la majorité de la population), ils pâtissent du fait que les infrastructures nécessaires à la recherche et au développement sont moins développées.

4.11.1 C'est la raison pour laquelle le Comité a à plusieurs reprises ⁽⁵⁴⁾ recommandé qu'une partie beaucoup plus importante des fonds disponibles au titre des **Fonds structurels** communautaires soit consacrée au développement de l'infrastructure scientifique. Des fonds provenant de la **Banque européenne d'investissement** pourraient également être très utiles dans ce contexte.

4.11.2 De leur côté, les nouveaux États membres devraient tout mettre en œuvre pour combler le plus rapidement possible la lacune susmentionnée et se rapprocher progressivement de l'objectif des 3 %. D'une manière générale, la Communauté doit avoir pour objectif prioritaire d'aider les nouveaux États membres à développer leur système de recherche et à former les nouvelles générations de chercheurs.

4.12 **Innovation ⁽⁵⁵⁾ au sens large.** Alors que les observations et recommandations formulées jusqu'à présent considèrent l'innovation principalement comme le résultat d'activités et d'initiatives scientifiques et techniques, il nous faut également mettre explicitement l'accent sur les aspects ⁽⁵⁶⁾ et les possibilités entrepreneuriaux, commerciaux et sociaux des idées et processus innovants. De toute évidence, ceux-ci complètent l'aspect scientifique et technique et ont tout autant d'importance pour le bien-être, la compétitivité et la Stratégie de Lisbonne. Dans le contexte du présent avis exploratoire, ces aspects concernent toutefois essentiellement des questions de politique économique et sociale qui seront traitées séparément dans un prochain avis du Comité sur la stratégie de Lisbonne (cf. le chapitre suivant).

4.12.1 Dans ce contexte, le Comité se félicite (voir aussi paragraphe 1.2) des deux communications de la Commission ⁽⁵⁷⁾ du 13 septembre 2006 «Mettre le savoir en pratique: une stratégie d'innovation élargie pour l'UE» et du 12 octobre 2006 «Une Europe réellement innovante et moderne», dont il soutient pleinement la tendance et dont il précise quelques points dans le

⁽⁵¹⁾ L'on sait que les innovations comportent toujours des risques, lesquels peuvent conduire à des retards, des frais supplémentaires, voire à des échecs; tout cela peut donner lieu à des critiques publiques — dont on ne pourra juger de la pertinence qu'à long terme. [Exemples: l'Airbus 380, le système allemand de péage ou les licences UMTS (Universal Mobile Telecommunications System)].

⁽⁵²⁾ Voir l'avis : «Un nouveau cadre stratégique pour le multilinguisme» (JO C 324 du 30.12.2006).

⁽⁵³⁾ Cela signifie que la publication de nouveaux résultats par le chercheur pendant un délai déterminé ne lui portera pas préjudice s'il dépose un brevet. Cf. notamment paragraphe 5.2 (JO C 95 du 23 avril 2003) ; paragraphes 2.5.1 et 2.5.2 (JO C 110 du 30 avril 2004).

⁽⁵⁴⁾ Voir notamment (JO C 65 du 17 mars 2006).

⁽⁵⁵⁾ Aux termes de la proposition de la Commission sur la création de l'Institut européen de technologie, on entend par innovation «le processus — ainsi que ses résultats — par lequel de nouvelles idées répondent à la demande de la société ou de l'économie et engendrent de nouveaux produits, services ou modèles d'entreprise qui sont introduits avec succès dans un marché existant ou qui sont capables de créer de nouveaux marchés». Dans le cadre de l'avis exploratoire demandé, il s'agit surtout de processus ou procédés scientifiques et techniques.

⁽⁵⁶⁾ Cf. note de bas de page 55. Une définition plus succincte (donnée au Royaume-Uni) est: l'innovation est l'exploitation réussie de nouvelles idées.

⁽⁵⁷⁾ COM(2006) 502 final et COM(2006) 589 final; voir aussi notes 1 et 2.

présent avis. (La première de ces deux communications se fonde pour sa part sur le rapport Aho, qui mérite également d'être soutenu) ⁽⁵⁸⁾. En outre, le Comité renvoie à ses propositions ⁽⁵⁹⁾ en faveur d'une politique de l'emploi innovante.

5. Les facteurs «individu, capital humain, scientifiques et ingénieurs» ⁽⁶⁰⁾

5.1 **Aspects personnels — Motivation.** Le Comité se réfère à l'avis qu'il a consacré à ce thème ⁽⁶¹⁾, et dont il confirme et souligne les termes. Dans cet avis, il rappelait, comme il avait déjà eu l'occasion de le souligner, que le capital humain est la ressource la plus sensible et la plus précieuse pour la recherche, le développement et l'innovation. En conséquence, il est essentiel d'inciter les jeunes gens doués à opter pour une filière scientifique ou technique et de leur proposer la meilleure formation possible.

5.2 **Universités et écoles techniques supérieures.** Les centres de formation sont un préalable indispensable pour satisfaire les besoins en scientifiques et ingénieurs de haut niveau. Aussi convient-il de créer et de garder un nombre suffisant d'Universités, surtout techniques, bien équipées, attrayantes, de qualité, disposant d'excellents professeurs, dans lesquelles la recherche et l'enseignement sont étroitement liés ⁽⁶²⁾. Ces établissements doivent pouvoir soutenir la concurrence avec les meilleures Universités des Etats-Unis ou d'autres pays tiers. Ils doivent donc disposer d'un pouvoir d'attraction suffisant pour les meilleurs étudiants non européens. À cet égard également, l'IET pourrait jouer un rôle utile.

5.3 **Mobilité.** Étant donné qu'à l'heure actuelle, la mobilité intra et extracommunautaire des jeunes scientifiques et ingénieurs à l'issue d'un cursus réussi dans une école supérieure doit déjà presque être considérée comme partie intégrante de la formation continue nécessaire, il convient de satisfaire à deux exigences supplémentaires:

5.3.1 **La mobilité doit être récompensée, pas pénalisée.** Malheureusement, il existe encore de nombreuses règles (et même de nouvelles ⁽⁶³⁾) en matière de salaires, de fiscalité, d'assurance et de prévoyance, qui produisent exactement l'effet inverse. Il y a lieu de vérifier systématiquement tous les aspects et obstacles dans ces domaines. Par ailleurs, il convient de prendre en compte le fait que, compte tenu de la cohésion familiale, ces règles doivent s'appliquer à l'ensemble de la famille.

⁽⁵⁸⁾ Esko Aho, EUR 22005 <http://europa.eu.int/invest-in-research>.

⁽⁵⁹⁾ Voir notamment l'avis du (JO C 195 du 18 août 2006) «Flexécrité: le cas du Danemark».

⁽⁶⁰⁾ Cette dénomination englobe tant les hommes que les femmes.

⁽⁶¹⁾ (JO C 110 du 30 avril 2004).

⁽⁶²⁾ Dans ce contexte, une meilleure interconnexion entre les Universités et les instituts de recherche non universitaires pourrait être utile, surtout pour pouvoir prendre en compte leurs équipements et leur infrastructure dans le cadre de la liaison entre recherche et étude, mais aussi afin de prendre en compte les nouvelles connaissances dans l'enseignement.

⁽⁶³⁾ P. ex. en Allemagne.

5.3.2 La mobilité ne doit pas être une voie à sens unique menant à la «**fuite des cerveaux**». Les possibilités de réussite offertes par les équipements et l'environnement de travail ainsi que le niveau de salaire et les opportunités de carrière des chercheurs et ingénieurs doivent par conséquent être calquées sur celles offertes par les principaux pays tiers en concurrence avec l'Union.

5.4 **Carrière.** Eu égard aux investissements consentis par la société et les chercheurs eux-mêmes en vue d'acquérir les vastes et complexes notions de bases et connaissances spécialisées requises, il incombe à la société — représentée par le monde politique — de veiller à utiliser au mieux ces investissements. Cette responsabilité doit aussi se traduire par un souci de proposer aux chercheurs ainsi formés une carrière appropriée, avec des possibilités de bifurcation attrayantes sans voie de garage. Le chômage ou le sous-emploi des scientifiques et ingénieurs qualifiés représente pour l'économie un gaspillage d'investissements et a un effet dissuasif sur la nouvelle génération d'élites qui choisiront des métiers n'ayant aucun rapport avec les sciences et la technique ou quitteront l'Europe.

5.4.1 **Doctorants.** Compte tenu de la durée d'une formation scientifique ou technique complète, doctorat compris, et du fait que les thèses en sciences et techniques exigent la capacité d'effectuer un travail autonome et un investissement professionnel à temps plein, il convient de reconnaître cet investissement comme tel et de le rémunérer (c'est parfois le cas pour les ingénieurs). Il est à plus d'un égard néfaste que précisément les jeunes scientifiques les plus doués n'aient pas la possibilité, durant toute la période de leur doctorat, d'être financièrement indépendants parce que leur **rémunération** ⁽⁶⁴⁾ est insuffisante. Les ingénieurs et les scientifiques qui possèdent un diplôme sanctionnant des études universitaires complètes ne sont ni des apprentis ni des stagiaires.

5.4.2 Pour la suite de leur carrière, il est important de développer des modèles de **prétitularisation conditionnelle** intéressants ainsi que des possibilités de bifurcation professionnelle alternatives. La dernière phrase du paragraphe précédent s'applique davantage encore dans ce contexte.

5.4.3 **Offrir les meilleures chances.** Le progrès et l'innovation dépendent aussi de la volonté de tous les intéressés de développer des modèles commerciaux inédits et d'adopter les bonnes méthodes de gestion. Il importe d'offrir aux citoyens — et donc à tous les collaborateurs des entreprises et des instituts de recherche — les meilleures possibilités pour que leurs talents et leur initiative personnelle puissent s'épanouir, compte tenu de leurs aptitudes, de leurs capacités et de leur créativité. Il convient également de créer un contexte social qui favorise et encourage leur potentiel de création. Ce sont là des questions essentielles de la politique et de la recherche sociales, de la politique familiale, de la gestion d'entreprise et, plus généralement, de la culture de gestion. À ce propos, il est désormais admis qu'un bon équilibre entre vie professionnelle et vie privée revêt une grande importance pour la créativité et la productivité ⁽⁶⁵⁾.

⁽⁶⁴⁾ Voir notamment CESE 305/2004 (JO C 110 du 30 avril 2004).

⁽⁶⁵⁾ Voir le quotidien Frankfurter Allgemeine n° 257 du 4 novembre 2005, C1.

5.5 Relier le monde universitaire et le monde industriel.

Le meilleur vecteur pour le transfert des connaissances et l'échange d'expériences sont les spécialistes des différentes disciplines. Aussi s'efforce-t-on depuis longtemps de promouvoir les échanges de personnels entre les universités et les instituts de recherche d'une part et le monde de l'industrie d'autre part. Il est impératif de renforcer ces échanges en dépit des difficultés et obstacles existants.

5.5.1 Malheureusement, on n'a pas encore réussi ⁽⁶⁶⁾ à surmonter les multiples obstacles (**règles tarifaires, modalités de nomination, critères de carrière etc.**) qui s'y opposent. Étant donné que les problèmes sont pour l'essentiel connus, il convient d'essayer à nouveau d'intervenir au niveau des procédures ou de les modifier, et d'éliminer les obstacles tarifaires. Le problème ne réside toutefois pas uniquement dans les conventions collectives et les divergences de salaire, mais aussi dans les différences entre **la culture d'entreprise dans le monde industriel et le monde universitaire**. Même si certaines de ces différences sont naturelles, il est important de réussir à favoriser davantage les échanges et la coopération entre les personnels. Le

Comité recommande d'entamer de nouvelles réflexions dans ce domaine important, afin de parvenir à des solutions positives.

5.5.2 Outre les aspects financiers et fiscaux et les questions de responsabilité civile, l'accent devrait plus particulièrement être mis sur la mobilité réciproque entre le monde universitaire et économique. Aussi le Comité rappelle-t-il qu'il a préconisé la création d'un **système de bourses d'étude et d'aides** qui encourage une **mobilité réciproque** (assortie d'une garantie de retour dans la carrière précédente) limitée dans le temps (p.ex. un à trois ans) entre la sphère industrielle et les organismes scientifiques, sur le modèle de «l'année sabbatique» du monde universitaire. Cette mesure permettrait non seulement de mieux connaître et comprendre la situation des différentes parties et de favoriser les transferts de connaissances, mais elle offrirait aussi la possibilité d'un échange à plus long terme. Le Comité est conscient du fait que ces processus de retour ne vont pas sans poser de problèmes ⁽⁶⁷⁾ aux deux parties mais les avantages liés aux bourses proposées devraient permettre de surmonter les difficultés. Par ailleurs, cette démarche est susceptible d'ouvrir de nouvelles perspectives de carrière aux intéressés.

Bruxelles, le 13 décembre 2006.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁶⁶⁾ Voir p.ex. la revue «Forschung und Lehre» (sous l'égide de l'Association allemande des écoles supérieures; www.forschung-und-lehre.de) 4/06 p. 208 et «Forschung und Lehre» 7/06 p. 402.

⁽⁶⁷⁾ Cf. par exemple l'article «Beruf und Chance», dans le quotidien Frankfurter Allgemeine n° 251 du 28 octobre 2006, C1.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'identification des commandes, témoins et indicateurs des véhicules à moteur à deux ou trois roues» (version codifiée)

COM(2006) 556 final — 2006/0175 (COD)

(2006/C 325/06)

Le 19 octobre 2006, 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.

Le 25 octobre 2006, le Bureau du Comité économique et social européen a chargé la section spécialisée «Marché unique, production et consommation» de préparer les travaux en la matière.

Compte tenu de l'urgence des travaux, le Comité économique et social européen a décidé au cours de sa 431^e session plénière des 13 et 14 décembre 2006 (séance du 13 décembre 2006), de nommer M. SIMONS rapporteur général, et a adopté le présent avis par 117 voix pour, avec 1 abstention.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Dans la perspective d'une Europe des citoyens, il importe que le droit communautaire soit compréhensible et transparent. Le Parlement européen, le Conseil et la Commission ont donc souligné la nécessité de codifier les actes législatifs qui ont été modifiés à de multiples reprises et ils sont convenus, dans le cadre d'un accord interinstitutionnel, d'une procédure accélérée.

Aucune modification de fond ne peut être introduite dans les textes législatifs soumis à codification.

1.2 La proposition de la Commission à l'examen correspond exactement à la visée assignée à la codification et satisfait aux dispositions qui la régissent. Aussi le CESE lui donne-t-il son assentiment.

Bruxelles, le 13 décembre 2006.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen — Vers un secteur vitivinicole européen durable»

COM(2006) 319 *final*

(2006/C 325/07)

Le 22 juin 2006, 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 «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 8 novembre 2006 (rapporteur: M. KIENLE).

Lors de sa 431^e session plénière des 13 et 14 décembre 2006 (séance du 14 décembre 2006), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 107 voix pour, 2 voix contre et 4 abstentions.

1. Résumé des conclusions et recommandations

1.1 Le Comité économique et social européen salue la présentation par la Commission européenne d'un rapport sur la réforme de l'organisation commune du marché vitivinicole. Le Comité approuve en particulier le fait que la Commission propose en principe le maintien d'une organisation de marché spécifique pour le vin, au sein de laquelle l'option «réforme en profondeur» peut être poursuivie.

1.2 Étant donné que les vins européens ont perdu des parts de marché par rapport aux vins de pays tiers, en particulier les vins du nouveau monde, tant sur le marché intérieur que sur les grands marchés d'exportation, une modification de l'environnement réglementaire général s'impose pour améliorer la compétitivité des vins européens et reconquérir des parts de marché. À cet égard, la Commission devrait, à l'occasion de la réforme et concernant les règles régissant le commerce extérieur, tenir davantage compte de la position de pointe du secteur vitivinicole européen sur le marché mondial.

1.3 Le CESE rappelle qu'il avait déjà jugé les propositions de réforme de la Commission européenne insuffisantes dans son avis adopté lors de la session plénière des 27 et 28 janvier 1999 (¹). Plusieurs de ses suggestions sont plus que jamais d'actualité, en particulier concernant la compétitivité, l'utilisation de l'intervention, la prise en compte de la diversité régionale ou l'information.

1.4 Le CESE souligne que le vin et la viticulture forment une partie intégrante, essentielle de la culture et du mode de vie européens. La viticulture marque de son empreinte dans de nombreuses régions viticoles européennes l'environnement social et économique.

1.5 Le CESE juge dès lors important que dans le cadre de la réforme, l'on prenne en compte non seulement les incidences économiques, mais aussi les conséquences pour l'emploi, le tissu social, l'environnement (en particulier à travers les programmes d'arrachage), la protection des consommateurs et la santé.

1.6 Le CESE fait remarquer que la viticulture constitue dans l'Union européenne le moyen de subsistance d'1,5 million d'ex-

ploitations, principalement de petites exploitations familiales et qu'elle offre un emploi, au moins saisonnier, à plus de 2,5 millions de travailleurs. Par conséquent, le Comité demande de veiller à ce que les mesures prises dans le cadre de la réforme aient une incidence positive sur les revenus des viticulteurs et sur les possibilités d'emploi dans la viticulture européenne.

1.7 Le CESE apprécie la proposition de la Commission européenne de prévoir pour les États membres producteurs de vin des «enveloppes nationales», qui contribueraient largement à l'amélioration de la subsidiarité ainsi qu'à une meilleure prise en compte de la diversité régionale. Dans ses propositions de répartition des instruments d'aide entre ce qui relève du cadre communautaire de l'Union, et les mesures prises dans le cadre de ces enveloppes nationales, le CESE reste attaché à ces principes, et il rejette les tentatives de renationalisation de la politique du marché vitivinicole.

1.8 Le CESE invite la Commission à présenter des mesures concrètes d'information du consommateur et de promotion tant dans le marché intérieur que sur les marchés d'exportation.

2. Réflexions et propositions de la Commission

Objectifs de la réforme

2.1 La Commission cite comme objectifs de la réforme l'amélioration de la compétitivité et de l'image des vins européens, la récupération de parts de marché et la conquête de nouveaux marchés, la simplification optimale des règles, et la prise en compte du rôle social et politique des régions vitivinicoles.

2.1.1 La Commission vise également à rétablir l'équilibre du marché, et préconise à cette fin certaines mesures telles qu'un arrachage de grande envergure.

L'OCM du vin aujourd'hui

2.2 Dans son rapport, la Commission analyse la situation présente du marché, décrit les problèmes posés par l'actuelle OCM et en déduit les mesures à prendre.

(¹) JO C 101 du 12.4.1999, p. 60 à 64.

Quatre options

2.3 La Commission a envisagé quatre options possibles pour la réforme de l'organisation commune du marché vitivinicole:

- statu quo assorti de quelques adaptations mineures;
- réforme selon les principes de la réforme de la PAC;
- déréglementation du marché vitivinicole;
- réforme en profondeur de l'OCM.

2.3.1 Sur la base de ses évaluations, la Commission conclut que la réforme en profondeur est l'option offrant le plus d'avantages, et qu'il est indispensable de conserver une organisation spécifique du marché vitivinicole.

Réforme en profondeur de l'OCM

2.4 La Commission propose 2 variantes: une réforme en une phase, ou une réforme en deux phases. La variante A prévoit l'abolition immédiate (ou au 1.8.2010) du régime des cultures, sans période de transition. La variante B prévoit quant à elle, avant l'abolition du régime des cultures, une importante opération d'arrachage à des fins d'adaptation structurelle.

Suppression des mesures de gestion du marché et introduction de mesures tournées davantage vers l'avenir

2.5 La Commission européenne propose la suppression immédiate des mesures suivantes:

- le soutien à la distillation des sous-produits;
- la distillation du vin de table et la distillation de crise;
- l'aide au stockage privé;
- l'aide relative aux moûts, visant l'enrichissement ou la fabrication de jus de raisin.

Enveloppe nationale

2.6 La Commission propose qu'une enveloppe budgétaire calculée sur la base de critères objectifs soit mise à la disposition des États membres producteurs de vin. Chaque État l'utiliserait pour financer des mesures qu'il choisirait en fonction de ses préférences dans une liste donnée.

Développement rural

2.7 La Commission européenne propose que plusieurs de ces mesures de reconversion et de restructuration soient mises en œuvre dans le cadre des plans de développement rural et préconise à cette fin un transfert de crédits du budget spécifique pour le vin vers le deuxième pilier.

Politique de qualité et indications géographiques

2.8 La Commission propose que l'actuel cadre réglementaire en matière de qualité soit profondément remanié en vue de renforcer la conformité de la politique de qualité de l'Union au regard des règles internationales, en particulier les ADPIC.

Pratiques œnologiques

2.9 La Commission propose une libéralisation des pratiques œnologiques, tenant compte en particulier des normes de l'Organisation internationale de la vigne et du vin (OIV).

Enrichissement

2.10 La Commission propose d'interdire l'ajout de saccharose, tout en supprimant l'aide relative à l'utilisation de moût concentré et en limitant considérablement le taux maximal d'enrichissement pour les régions viticoles septentrionales.

Étiquetage

2.11 La Commission propose de simplifier les règles d'étiquetage en instaurant un cadre juridique unique applicable à l'ensemble des différentes catégories de vins et aux mentions y afférentes.

Promotion et information

2.12 La Commission entend mener avec détermination une politique de commercialisation et d'information responsable. Il convient de mettre à profit toutes les possibilités offertes par la législation communautaire existante.

Protection de l'environnement

2.13 La Commission entend s'assurer que la réforme du régime vitivinicole améliore l'incidence sur l'environnement de la viticulture et de la production de vin.

OMC

2.14 La Commission tient à ce que la nouvelle OCM soit compatible avec les règles de l'OMC. Elle envisage dans cette optique la suppression des mesures d'intervention actuelles et l'autorisation de vinifier dans l'Union européenne des moûts importés et de mélanger les vins communautaires avec des vins de pays tiers.

3. Observations générales*Objectifs de la réforme*

3.1 Le CESE approuve dans les grandes lignes les objectifs avancés par la Commission européenne. Il estime toutefois nécessaire de procéder à quelques adaptations.

3.1.1 Le CESE rappelle que dans son précédent avis sur la question, il avait notamment cité les objectifs suivants:

- permettre au secteur de devenir durablement plus compétitif;
- abolir l'utilisation de l'intervention comme débouché artificiel pour la production excédentaire;
- prendre en compte la diversité régionale;
- fournir des informations sur les avantages d'une consommation mesurée de vin.

3.1.2 Le CESE estime indispensable d'examiner de manière approfondie si l'objectif d'équilibre est encore réalisable sur un marché vitivinicole mondialisé et après la levée d'un protectionnisme efficace.

3.1.3 Par conséquent, il convient de prêter une attention particulière à l'amélioration de la compétitivité des producteurs européens. Il s'agit en effet de renforcer la position de l'économie européenne, de soutenir les efforts de qualité et de mieux répondre à l'évolution des marchés et aux souhaits des consommateurs.

3.1.4 Selon le Comité, il importe de concrétiser les objectifs économiques et de les compléter par des objectifs sociaux et de politique de l'emploi. En la matière, il importe principalement d'améliorer la situation des revenus du secteur vitivinicole. Il convient d'accorder une attention particulière aux possibilités d'évolution des jeunes viticulteurs. Il convient d'étudier les possibilités d'emploi d'une main-d'œuvre à temps plein, ainsi que des travailleurs saisonniers, et d'améliorer les conditions nécessaires à leur juste rémunération.

3.1.5 Le Comité n'est pas favorable à un transfert de compétences du Conseil des ministres à la Commission, par exemple dans le cadre de l'autorisation de nouvelles pratiques œnologiques, car la Commission, lors de la négociation d'accords bilatéraux, n'a pas suffisamment défendu les intérêts des producteurs viticoles.

3.1.6 Le CESE est d'avis que les ressources financières actuelles devraient être conservées en vue de l'entrée de deux nouveaux pays producteurs dans l'Union.

L'OCM du vin aujourd'hui — analyse ex post

3.2 Le CESE juge essentiel de soumettre à un examen approfondi l'analyse de la Commission et les mesures qui en découlent, étant donné que l'analyse des acteurs concernés et des organisations indépendantes est remise en question.

3.2.1 Le Comité estime nécessaire de mieux observer le marché, et surtout de manière plus globale, afin de pouvoir fonder l'organisation du marché vitivinicole sur de meilleures données concernant la production, le commerce et la consommation. Les données globales utilisées jusqu'à présent sont importantes, mais insuffisantes. Il est aussi indispensable de disposer d'informations à jour sur les modifications des structures de production, des débouchés et du comportement des consommateurs.

3.2.2 Il y a lieu de vérifier la déclaration de la Commission selon laquelle les excédents structurels sont en hausse. Le Comité fait remarquer qu'il convient d'évaluer l'augmentation des stocks en tenant compte également de l'accroissement de la production de vin de qualité.

Quatre options

3.3 Le CESE se réserve la possibilité de procéder à un examen circonstancié de ces quatre options, mais, à l'issue d'un examen provisoire, approuve le résultat du choix opéré par la Commission. Il convient toutefois de modifier l'aménagement de l'option «réforme en profondeur».

3.3.1 Le Comité approuve expressément que la Commission européenne propose le maintien d'une organisation de marché spécifique pour le vin. Tous les aspects de l'organisation du marché, de la production à la consommation, et en particulier les mesures en matière de protection des consommateurs, de santé et d'information des consommateurs, doivent être pris en compte dans le cadre de l'organisation du marché vitivinicole.

Réforme en profondeur

3.4 Le CESE est d'avis que la nouvelle organisation du marché vitivinicole doit entrer en vigueur en 2008. Il estime toutefois nécessaire de prévoir une période de «phasing out», afin de permettre aux entreprises qui en éprouvent le besoin de s'adapter progressivement au nouveau cadre réglementaire.

3.4.1 Le CESE se déclare totalement opposé à la proposition de consacrer plus d'un tiers du budget disponible à un programme d'arrachage, ces ressources ne pouvant dès lors plus être utilisées pour les mesures de marché ou les mesures visant à améliorer la compétitivité. Entre temps, l'importance de l'arrachage a été reconnue en tant qu'instrument de l'organisation du marché (voir infra) que les régions vitivinicoles doivent se voir proposer comme une mesure d'application volontaire au sein du cadre communautaire global.

3.4.2 Le Comité s'oppose à une totale libéralisation des règles régissant les plantations, étant donné que cela mettrait en danger les objectifs de la réforme du marché vitivinicole en matière économique, sociale, de politique de l'environnement et de conservation du paysage. Il n'est pas question d'encourager une délocalisation de la culture de la vigne en dehors des régions traditionnelles de vignobles vers des zones moins coûteuses à exploiter. Si la réglementation européenne sur les plantations, associée à une interdiction d'effectuer de nouvelles plantations, ne devait pas être poursuivie, il conviendrait alors de créer un cadre d'habilitation afin que les régions de vignobles puissent conserver ou créer leurs règles en matière de plantations, conformément aux objectifs de l'organisation européenne des marchés vitivinicoles.

3.4.3 Le Comité déplore que les paroles de la Commission concernant la «reconquête de parts de marchés» ne se traduisent pas en actes dans la réforme en profondeur. Les instruments et mesures prévus sont insuffisants pour pouvoir réaliser ces objectifs méritant d'être soutenus.

Suppression des mesures de gestion du marché et introduction de mesures tournées davantage vers l'avenir

3.5 Le CESE rappelle qu'il avait demandé précédemment que les mesures d'intervention ne soient plus utilisées comme débouché artificiel et il approuve les propositions allant dans le sens de cet objectif.

3.5.1 Le Comité recommande que l'arrachage puisse être proposé comme mesure d'application volontaire, en tant qu'élément constitutif d'un programme structurel des régions viticoles, comportant une dimension sociale, aux entreprises qui veulent abandonner complètement ou partiellement la production.

3.5.2 Le Comité estime qu'une suppression immédiate des mesures d'intervention n'est pas acceptable. Il recommande dès lors que

- les distillations pour la fabrication de boissons spiritueuses (actuellement l'article 29) et
- les aides au stockage privé (actuellement les articles 24 et suivants)

soient prévues dans le cadre de l'enveloppe nationale au cours de la période de phasing out 2008-2010.

3.5.3 Le CESE estime essentiel de maintenir l'obligation de lutter contre les sous-produits afin de garantir la qualité des productions viticoles et d'éviter d'éventuels abus.

3.5.4 Le Comité estime nécessaire de prévoir dans le cadre des enveloppes nationales des mesures de prévention des crises, fondées sur la coresponsabilité des producteurs.

3.5.5 Le Comité juge nécessaire d'introduire de nouveaux instruments tournés vers l'avenir, afin d'atteindre les objectifs fixés. Citons notamment:

- observation globale du marché;
- des programmes d'information pour le marché intérieur, afin de présenter au consommateur les avantages d'une consommation mesurée et de le mettre en garde contre la surconsommation;
- la création d'un programme de promotion des exportations;
- des programmes d'information pour les consommateurs des pays tiers; et
- des programmes de recherche, également en coopération avec les pays tiers.

3.5.6 Le Comité souligne que les instruments de l'organisation de marché doivent profiter en tout premier lieu à ceux qui souhaitent développer la viticulture en Europe, et ne doivent pas être destinés à ceux qui, pour quelque raison que ce soit, quittent le secteur.

Enveloppe nationale

3.6 Le CESE approuve cette proposition, car elle répond à ses demandes concernant une meilleure prise en compte de la diversité régionale et une mise en œuvre plus cohérente du principe de subsidiarité dans le secteur vitivinicole. Il faut cependant préserver un cadre communautaire cohérent et suffisant afin d'éviter la renationalisation et de conserver le caractère européen du secteur vitivinicole européen.

3.6.1 Dans son précédent avis sur la question (CES 68/99), il avait déjà recommandé que les États membres aient toute latitude de décider quelles mesures des programmes de reconversion seront retenues pour leurs régions vitivinicoles. À cet égard, un rôle clé peut être attribué aux organisations de producteurs, aux fédérations sectorielles et aux organisations qui affichent un objectif correspondant.

3.6.2 Le CESE rappelle en outre qu'il avait plaidé pour un programme spécial de soutien des cultures viticoles dans les

régions défavorisées, comme par exemple les cultures sur des terrains en pente. Les zones soumises à des conditions climatiques extrêmes devraient également bénéficier d'un tel programme.

3.6.3 Le CESE est favorable à un riche ensemble de mesures, qui d'après lui devraient aller plus loin que les exemples fournis par la Commission. Il renvoie à son avis (CES 68/99), dans lequel il avait déjà demandé un renforcement substantiel du programme visant à promouvoir l'œnologie et la commercialisation.

3.6.4 Le CESE estime également que les enveloppes budgétaires nationales doivent financer des mesures cohérentes et intégrées en vue d'une efficacité maximale. Ces mesures devront en conséquence s'insérer dans des plans couvrant l'ensemble de la filière, depuis le vignoble en passant par la transformation, jusqu'à la commercialisation du produit. Il conviendra également de financer des mesures permettant aux producteurs d'assurer une gestion coresponsable du potentiel de production et de valoriser des débouchés alternatifs. Le CESE considère que la gestion de ces plans devra être assumée principalement par les organisations de producteurs de vin.

3.6.5 La répartition du budget pour les enveloppes nationales devrait se faire au prorata de la surface viticole — comme cela se pratique déjà pour la restructuration. Au cours de la période de «phasing-out», il convient de prévoir des moyens financiers suffisants pour les mécanismes de marché qui arrivent à échéance, afin que les entreprises qui avaient jusqu'à présent utilisé ces mesures, puissent s'adapter progressivement aux nouvelles conditions cadre.

3.6.6 Les instruments de l'enveloppe nationale devraient être définis dans le cadre de l'organisation commune du marché vitivinicole. Il appartient aux États membres d'opérer une sélection, dans le cadre de leur budget proportionnel (au prorata de la surface viticole), afin de rendre leur viticulture plus compétitive. Les programmes doivent être présentés à Bruxelles. La responsabilité de la mise en œuvre réglementaire incombe aux États membres.

3.6.7 Le Comité propose que les instruments de soutien soient répartis comme suit entre les mesures de l'UE et celles prises dans le cadre de l'enveloppe nationale.

3.6.7.1 Mesures communautaires:

- observatoire européen du marché;
- programmes d'information pour les consommateurs sur le plan européen et sur les marchés d'exportation;
- programmes d'exportation pour les pays tiers;
- programmes de recherche.

3.6.7.2 Enveloppe nationale:

- aides à l'utilisation des moûts pour l'enrichissement;
- article 29 sur la distillation (2008-2010);
- aides à la distillation des sous-produits (2008-2010);

- mesures d'arrachage définitif et temporaire;
- aides directes liées à la surface;
- vendange en vert;
- aides à la production de jus de raisin;
- restructuration, reconversion et déplacement des surfaces viticoles;
- mesures visant à l'amélioration des structures de recensement et de commercialisation (par exemple, réseau intégré d'entreprises et de fédérations d'entreprises);
- programmes d'information à destination des consommateurs;
- mesures visant à améliorer la qualité;
- programme pour les zones défavorisées, par exemple les cultures sur des terrains en pente et les zones soumises à des conditions climatiques extrêmes;
- gestion de crise (prévention et résolution des crises, fonds d'assurances).

Développement rural

3.7 Le Comité a souligné dans de nombreux avis l'importance du deuxième pilier pour le développement futur des zones rurales, dont font également partie les régions viticoles européennes.

3.7.1 À la lumière de cet objectif fondamental, il estime que pour pouvoir résoudre les problèmes spécifiques du secteur vitivinicole, l'ensemble des mesures examinées dans le cadre de la réforme du marché vitivinicole doit être financé par le budget alloué au vin, et que ce dernier ne peut dès lors être amputé ni par des coupes budgétaires ni par des transferts de crédits.

Politique de qualité et indications géographiques

3.8 Étant donné que les propositions de la Commission européenne à cet égard sont d'une portée très vaste et aboutiront en fin de compte à la suppression du système actuel de qualité, le CESE attend de la Commission européenne qu'elle procède à une simulation de leur impact, tant sur les objectifs de la réforme du secteur vitivinicole que sur l'amélioration de la compétitivité et de la qualité ainsi que sur la protection des consommateurs.

3.8.1 Le CESE demande que les dispositions en vigueur des ADPIC, en particulier l'introduction d'un registre pour la protection des indications de provenance, soient d'abord mises en œuvre avant d'envisager une modification du système de qualité européen existant.

Pratiques œnologiques

3.9 Le CESE estime que les propositions présentent des contradictions, qu'il convient de lever.

3.9.1 Le Comité juge absolument indispensable d'élaborer une définition du vin qui soit acceptée au niveau international. Cela implique également la définition de méthodes de production reconnues.

3.9.2 L'autorisation de toute pratique reconnue n'importe où dans le monde est contraire au respect strict des normes de l'OIV.

3.9.3 Le Comité est favorable à ce que la conformité des pratiques œnologiques avec les normes de l'OIV soit intégrée de manière plus conséquente dans l'orientation stratégique d'accords commerciaux bilatéraux ou internationaux.

3.9.4 Le Comité déplore qu'il ait été prévu d'autoriser la production de vin en Europe à partir de moûts ou de moûts concentrés importés, ou le coupage des produits européens avec des produits de pays tiers.

Enrichissement

3.10 Dans son avis de 1999, le CESE avait demandé qu'il soit tenu compte des différences d'implantation, de climat et de précipitations au sein de l'Union européenne. Il faut remarquer que cette thématique est très sensible et ne doit pas donner lieu à des différends au sein du secteur vitivinicole européen, voire à un blocage des propositions de réforme.

3.10.1 Le CESE évalue donc les propositions de la Commission compte tenu de ses avis précédents, des analyses fournies par la Commission, de la libéralisation proposée des pratiques œnologiques, de la reconnaissance de pratiques œnologiques dans des accords bilatéraux, ainsi qu'à la lumière des objectifs de la réforme, en particulier l'amélioration de la compétitivité et la baisse des coûts de production. Après avoir pesé le pour et le contre de la proposition de la Commission, il se prononce en faveur d'une poursuite sur le principe de la réglementation actuelle concernant l'utilisation de saccharose et l'aide à l'utilisation des moûts concentrés.

Étiquetage

3.11 Le CESE estime que les propositions sont très complexes et espère que la Commission européenne procédera à une simulation précise des conséquences des modifications proposées.

3.11.1 Le CESE fait remarquer que la législation en matière d'appellations n'a été modifiée que récemment, après de longues années de débats. Il invite la Commission européenne à présenter les nouveaux points de vue n'ayant pas été pris en considération dans la discussion qui vient tout juste de prendre fin.

3.11.2 Le Comité approuve la simplification des règles d'étiquetage lorsqu'elle permet une meilleure information du consommateur. De telles modifications ne peuvent toutefois pas augmenter le risque de fausser la concurrence ou de tromper le consommateur, et de provoquer une vague d'actions en justice. De ce point de vue, il convient également de revoir la proposition de la Commission européenne en vue d'indiquer de manière facultative le cépage et l'année pour les simples vins de table, qui doivent remplir des exigences moindres que les vins de terroir ou les vins de qualité.

3.11.3 Le Comité fait remarquer que l'élargissement constant de l'Union européenne s'accompagne d'un accroissement de la diversité linguistique, ce qui peut constituer un obstacle aux échanges, comme c'est actuellement le cas concernant l'indication relative aux sulfites. Par conséquent, il convient de prévoir la possibilité de donner les indications obligatoires telles que les ingrédients en utilisant des symboles compréhensibles par tous.

Promotion et information

3.12 Dans son avis CES 68/99, le CESE avait déjà demandé que les informations relatives aux avantages pour la santé d'une consommation mesurée de vin et aux risques liés à la surconsommation deviennent un élément important de la nouvelle organisation du marché vitivinicole.

3.12.1 Étant donné que les propositions de la Commission sont très vagues, le CESE invite la Commission à présenter des mesures concrètes d'information du consommateur et de promotion tant dans le marché intérieur que sur les marchés d'exportation, allant plus loin que les dispositions actuelles, insuffisantes, et qui permettraient de reconquérir des parts de marché ou de développer la part de marché actuelle.

3.12.2 Ce faisant, il convient d'accorder une attention particulière à l'information sur les avantages d'une consommation mesurée de vin en tant que partie intégrante d'un mode d'alimentation sain et d'un style de vie moderne.

3.12.3 Il y a lieu de stopper la dégradation de la balance extérieure observée depuis des années, et de rétablir l'équilibre par des programmes de promotion des exportations.

Bruxelles, le 14 décembre 2006.

Protection de l'environnement

3.13 Le CESE avait déjà préconisé, dans son avis CES 68/99, une approche plus globale.

3.13.1 Les régions viticoles sont en règle générale des paysages de culture uniques, que les viticulteurs se doivent d'entretenir au moyen de méthodes d'exploitation préservant l'environnement. L'existence économique, sociale et culturelle de régions entières dépend de la viticulture, qui fait partie intégrante de la culture de vie de ces régions.

3.13.2 Toute réforme doit donc prendre en compte de manière globale l'environnement, le tissu social, l'infrastructure, l'économie et la qualité de vie.

OMC

3.14 Dans son avis 68/99, le CESE avait déjà refusé toute autorisation de mélanger des produits importés de pays tiers avec des produits européens ou de vinifier dans l'UE des produits de pays tiers, en raison des inconvénients que cela entraîne pour les producteurs européens et des risques de pratiques abusives à l'encontre des consommateurs. Il avait déploré que les propositions de la Commission ne prévoient pas de mesures pour renforcer la compétitivité dans les échanges commerciaux internationaux, en particulier sur les marchés d'exportation. Le Comité réitère cette critique, dans la perspective de la réforme imminente du secteur vitivinicole.

3.14.1 À la lumière de ses précédentes analyses, le CESE demande que la Commission, à l'occasion de la réforme de l'organisation du marché vitivinicole, et en particulier concernant les règles régissant le commerce extérieur, tienne mieux compte de la position de pointe du secteur vitivinicole européen sur le marché mondial.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

Avis du Comité économique et social européen sur la « Proposition de règlement du Conseil portant modification du règlement (CE) n° 1698/2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) »

COM(2006) 237 final — 2006/0082 (CNS)

(2006/C 325/08)

Le 13 juillet 2006, le Conseil a décidé, conformément aux articles 37 et 299, paragraphe 2, 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 8 novembre 2006 (rapporteur: M. KIENLE).

Lors de sa 431^e session plénière des 13 et 14 décembre 2006 (séance du 13 décembre 2006), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 127 voix pour, 3 voix contre et 4 abstentions.

1. Synthèse des conclusions et recommandations

1.1 La proposition de modification de deux articles du règlement Feader représente d'après le Comité la suite logique de la décision du Conseil européen sur les perspectives financières 2007-2013. Une prise en compte différenciée de la puissance économique de chaque État membre en ce qui concerne les ressources allouées au titre du fonds de cohésion est pertinente. L'exemption de l'obligation de cofinancement accordée au Portugal est acceptable au vu de la description qui est faite de la situation de ce pays.

1.2 Le CESE saisit également l'occasion qui lui est offerte par la présentation de la proposition de la Commission pour examiner avec attention la décision du Conseil européen de limiter les ressources du Feader et étudier le régime spécifique dont bénéficient certains États membres quant au montant et à l'aménagement des aides en faveur du développement rural.

2. Observations préalables

2.1 Cadre financier de l'UE pour la période 2007-2013

2.1.1 Le 19 décembre 2005, au terme de mois de négociations, les chefs d'État et de gouvernement de l'UE sont parvenus à un accord sur le cadre financier de l'UE pour la période 2007-2013. Ce compromis, concrétisé par l'accord interinstitutionnel du 14 juin 2006 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission européenne, prévoyait, outre la dotation financière des différentes rubriques, différentes autres dispositions.

2.2 La base juridique actuelle: le règlement Feader

2.2.1 Certaines de ces dispositions portent sur le soutien au développement rural, telle qu'il est prévu par le règlement (CE) n° 1698/2005 du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader).

2.2.2 La proposition de la Commission prévoit que les dispositions adoptées en décembre 2005 soient à présent insérées

dans le règlement (CE) n° 1698/2005 (règlement Feader). Elle a donc pour objet de modifier le règlement Feader afin d'adapter au texte de l'accord financier les dispositions du règlement non conformes à celui-ci.

3. Contenu de la proposition de la Commission

3.1 Objet de la proposition de la Commission

3.1.1 Avec la proposition à l'examen, la Commission européenne souhaite mettre le règlement Feader en conformité avec la décision du Conseil du 19 décembre 2005 relative aux perspectives financières 2007-2013. Il convient pour ce faire de modifier deux articles du règlement Feader. Ces modifications concernent les articles 69 (paragraphe 6) et 70.

3.2 Plafonnement des crédits alloués par des fonds au titre de l'objectif de cohésion

3.2.1 L'actuel règlement Feader limite le total des allocations annuelles issues des fonds visant à favoriser la cohésion (y compris la contribution du Feader) et destinées à un État membre à un pourcentage maximal de 4 % du PIB de cet État (article 69, paragraphe 6, du règlement Feader). La décision du Conseil sur les perspectives financières pour la période 2007-2013 (point 40) limite le total des allocations annuelles du Feader issues de fonds destinés à favoriser la cohésion à des valeurs comprises entre 3,2398 % et 3,7893 % du PIB, en fonction du RNB moyen par habitant (revenu national brut).

3.3 Règles de calcul du plafonnement des crédits alloués par des fonds au titre de l'objectif de cohésion

3.3.1 La décision du Conseil relative aux perspectives financières 2007-2013 prévoit d'autres dispositions techniques. Ainsi, le niveau maximal des transferts est réduit de 0,09 point de pourcentage du PIB pour toute augmentation de 5 points de pourcentage du rapport entre le RNB moyen par habitant et le RNB moyen de l'UE à 25 pour la période 2001-2003.

3.3.2 Une révision est en outre prévue pour l'année 2010. S'il est alors établi que le PIB cumulé d'un État membre pour la période 2007-2009 s'est écarté de plus de 5 % du PIB cumulé estimé (y compris en raison de fluctuations des taux de change), les montants alloués à l'État membre concerné pour la période en question seront adaptés en conséquence, dans la limite toutefois d'un montant maximum, positif ou négatif, de 3 000 millions d'euros.

3.3.3 Des dispositions sont en outre prévues afin d'assurer une prise en compte correcte de la valeur du zloty polonais.

3.4 *Exemption partielle de l'obligation de cofinancement pour le Portugal*

3.4.1 L'article 70 du règlement Feader établit que les contributions du Feader ne sont versées qu'à titre complémentaire et qu'un cofinancement national (d'un montant variable) est obligatoire. L'accord financier de décembre 2005 prévoit néanmoins l'attribution au Portugal dans le cadre du développement rural d'un montant de 320 millions d'euros qui n'est pas soumis à l'exigence de cofinancement national (point 63). Conformément à la proposition de la Commission, cette disposition doit être insérée dans l'actuel article 70 du règlement Feader. Le paragraphe 4 de cet article établit un régime dérogatoire pour les régions ultrapériphériques et les îles mineures de la mer Égée, en vertu duquel le taux de participation du Feader peut être majoré jusqu'à 85 %. Ce même paragraphe doit à présent inclure une disposition dérogatoire aux termes de laquelle le Portugal n'est pas tenu de participer au cofinancement de la contribution du Feader pour un montant de 320 millions d'euros.

4. Observations générales

4.1 *Nécessité d'une cohérence des bases juridiques*

4.1.1 Le CESE souligne l'évidente nécessité d'une cohérence des bases juridiques. La proposition de la Commission portant modification du règlement (CE) n° 1698/2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) représente la suite logique de la décision du Conseil sur les perspectives financières 2007-2013. Le libellé de la proposition de la Commission est conforme aux décisions adoptées par le Conseil en décembre 2005 et s'intègre de manière cohérente dans la structure du règlement Feader.

4.2 *Possibilité d'une évaluation sur le fond de la décision du Conseil relative aux perspectives financières*

4.2.1 La proposition de règlement donne aujourd'hui la possibilité au Parlement européen, à la Commission européenne ainsi qu'au Comité des régions et au CESE de se prononcer également sur la teneur des décisions du Conseil relatives aux perspectives financières, pour autant qu'elles ne soient pas déjà intégrées dans l'accord interinstitutionnel.

4.3 *Renforcement de la politique de cohésion de l'UE*

4.3.1 Le CESE a toujours défendu les objectifs de la cohésion, laquelle doit renforcer la cohésion économique et sociale au sein de l'UE et atténuer les écarts de développement entre les régions. L'objectif de convergence, qui constitue un élément important de la politique de cohésion, part du principe qu'en favorisant les conditions et les facteurs propices à la croissance dans les États

membres et les régions les moins développés, il est possible de rapprocher ceux-ci de la moyenne communautaire.

4.3.2 Le CESE souligne que les interventions de la politique de cohésion s'opèrent par le biais de fonds (Fonds européen de développement régional (FEDER), Fonds social européen (FSE), Fonds de cohésion) et que leur accès est réglementé en fonction de la puissance économique et de la situation de la région. Les régions dont le PIB régional est inférieur à 75 % de la moyenne de l'UE sont éligibles à l'objectif de convergence, tandis que toutes les autres régions peuvent bénéficier des aides allouées dans le cadre des objectifs «Compétitivité régionale» et «Emploi». Sur les 25 États membres de l'UE, 86 régions réparties dans 18 États membres sont éligibles à l'objectif de convergence. Ces régions, présentes dans 9 des 10 nouveaux États membres (à l'exception de Chypre), le sont également en Allemagne, en Espagne, en France, au Royaume-Uni, au Portugal, en Belgique, en Autriche, en Grèce et en Italie.

4.3.3 Le CESE est favorable à la prise en compte différenciée de la puissance économique de chaque État membre dans le calcul du plafond des aides allouées au titre de l'objectif de cohésion. Le fait d'opérer cette différenciation plutôt que d'appliquer une limite forfaitaire de 4 % permet de se conformer au principe de convergence et d'aménager l'aide de manière à attribuer comparativement plus de ressources aux États membres les moins développés. En ce sens, il est également pertinent de fixer un plafond en fonction de la puissance économique du pays considéré.

4.4 *Le soutien au développement rural doit être approprié quant à son ampleur et à son aménagement*

4.4.1 Le «deuxième pilier» de la Politique agricole commune, à savoir la promotion du développement rural, constitue de l'avis du CESE une politique tout à fait essentielle, dont le rôle s'est à juste titre accru au cours des dernières années et continuera de gagner en importance. Les déclarations de la Commission et des États membres reflètent cette situation, mais ces déclarations d'intention politique ne se traduisent aucunement par une dotation financière correspondante du «deuxième pilier» pour la période de financement 2007-2013. Le CESE porte un jugement très critique sur cet état de fait et se penchera sur cette question dans un cadre approprié.

4.4.2 Lors des négociations sur les perspectives financières 2007-2013, plusieurs États ont fait en sorte de se voir accorder un régime spécifique quant au montant et à l'aménagement des aides en faveur du développement rural. Sur un total de 69,75 milliards d'euros alloués au développement rural, une affectation spéciale de 4,07 milliards est destinée à huit pays: 1,35 milliards à l'Autriche, 820 millions à la Suède, 500 millions à l'Irlande et à l'Italie, 460 millions à la Finlande, 320 millions au Portugal, 100 millions à la France et 20 millions au Luxembourg. Le CESE note que cette attribution non prévue d'aides représente une concession politique qui traduit également l'engagement de ces États en faveur du développement rural et l'importance qu'y revêt cet aspect. Indépendamment du problème de principe que pose l'attribution extraordinaire d'aides dans le cadre de négociations d'une telle ampleur, le CESE y décèle également le risque d'un éclatement de la politique de développement rural, en raison d'une disparité dans les dotations financières et dans l'engagement des différents États membres.

4.4.3 Compte tenu des difficultés que connaît le Portugal, déjà décrites dans le rapport de la Commission européenne sur la situation de l'agriculture portugaise (COM(2003) 359 final du 19.6.2003), le CESE accepte la décision du Conseil d'exempter le Portugal de l'obligation de cofinancement pour un montant de

320 millions d'euros. Le principe du cofinancement des ressources dégagées en faveur du développement rural est juste, mais non absolu. Le CESE continuera d'émettre à l'avenir au cas par cas des observations critiques quant au montant et à l'aménagement du cofinancement et aux exemptions prévues.

Bruxelles, le 13 décembre 2006.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° .../... concernant les allégations nutritionnelles et de santé portant sur les denrées alimentaires»

COM(2006) 607 final — 2006/0195 COD

(2006/C 325/09)

Le 10 novembre 2006, 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.

Le 25 octobre 2006, le Bureau du Comité a chargé la section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement» de préparer les travaux du Comité en la matière.

Compte tenu de l'urgence des travaux, le Comité économique et social européen a décidé au cours de sa 431^e session plénière des 13 et 14 décembre 2006 (séance du 13 décembre) de nommer M. GKOFAS rapporteur général, et a adopté le présent avis par 110 voix pour, 3 voix contre et 16 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE accueille favorablement la proposition de la Commission modifiant l'article 25 du règlement concernant les allégations relatif à la procédure de comité à suivre en vue d'adopter les mesures nécessaires à la mise en œuvre du règlement.

1.2 Le CESE approuve l'ajout à l'article 25 des paragraphes 3 et 4 qui prévoient l'application d'une nouvelle procédure de réglementation avec contrôle pour l'adoption de mesures de portée générale ayant pour objet de modifier des éléments non essentiels du règlement concernant les allégations. Cette modification est nécessaire pour compléter la procédure prévue.

1.3 La nouvelle procédure de réglementation avec contrôle étant à la fois plus claire et plus efficace que la précédente, le CESE souscrit à son application aux articles correspondants du règlement concernant les allégations.

1.4 Le CESE estime qu'il convient de mettre en œuvre sans délai le règlement concernant les allégations, qui porte sur les allégations nutritionnelles et de santé utilisées pour l'étiquetage,

la présentation et la publicité des denrées alimentaires. Ainsi, le CESE souligne qu'il importe de veiller à ce que l'application de la nouvelle procédure de réglementation à certains articles du règlement concernant les allégations ne soit pas synonyme d'un allongement des délais, ce qui retarderait la mise en œuvre du règlement et nuirait à son efficacité.

1.5 Le CESE est d'avis que la Commission devrait ultérieurement se saisir de la question de la simplification du cadre réglementaire en matière de sécurité alimentaire et de protection des consommateurs. Le CESE se félicite que la Commission entende réviser et mettre à jour la législation communautaire en vigueur en matière d'étiquetage des denrées alimentaires ⁽¹⁾ et, dans le contexte de l'amélioration de la réglementation, insiste sur l'importance de simplifier et de clarifier les dispositions actuelles en matière d'étiquetage.

1.6 Le CESE approuve la mise en place d'un cadre européen de réglementation pour autant qu'il concoure à la fois à la protection des consommateurs et promeuve l'harmonisation et le bon fonctionnement du marché intérieur.

⁽¹⁾ Les exigences générales en matière d'étiquetage des denrées alimentaires sont fixées par la législation horizontale (directive 2000/13/CE et textes connexes) dont la plupart des dispositions remontent à 1978. La législation verticale prévoit d'autres dispositions spécifiques.

2. Introduction

2.1 Le Conseil a demandé au CESE d'émettre un avis sur la proposition de modification du règlement (CE) n° .../... du Parlement européen et du Conseil concernant les allégations nutritionnelles et de santé portant sur les denrées alimentaires (règlement concernant les allégations⁽²⁾) qui vise à mettre ce règlement en conformité avec la nouvelle décision (CE) 2006/512 du Conseil modifiant la décision 1999/468/CE (décision relative à la comitologie) qui fixe les modalités d'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission. La décision (CE) 2006/512 du Conseil introduit une nouvelle procédure de comité désignée «procédure de réglementation avec contrôle» au titre de la décision 1999/468/CE, celle-ci ne prévoyant à l'origine qu'un nombre limité de procédures pour l'exercice de ces compétences.

2.2 S'agissant des compétences d'exécution conférées à la Commission, le règlement concernant les allégations, qui porte sur les allégations nutritionnelles et de santé utilisées pour l'étiquetage, la présentation et la publicité des denrées alimentaires, renvoie à la procédure de réglementation et doit par conséquent, lorsqu'il y a lieu, être adapté à la nouvelle procédure de comité de réglementation avec contrôle, conformément à la décision du Conseil 1999/468/CE.

3. Observations générales

3.1 Le CESE souscrit sur le principe à la proposition de la Commission visant à appliquer la procédure de réglementation avec contrôle pour l'adoption de mesures de portée générale ayant pour objet de modifier des éléments non essentiels du règlement concernant les allégations.

3.2 Le CESE estime que l'adoption du règlement concernant les allégations intervient alors que la sensibilisation aux problèmes d'alimentation et de santé fait apparaître la nécessité de fournir aux consommateurs des informations précises et complètes. Le Comité fait valoir que l'efficacité du règlement concernant les allégations dépendra à la fois de l'existence d'un niveau élevé de protection des consommateurs et de l'amélioration du choix offert aux consommateurs, les produits tant nationaux qu'importés devant être sûrs et présenter un étiquetage précis et clair.

3.3 Le règlement concernant les allégations complète les dispositions générales de la directive 2000/13/CE qui interdit l'utilisation d'informations susceptibles d'induire en erreur les consommateurs ou d'attribuer aux denrées alimentaires des propriétés médicinales et fixe des règles précises pour l'utilisation d'allégations nutritionnelles et de santé. Le Comité considère que ce règlement est particulièrement nécessaire aujourd'hui et qu'il devrait être mis en œuvre sans délai, compte tenu de l'attention croissante portée au lien entre un mode de vie et une alimentation sains d'une part, et les besoins en matière d'informations susceptibles d'aider le consommateur à faire «le bon choix» d'autre part.

(2) Le document législatif initial (COM(2003) 424 final) doit encore recueillir l'accord définitif du Conseil.

3.4 Le CESE est d'avis que, au-delà des efforts liés au cadre réglementaire, la Commission devrait promouvoir au titre de son programme de santé publique des campagnes d'information sur la santé et l'alimentation.

4. Observations particulières

4.1 Le CESE considère comme fondamentales les modifications apportées à l'article 25 du règlement concernant les allégations relatif à la procédure de comité à suivre pour l'adoption de mesures de portée générale ayant pour objet de modifier des éléments non essentiels d'un acte de base adopté selon la procédure de codécision.

4.2 De l'avis du CESE, les nouveaux paragraphes ajoutés à l'article 25 renvoient plus précisément au fond des articles correspondants de la décision 1999/468/CE du Conseil et, en renforçant les compétences d'exécution du comité de réglementation, assurent l'efficacité de la procédure. Les nouveaux paragraphes définissent plus clairement les compétences d'exécution conférées à la Commission et soulignent le rôle du Parlement européen et du Conseil s'agissant du contrôle des mesures avant leur adoption.

4.3 Le CESE souscrit à l'ajout à l'article 25 des paragraphes 3 et 4 qui créent une nouvelle catégorie de procédures pour l'exercice par la Commission de compétences d'exécution. Le Parlement et le Conseil peuvent ainsi s'opposer à l'adoption de projets de mesures qui excèdent les compétences d'exécution de la Commission ou ne respectent pas les principes de subsidiarité ou de proportionnalité.

4.4 Le Comité se réjouit de la possibilité d'écourter ou d'allonger les délais lorsqu'il y a lieu ou dans des cas exceptionnels (conformément à l'article 5 bis de la décision 1999/468/CE, telle que modifiée par la décision 2006/512/CE).

4.5 Le CESE approuve la modification du règlement concernant les allégations visant à appliquer la nouvelle procédure de réglementation avec contrôle aux articles de ce règlement qui supposent l'adoption de mesures visées à l'article 5 (procédure de réglementation) de la décision relative à la comitologie (décision 1999/468/CE du Conseil).

4.5.1 Le Comité considère comme bénéfique et efficace cette modification qui prévoit l'application de la nouvelle procédure de réglementation avec contrôle pour la détermination des conditions générales d'utilisation des allégations nutritionnelles et de santé.

4.5.2 Le Comité est convaincu que cette modification contribuera à ce que la mise en œuvre du règlement concernant les allégations aille de pair avec un niveau élevé de protection des consommateurs, s'agissant notamment de la définition des caractéristiques nutritionnelles que doivent respecter certaines denrées alimentaires ou catégories de denrées alimentaires pour pouvoir se prévaloir d'allégations nutritionnelles.

4.5.3 Le CESE souligne qu'il importe de consulter les associations de consommateurs et le secteur agroalimentaire ainsi que leurs représentants lors de la fixation ou de la mise à jour des conditions de recours aux allégations nutritionnelles et de santé et pour ce qui est de la modification de l'annexe reprenant les allégations autorisées.

4.6 Le CESE recommande à la Commission de réfléchir par la suite à l'opportunité de simplifier la procédure d'acceptation et d'approbation du fondement scientifique d'une allégation nutritionnelle de santé ⁽³⁾. Le CESE estime en outre qu'il y a lieu

de simplifier le cadre réglementaire régissant la sécurité alimentaire et la protection des consommateurs.

4.7 Le CESE insiste pour que le règlement concernant les allégations adopte une démarche pragmatique et fait part de sa préoccupation quant à certaines dispositions relatives à la justification des allégations qui peuvent se révéler inutilement complexes. De l'avis du Comité, il importe d'établir un équilibre entre d'une part les besoins des consommateurs, désireux de disposer d'une information plus claire et plus scientifique, et les possibilités dont disposent les producteurs de denrées alimentaires de développer et de commercialiser des

Bruxelles, le 13 décembre 2006

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

⁽³⁾ Avis, JO C 110 du 30.4.2004, p. 18-21.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° .../... concernant l'adjonction de vitamines, de substances minérales et de certaines autres substances aux denrées alimentaires»

COM(2006) 606 final — 2006/0193 (COD)

(2006/C 325/10)

Le 15 novembre 2006, 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.

Le 25 octobre 2006, le Bureau du Comité a chargé la section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», de préparer les travaux du Comité en la matière.

Compte tenu de l'urgence des travaux, le Comité économique et social européen a décidé au cours de sa 431^e session plénière des 13 et 14 décembre 2006 (séance du 13 décembre 2006) de nommer **M. KAPUVÁRI** rapporteur général, et a adopté le présent avis par 107 voix pour et une abstention.

1. Conclusions

1.1 Le CESE estime que l'introduction dans le règlement de la procédure de réglementation avec contrôle est utile. Le CESE rejoint la Commission européenne pour considérer qu'il est important de simplifier et de clarifier le droit communautaire.

2. Introduction

2.1 La proposition vise à introduire dans le règlement (CE) n° .../... du Parlement européen et du Conseil concernant l'adjonction de vitamines, de substances minérales et de certaines autres substances aux denrées alimentaires, des références à la nouvelle procédure de réglementation avec contrôle, dans tous les cas où la Commission est habilitée à adopter des mesures quasi-législatives au sens de l'article 2 de la décision 1999/468/CE fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission, telle que modifiée par la décision 2006/512/CE.

2.2 C'est l'introduction de la nouvelle procédure de comitologie qui rend cette modification nécessaire. La nouvelle procédure est la procédure de réglementation avec contrôle.

2.3 La proposition se limite strictement aux modifications nécessaires pour que le règlement tienne compte de la décision relative à la nouvelle procédure de comitologie.

3. Observations générales

3.1 Le CESE estime que l'introduction dans le règlement de la procédure de réglementation avec contrôle est utile. Le CESE rejoint la Commission européenne pour considérer qu'il est important de simplifier et de clarifier le droit communautaire.

3.2 La procédure de réglementation avec contrôle permet de modifier plus efficacement des éléments non essentiels du règlement, y compris en supprimant certains de ces éléments ou en le complétant par l'ajout de nouveaux éléments non essentiels.

3.3 Le Comité économique et social européen a adopté en mars 2004 un avis définissant sa position concernant l'adjonction de vitamines, de substances minérales et de certaines autres substances aux denrées alimentaires; la proposition de modification à l'examen, dans la mesure où elle consiste essentiellement dans une mise à jour, ne nécessite pas qu'une nouvelle position soit définie sur ce thème.

3.4 Les nouvelles règles afférentes à la procédure de réglementation avec contrôle doivent être appliquées depuis le 23 juillet 2006.

3.5 S'étant assuré que la codification à l'examen ne donne lieu à aucune modification substantielle du règlement et vise uniquement à la clarté et la transparence de la législation communautaire, le Comité, marquant son plein accord avec cet objectif et à la lumière des considérations qui précèdent, se déclare favorable à la proposition à l'examen.

Bruxelles, le 13 décembre 2006.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Conseil modifiant les règlements (CEE) n° 404/93, (CE) n° 1782/2003 et (CE) n° 247/2006 en ce qui concerne le secteur de la banane»

COM(2006) 489 final — 2006/0173 (CNS)

(2006/C 325/11)

Le 26 octobre 2006, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2 de son règlement intérieur, d'élaborer un avis sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 8 novembre 2006 (rapporteur: M. ESPUNY MOYANO).

Lors de sa 431^e session plénière des 13 et 14 décembre 2006 (séance du 13 décembre 2006), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 134 voix pour et 6 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité reconnaît la nécessité de réformer le régime actuel d'aides aux producteurs communautaires de bananes et se félicite à cet égard de la proposition de la Commission. Néanmoins, il estime qu'il est encore trop tôt pour pouvoir évaluer l'impact sur les revenus des producteurs du nouveau régime d'importation à tarif douanier unique, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2006, et que cette proposition ne prend pas en compte de manière appropriée.

1.2 Le Comité propose d'introduire les modifications suivantes dans le cinquième considérant de la proposition:

«Le titre III du règlement (CE) n° 247/2006 du Conseil du 30 janvier 2006 portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des régions ultrapériphériques de l'Union institue des programmes communautaires de soutien aux régions ultrapériphériques comprenant des mesures spécifiques en faveur des productions agricoles locales. Ledit règlement prévoit la présentation d'une évaluation au plus tard le 31 décembre 2009. ~~S'il est constaté un changement significatif dans les conditions économiques affectant les sources de revenu dans les régions ultrapériphériques, il convient que la Commission soumette le rapport susmentionné avant l'échéance prévue. Néanmoins, pour pouvoir tenir compte de la situation très particulière des producteurs communautaires de bananes, la Commission soumettra un rapport spécifique avant l'échéance prévue en cas de dégradation des revenus desdits producteurs consécutive aux modifications apportées au régime d'importation. Cet instrument semble le plus adapté pour soutenir la production de bananes dans chacune des régions concernées en établissant la flexibilité et la décentralisation des mécanismes de soutien. La possibilité d'inclure l'aide au secteur de la banane dans ces programmes de soutien renforcera la cohérence des stratégies d'aide à la production agricole dans ces régions.~~»

1.3 Le Comité propose d'ajouter à l'article 3, point 2, un nouveau paragraphe 3 bis pour l'article 28 du règlement (CEE) n° 247/2006:

«En cas de dégradation des conditions économiques des producteurs de bananes consécutive à une modification du

régime d'importation, la Commission soumettra, avant le 31 décembre 2009, un rapport spécifique assorti le cas échéant des propositions requises.»

1.4 Le Comité propose de modifier l'article 30 du règlement 247/2006 en ajoutant le paragraphe suivant:

«La Commission européenne pourra autoriser les États membres à inclure dans leurs programmes de soutien un régime d'avances spécifique pour les producteurs de bananes.»

2. Observations générales

2.1 Le secteur de la banane étant très particulier, il a fait l'objet d'une OCM spécifique. La particularité du secteur de la banane tient principalement au fait que la majeure partie de la production communautaire est cultivée dans des régions ultrapériphériques (RUP) qui, comme il est reconnu dans l'article 299, paragraphe 2 du Traité, souffrent de handicaps spécifiques, que cette production n'approvisionne que 16 % du marché communautaire, et que le marché mondial de la banane est un quasi-oligopole étant donné que la commercialisation est contrôlée par cinq grandes entreprises.

2.2 Cette proposition de la Commission européenne, adoptée après un vaste processus de consultation externe et interne, implique un changement radical du système actuel d'aides aux bananes produites dans la Communauté. Le système actuel de soutien interne, basé sur le principe de paiements compensatoires, dont le montant varie chaque année en fonction du niveau du prix de la banane, sera remplacé par une aide répartie dans des enveloppes nationales, aide qui pour les RUP s'inscrira dans les programmes POSEI respectifs et qui pour les autres zones de production communautaires s'intégrera dans le système de paiement unique.

2.3 Cette proposition implique la réforme de trois règlements communautaires:

2.3.1 Règlement 404/93, OCM de la banane. Sont supprimés le titre II (des organisations de producteurs et des mécanismes de concertation), le titre III (du régime des aides compensatoires, des programmes opérationnels et des primes à l'arrachage) et divers articles des titres IV et V qui sont devenus obsolètes à la suite du remplacement du système de contingents tarifaires par un régime uniquement tarifaire. Plusieurs articles du titre V sont modifiés: le comité de gestion de la banane est supprimé (les références à ce comité s'entendent comme faites au comité des fruits et légumes frais) et la disposition relative à l'obligation de présenter un rapport annuel dans le cadre du règlement 404/93 disparaît.

2.3.2 Règlement 1782/2003, réforme de la PAC 2003. sont modifiés les articles concernant l'introduction des bananes non produites dans les RUP dans le cadre de du système de paiements uniques. À cet effet, les plafonds nationaux de la Grèce (+1,1 million d'euros), du Portugal (+ 0,1 million d'euros) et de Chypre (+ 3,4 millions d'euros) sont rectifiés. Ces États membres établiront les montants de référence et le nombre d'hectares qui pourront bénéficier des paiements uniques en se fondant sur une période représentative entre les années 2000 et 2005.

2.3.3 Règlement 247/2006, programmes POSEI agricoles. La dotation financière des programmes POSEI est augmentée de 278,8 millions d'euros: POSEICAN 141,1 millions d'euros; POSEIDOM 129,1 millions d'euros et POSEIMA 8,6 millions d'euros.

2.4 Le Comité estime qu'en vidant pratiquement de son contenu l'OCM de la banane et en transférant l'aide financière pour ce produit vers le budget global des programmes POSEI, sans créer un chapitre spécifique pour la banane, la proposition à l'examen suppose, dans une certaine mesure, une désresponsabilisation de la Commission en ce qui concerne le secteur de la production communautaire de la banane.

2.5 Le Comité apprécie que la Commission propose un système d'enveloppes budgétaires nationales fixes mais craint que le budget total qui en résulte ne soit pas suffisant en cas de dégradation importante des prix communautaires par suite de l'importante libéralisation du marché qu'implique le nouveau régime d'importation et de son évolution prévisible en raison des négociations commerciales internationales en cours.

3. Observations particulières

3.1 Il conviendrait que la Commission trouve une solution alternative pour maintenir le cadre communautaire des organisations de producteurs de bananes. La production européenne de ce produit est en effet très atomisée étant donné qu'il s'agit pour la plupart de petits producteurs qui doivent vendre leurs fruits sur un marché caractérisé par une forte concurrence, qui rend nécessaire une concentration importante de l'offre. Le Comité estime que ce cadre communautaire des organisations de producteurs pourrait être maintenu en conservant quelques dispositions du titre II du règlement (CE) n° 404/93, en particulier les articles 5, 8 et 9.

3.2 La banane est une culture très intensive, dont l'exploitation exige des soins tout au long de l'année ce qui implique des dépenses constantes, principalement en raison de l'incidence considérable de la main-d'œuvre et du recours à l'irrigation. C'est pourquoi, il conviendrait de maintenir le système d'avances établi dans le régime actuel.

3.3 Il conviendrait que la proposition de la Commission soit plus précise s'agissant du contenu du rapport qui servira de base pour prendre les mesures adéquates en cas de perte de revenus des agriculteurs du fait de l'impact du nouveau régime d'importation.

Bruxelles, le 13 décembre 2006.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté, et le règlement (CEE) n° 574/72 du Conseil fixant les modalités d'application du règlement (CEE) n° 1408/71»

COM(2005) 676 final — 2005/0258 (COD)

(2006/C 325/12)

Le 14 février 2006, conformément à l'article 262 du Traité instituant la Communauté européenne, le Conseil a décidé de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée de «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 7 novembre 2006 (rapporteur: ...).

Lors de sa 431^{ème} session plénière des 13 et 14 décembre 2006 (séance du 13 décembre 2006), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 140 voix pour, 0 voix contre et 2 abstentions.

1. Conclusions

1.1 Le Comité économique et social européen est favorable à la proposition de modification du règlement n° 1408/71 et espère qu'il s'agit là de l'une des dernières modifications (et si possible de la dernière) sur lesquelles il devra se prononcer. Cela signifierait que le règlement n° 883/2004 entrerait pleinement en vigueur dès lors que le Parlement européen et le Conseil auraient approuvé le nouveau règlement d'application qui doit remplacer le règlement n° 574/72.

1.2 Par conséquent, le Comité économique et social européen demande instamment aux États membres et au Parlement de mener la procédure d'approbation du nouveau règlement avec plus de rapidité et d'efficacité que dans le cas de l'approbation du règlement n° 883/2004. Ce serait la meilleure contribution que les institutions de l'Union européenne pourraient apporter pendant l'Année européenne de la mobilité.

2. Introduction

2.1 Depuis leur entrée en vigueur, les règlements n°1408/71 et 574/72 relatifs à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs et aux membres de leur famille qui se déplacent dans l'Union européenne ont fait l'objet de plusieurs modifications aux fins de leur adaptation aux changements intervenus dans les législations nationales et aux différents arrêts rendus par la Cour de justice, en matière de sécurité sociale.

2.2 Grâce à ces modifications, l'on garantit la mise à jour du système de coordination de la sécurité sociale au niveau de l'Union afin que les citoyens européens qui se déplacent à l'intérieur de ses frontières ne soient pas pénalisés relativement à leurs droits en matière de sécurité sociale lorsqu'ils exercent l'un des droits fondamentaux de l'Union tel que la liberté de circulation et de résidence.

2.3 C'est le règlement n° 883/2004 ⁽¹⁾ du Parlement européen et du Conseil qui a apporté la principale modification dans le cadre de la coordination des systèmes de sécurité sociale des États membres de l'Union européenne. Ce règlement remplace le règlement n° 1408/71 mais il n'est pas encore d'application car l'on attend l'approbation du règlement qui remplacera le règlement n° 574/72. La proposition de règlement sur les dispositions d'application du règlement n° 883/2004 ⁽²⁾ est déjà entrée dans la phase de procédure législative et le Comité vient d'adopter un avis ⁽³⁾ y relatif.

2.4 Le CESE a déjà émis son avis sur le règlement de coordination des systèmes de sécurité sociale ⁽⁴⁾.

3. Contenu de la proposition

3.1 La proposition soumise pour avis au Comité entend mettre à jour les annexes au règlement n° 1408/71 afin de pouvoir prendre en compte l'évolution des différentes législations nationales en matière de sécurité sociale. Aussi, l'intention est-elle de faciliter l'application de la législation communautaire de coordination des systèmes de sécurité sociale.

3.2 À cette occasion, et dans le texte remis par la Commission, aucune modification du règlement n° 574/72 n'est proposée.

3.3 Le contenu des modifications proposées, en raison de leur nature diverse, sera présenté au chapitre des observations particulières en vue de simplifier la structure du document de travail.

⁽¹⁾ JO L 166 du 30.4.2004.

⁽²⁾ COM(2006) 16 final.

⁽³⁾ Voir avis CESE sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale» (rapporteur: M. Greif) CESE 1371/2006.

⁽⁴⁾ JO C 75 du 15.2.2000, rapporteur: M. Rodríguez García-Caro.

4. Observations générales

4.1 De manière générale, le Comité accueille favorablement la proposition qui lui est soumise pour avis dès lors que les changements qu'elle introduit sont le fruit d'une volonté législative des différents États membres. Tout changement dans la coordination des systèmes de sécurité sociale de l'Union européenne sera toujours bien accueilli s'il bénéficie aux citoyens de l'Union et simplifie et améliore leurs relations avec les différentes administrations publiques auxquelles ils doivent s'adresser pour faire appliquer leurs droits.

4.2 Malgré que l'on ait déjà engagé la procédure d'approbation du règlement d'application du règlement n° 883/2004, le Comité estime que les observations générales qu'il avait formulées dans son avis relatif à d'autres modifications partielles des règlements n° 1408/71 et 574/72, approuvées lors de la session plénière du CESE des 28 et 29 septembre 2005 ⁽³⁾ restent d'actualité et qu'il y a donc lieu de les rappeler. Ces observations restent tout à fait valables à l'heure actuelle.

4.3 La proposition de modification qui nous est présentée a pour titre: «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté, et le règlement (CEE) n° 574/72 du Conseil fixant les modalités d'application du règlement (CEE) n° 1408/71».

4.4 L'article premier de la proposition prévoit la modification de certaines annexes du règlement n° 1408/71, sans jamais faire référence au règlement n° 574/72. Aussi, proposons-nous de corriger le titre de la proposition pour l'adapter à la réalité de son contenu et partant éliminer la mention du règlement n° 574/72.

5. Observations particulières

5.1 L'article premier de la proposition modifie les annexes I, II bis, III, IV et VI du règlement n° 1408/71.

5.2 Afin d'intégrer les changements intervenus dans les législations suédoises sur la sécurité sociale et sur les cotisations à son régime, la première partie de l'annexe I, qui définit les termes «travailleur salarié» et «travailleur non salarié», est modifiée.

5.3 La partie II de l'annexe I, relative au champ d'application personnel du règlement en ce qui concerne la définition de «membre de la famille» est modifiée afin de prendre en compte les changements introduits par la nouvelle loi sur l'assurance maladie des Pays-Bas. Dans ce cas, l'on inclut le conjoint, le partenaire déclaré comme tel et l'enfant âgé de moins de dix-huit ans.

5.4 En raison des différentes modifications apportées aux législations sur les pensions sociales de Lituanie et de Slovaquie, l'annexe II bis sur les prestations spéciales à caractère non contributif est modifiée. Dans le cas de la Lituanie, l'annexe est adaptée à la mise à jour des législations nationales et dans celui de la Slovaquie, c'est la législation nationale qui est adaptée et l'allocation n'est maintenue qu'en cas de droits acquis.

5.5 L'annexe III, partie A, qui se réfère aux conventions de sécurité sociale qui restent d'application, est modifiée, la référence faite au point 187 sur la convention générale conclue entre l'Italie et les Pays-Bas étant éliminée.

5.6 Le niveau des pensions d'invalidité dépendant en Slovaquie de la durée de la période d'assurance, la rubrique relative à ce pays de la partie A de l'annexe IV concernant les législations mentionnées à l'article 37, paragraphe 1, selon lesquelles le montant des prestations d'invalidité est indépendant de la durée des périodes d'assurance, est modifiée.

5.7 La législation espagnole ayant été modifiée, la partie B de l'annexe IV qui se réfère aux régimes spéciaux pour les travailleurs non salariés auxquels s'appliquent des dispositions spéciales sur la totalisation des périodes d'assurance accomplies dans un autre État membre est modifiée.

5.8 La partie C de l'annexe IV est modifiée dans les cas de la Slovaquie et de la Suède. Cette annexe mentionne les cas dans lesquels l'on peut renoncer à un double calcul de la prestation car les résultats seraient les mêmes. Dans le cas de la Slovaquie, il est fait référence à la pension de survivant et dans celui de la Suède au calcul de la pension minimale garantie qui dépend de la période de résidence dans ce pays.

5.9 En raison de la modification de la législation suédoise, la partie D de l'annexe IV relative aux prestations et accords sur la totalisation des prestations de même nature auxquelles l'on a droit en vertu de la législation de deux ou plusieurs États, est mise à jour. De plus, l'accord bilatéral entre la Finlande et le Luxembourg y a été ajouté.

5.10 De même, l'annexe VI, relative aux modalités particulières d'application des législations de certains États membres est modifiée. Des modifications sont apportées aux paragraphes se rapportant aux États membres suivants:

- Estonie, pour ajouter les règles de calcul de l'allocation parentale;
- Pays-Bas, pour tenir compte de l'entrée en vigueur cette année de la nouvelle réforme des soins de santé;
- Finlande, pour tenir compte des modifications apportées à la législation finlandaise sur les retraites;
- Suède, pour pouvoir tenir compte des changements intervenus dans la nouvelle législation sur la sécurité sociale et de la réforme de la loi sur les retraites.

⁽³⁾ JO C 24, du 31.1.2006, rapporteur: M. Rodríguez García-Caro.

5.11 Les modifications apportées aux différentes annexes qui accompagnent le règlement n° 1408/71, sont essentiellement le fruit de modifications législatives intervenues dans différents États membres. Toute modification entraînant des améliorations dans les prestations reçues par les citoyens de l'Union sera favorablement accueillie par le Comité économique et social européen.

5.12 Toutefois, nous tenons à souligner que la prolifération d'annexes et de situations spécifiques dans les règlements n° 1408/71 et 883/2004 n'est pas la meilleure voie pour parvenir à la simplification des dispositions de coordination des systèmes de sécurité sociale. L'amélioration et la simplification sont les objectifs qui sont à l'origine de l'élaboration du règlement n° 883/2004 et c'est dans cette optique que le Comité souhaite que l'on continue à travailler.

5.13 La Commission a présenté une proposition de règlement portant modification du règlement n° 883/2004 pour

définir le contenu de son annexe XI ⁽⁶⁾. Cette annexe correspond à l'annexe VI du règlement n° 1408/71. Le Comité constate l'existence d'une différence entre les deux annexes en ce qui concerne la rubrique dans «W. FINLANDE», mentionnée au paragraphe 4.10. du présent avis.

5.14 Au paragraphe 6.c).1 de l'annexe de la proposition de règlement sur laquelle porte le présent avis, il est dit: «... quand une personne dispose de périodes d'assurance au titre d'un emploi exercé dans un autre État membre» tandis qu'à la rubrique «W. FINLANDE» de l'annexe XI qui figure dans la proposition de règlement portant modification du règlement n° 883/2004, il est dit: «... lorsqu'une personne dispose de périodes d'assurance au titre d'une activité exercée en tant que travailleur salarié ou non salarié dans un autre État membre...».

5.15 Selon le Comité économique et social européen, il conviendrait d'aligner les deux rédactions et de faire coïncider les deux textes étant donné qu'il s'agit d'une même situation.

Bruxelles, le 13 décembre 2006.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁶⁾ COM(2006) 7 final, SOC/238, avis CESE en préparation, rapporteur: M. Greif.

Avis du Comité économique et social européen sur «Les activités volontaires: leur rôle dans la société européenne et leur impact»

(2006/C 325/13)

Le 6 avril 2006, 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 «*Les activités volontaires: leur rôle dans la société européenne et leur impact*»

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 7 novembre 2006 (rapporteuse: M^{me} KOLLER, corapporteuse: M^{me} Gräfin zu EULENBURG).

Lors de sa 431^e session plénière des 13 et 14 décembre 2006 (séance du 13 décembre 2006), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 127 voix pour, 9 voix contre et 17 abstentions:

1. Recommandations et conclusions

1.1 Le CESE demande à la Commission de procéder à la proclamation d'une Année des volontaires, puis de publier au plus vite un Livre blanc sur les activités volontaires et la citoyenneté active en Europe, ce qui pourrait permettre de montrer les interactions entre ces deux phénomènes et de mettre en lumière leur ampleur et leur rôle. Dans la mesure où les activités volontaires s'effectuent en majeure partie à l'échelon local, ce Livre blanc doit notamment contribuer à l'élaboration d'une stratégie de nature à permettre de trouver les moyens d'amplifier la dimension européenne de ces activités et de renforcer l'émergence d'une citoyenneté européenne active et une identification européenne.

1.2 Les gouvernements des États membres doivent être incités à mettre sur pied une politique nationale relative aux activités volontaires et à concevoir une stratégie afin d'encourager directement ces activités et de promouvoir leur reconnaissance. Cette politique nationale doit également prévoir la mise en place d'une infrastructure correspondante. L'UE peut établir le cadre adéquat et encourager un échange accru des meilleures pratiques entre les États membres.

1.3 Tous les États membres doivent œuvrer à l'élaboration d'une législation cadre consacrant le droit à l'exercice d'activités volontaires indépendamment du statut juridique ou social de l'intéressé. Il faut assurer une égalité des chances à tous les individus qui exercent des activités volontaires, y compris aux handicapés. Dans certains États membres, l'environnement juridique continue de s'opposer au développement de ces activités et ne permet donc pas que s'exprime un soutien encore plus fort de la part de la société. Parfois, ce développement est même entravé par des dispositions juridiques telles que des interdictions ou des restrictions d'emploi; il convient d'examiner ces restrictions, et de favoriser les activités volontaires par un cadre juridique prévoyant par exemple des dispositions en matière d'assurance et de remboursement des frais.

1.4 Le CESE estime qu'il conviendrait que non seulement les gouvernements, mais aussi d'autres acteurs concernés — parlements, instances régionales et locales, organisations de la société civile — reconnaissent l'importance des activités volontaires et participent activement à leur promotion, mettant ainsi en exergue le rôle de ces activités et améliorant leur prestige social.

En outre, le CESE entend attirer vivement l'attention de la Commission sur le caractère décisif du rôle des organisations de la société civile dans l'organisation des activités volontaires.

1.5 Parallèlement, le CESE considère qu'il est souhaitable, pour promouvoir la préparation aux activités volontaires, de

mettre en exergue la relation entre la société civile et l'école. Il est, ainsi, nécessaire de donner une plus grande place, au sein de l'enseignement primaire, aux activités pédagogiques consacrées au développement de la sensibilité sociale et à la participation à la résolution de questions sociales d'intérêt général. On pourrait par exemple encourager la participation des jeunes à partir de 15 ans à des activités importantes et utiles en leur proposant des activités pratiques en option dans le cadre d'une «année sociale et environnementale». Une sollicitude particulière doit être accordée aux organisations non gouvernementales dans lesquelles les enfants accomplissent les premières activités volontaires de leur existence.

1.6 Dans le cadre de ses efforts en faveur de la reconnaissance de l'apprentissage informel et de l'apprentissage non formel, notamment par le biais d'Europass et de la recommandation sur les compétences clés, il conviendrait que l'UE mette particulièrement l'accent sur la reconnaissance des compétences acquises par le biais d'activités volontaires. La mise en œuvre d'un Europass-jeunesse contribuerait à améliorer la reconnaissance des activités volontaires des jeunes.

1.7 Le CESE appelle de ses vœux l'élaboration par l'ensemble des États membres, mais aussi par l'UE elle-même d'une politique relative aux activités volontaires qui inclue une stratégie et des programmes concrets pour la promotion de ces activités, qui comporte des propositions d'aide spécifique et qui prévoit de sensibiliser le public, d'encourager les partenariats entre la société civile et les entreprises et de promouvoir la reconnaissance publique des réalisations accomplies par les bénévoles et les volontaires. Ces démarches passent notamment par la mise en place d'un cadre juridique approprié favorisant les activités volontaires. L'UE peut établir un cadre à cette fin, proposer des pistes de réflexion et encourager les échanges de bonnes pratiques entre États membres.

1.8 Il importe de disposer au niveau européen de données fiables et comparables sur la portée, l'importance et la valeur socio-économique des activités volontaires. Les recherches en la matière devraient s'appuyer sur une définition uniforme de ces activités. Elles devraient analyser les besoins et les motivations des bénévoles et des volontaires et surtout aussi les motivations des personnes qui ne souhaitent pas s'engager. Il convient de trouver au niveau européen les moyens de donner une visibilité à l'apport des activités volontaires au revenu national et à leur impact sur la société. Eurostat pourrait jouer un rôle de coordination et de stimulation à cet égard: tous les offices statistiques des États membres de l'UE devraient disposer de telles données.

1.9 Le CESE recommande que le système de financement, les politiques et les programmes de l'Union européenne encouragent plus fortement les activités volontaires; dans cette optique, il est notamment nécessaire qu'existe une infrastructure paneuropéenne de soutien à ces activités. À l'heure actuelle, l'une des sources de soutien aux activités volontaires existant dans l'Union européenne se présente sous la forme du service volontaire européen (SVE), dans le cadre duquel ce sont déjà près de 40.000 jeunes de 18 à 25 ans qui ont séjourné dans 31 pays européens et partenaires, pour des périodes comprises entre six mois et un an. Pour autant, le service assuré dans les pays en développement par d'autres volontaires est financé par le budget consacré à l'aide au développement. Le CESE considère que ces sources sont insuffisantes et souhaiterait que l'Union européenne adopte une approche plus active, conséquente et cohérente vis-à-vis des activités volontaires, en commençant par faire en sorte que les programmes européens en la matière soient rendus accessibles à toutes les catégories de la population et ne se limitent pas aux services volontaires à long terme destinés aux jeunes.

1.10 Le CESE souhaiterait également qu'intervienne la publication d'une recommandation consacrée spécifiquement aux activités volontaires des seniors, qui comporterait par exemple des actions pilotes pour les partenariats et les échanges d'expériences, et qui pourrait faire partie des premières initiatives à lancer.

1.11 Il conviendrait en outre d'ériger en principe que les activités volontaires menées dans le cadre des projets européens doivent être traitées comme une participation financière. Par ailleurs, les formulaires de demande pour les projets européens doivent, d'une manière générale, être conçus de manière plus simple et moins bureaucratique, afin que les organisations de volontariat et de bénévolat puissent véritablement être en mesure de participer à des appels à projets européens.

1.12 La diffusion de l'information doit être renforcée et élargie: trop souvent, malheureusement, l'information ne parvient pas aux intéressés. À cet égard, il convient d'exploiter tous les canaux d'information possibles; on pourrait, ainsi, créer un site Internet d'information consacré à cette mission, auquel il serait possible d'accéder en un seul clic à partir de tout site Internet déjà existant et relatif aux activités volontaires. Les réseaux européens d'organisations de volontariat et de bénévolat jouent un rôle spécifique dans ce contexte. Ils veillent à ce que les organisations échangent des informations, diffusent les meilleures pratiques et transmettent aux institutions européennes les souhaits et les revendications des bénévoles et volontaires de «la base». Ces réseaux doivent bénéficier d'une aide spécifique en tant que composante de l'infrastructure de promotion des activités volontaires.

1.13 L'Union européenne peut contribuer de manière déterminante à la promotion et à la reconnaissance publique des activités volontaires en soutenant la commémoration, le 5 décembre, de la Journée internationale des volontaires, proclamée par l'ONU, et en honorant et en fêtant ce jour-là les activités volontaires. L'Année internationale des volontaires en 2001 a montré toute l'importance des programmes destinés à informer l'opinion et bénéficiant d'une aide publique. Si avait lieu, comme le propose le CESE, la proclamation à l'échelon européen d'une Année des volontaires, cela contribuerait à récompenser et à encourager l'engagement local d'innombrables bénévoles et volontaires au niveau européen, et cela éveillerait chez les intéressés un sentiment d'appartenance à l'Europe.

1.14 Dans le but de faciliter la reconnaissance de l'importance du bénévolat pour le développement des États membres, le CESE recommande l'adoption, au niveau européen, d'une charte fixant le rôle, les droits et les obligations des organisations bénévoles. Le CESE recommande, afin de renforcer la situation économique des organisations bénévoles des États membres, d'introduire dans la législation communautaire la possibilité d'exempter lesdites organisations du paiement de la TVA. La proposition visant à fixer le rôle, les droits et les obligations des organisations bénévoles dans une charte européenne a pour objectif, en premier lieu, de créer des orientations homogènes pour les organisations susceptibles de bénéficier d'un statut juridique particulier en ce qui concerne certains droits économiques et autres.

2. Introduction

2.1 La valeur des activités volontaires pour la société est inestimable. En Europe, plus de cent millions de bénévoles se consacrent pendant leur temps libre à une multitude d'activités qui profitent à des tiers et qui servent l'intérêt général. Les réalisations accomplies par les organisations de la société civile, qui se fondent exclusivement ou en grande partie sur l'engagement des bénévoles, trouvent une reconnaissance de plus en plus grande auprès des entreprises, des acteurs publics et surtout des citoyens eux-mêmes⁽¹⁾.

2.2 La valeur propre aux activités volontaires dépasse il est vrai largement le cadre de la fourniture de services et de la satisfaction de besoins sociaux. La motivation qui est à la base de l'activité volontaire, à savoir pour l'intéressé servir de sa propre initiative l'intérêt général et contribuer à le façonner, encourage des valeurs comme la défense du bien commun et la solidarité et fait ainsi contrepoids à l'isolement et à l'égoïsme de plus en plus caractéristiques des sociétés modernes.

2.3 Les activités volontaires sont indissociables de la citoyenneté active, qui est au cœur de la démocratie, tant à l'échelon local qu'à l'échelon européen. Les citoyens s'impliquent dans la vie sociale non seulement à travers la participation politique mais aussi par la résolution ciblée de problèmes sociétaux. En s'engageant dans la vie sociale, ils peuvent mettre en pratique une volonté d'action concrète. L'individu travaille pour les autres, soit dans son temps libre, soit dans le cadre d'un service volontaire, se mettant ainsi au service du bien public, souvent au prix de risques financiers voire sanitaires élevés. C'est précisément cette forme de citoyenneté européenne active qui engendre dans nos sociétés un fort sentiment d'appartenance des citoyens à celles-ci. Les activités volontaires peuvent ainsi être considérées comme l'un des meilleurs exemples de participation et donc comme une composante essentielle, voire une condition de la citoyenneté active.

2.4 De surcroît, les activités volontaires concourent au développement personnel, d'une part en suscitant une conscience sociale et d'autre part en développant des compétences clés et des aptitudes, améliorant ainsi les chances des bénévoles et volontaires sur le marché du travail, ainsi que leur participation

(1) L'étude EUYOUNG 2003-2005, financée par la Commission européenne et qui porte sur la participation des jeunes à la vie politique, montre par exemple que dans les huit États européens impliqués dans l'étude, les jeunes ont plus confiance dans les organisations de la société civile que dans les institutions publiques
http://www.sora.at/images/doku/euyoung_finalcomparativereport.pdf.

active à la société. Les activités volontaires dans leurs différentes manifestations sont l'occasion de développer l'apprentissage informel ⁽²⁾ ainsi que l'apprentissage non formel ⁽³⁾; ils jouent de ce fait, parallèlement à l'apprentissage formel ⁽⁴⁾, un rôle déterminant dans la mise en pratique de l'éducation et de la formation tout au long de la vie.

2.5 Les activités volontaires contribuent de manière essentielle au produit national de nos économies. Cette contribution est très souvent négligée par les statistiques nationales car elle ne repose pas toujours sur l'échange de biens présentant une valeur monétaire et il n'existe aucune méthode uniforme pour mesurer sa valeur économique. Mais lorsqu'elle est mesurée, il apparaît que la valeur économique des activités volontaires et leur contribution à l'économie sont considérables ⁽⁵⁾. Par exemple, au Royaume-Uni, la valeur économique des activités volontaires est estimée à 7,9 % du PIB, et 38 % de la population totale participe à de telles activités. En Irlande et en Allemagne, plus de 33 % des citoyens effectuent d'une manière ou d'une autre une activité volontaire; en Pologne, c'est le cas de 18 % de la population.

2.6 En outre, un service volontaire transnational à l'échelon européen et international est de nature à accroître de manière substantielle la solidarité et la compréhension mutuelle entre les peuples, et à favoriser le dialogue interculturel. Dans ce contexte, c'est avec satisfaction que le CESE accueille l'intention de la Commission d'élargir le service volontaire européen, et de lui conférer davantage de visibilité et d'efficacité.

2.7 La solidarité, un sentiment de responsabilité à l'égard d'autrui ainsi que l'envie de se sentir utile sont les motivations essentielles de l'activité volontaire, laquelle crée des liens sociaux, contribue à la cohésion sociale et favorise la qualité de la vie et le progrès social en Europe. Elle incarne de ce fait les valeurs de l'intégration européenne telles qu'elles sont définies à l'article 2 du traité CE et à l'article 2 du traité sur l'Union européenne. Qui plus est, les activités volontaires constituent une forme d'expression essentielle de la démocratie participative, qui est reconnue par le traité constitutionnel européen comme l'une des composantes de la vie démocratique de l'UE. Les activités volontaires servent le bien public, tout comme les personnes bénévoles et volontaires elles-mêmes. Les activités volontaires devraient bénéficier, dans tous les États membres de l'Union européenne, d'une reconnaissance à la hauteur de leur rôle.

2.8 Le CESE a déjà effleuré le thème des activités volontaires dans le rapport d'information adopté en 2002 sur le thème «Les soins palliatifs — un exemple d'activité de volontariat en Europe» (rapporteuse: M^{me} Gräfin zu EULENBURG).

⁽²⁾ **Apprentissage informel:** Apprentissage découlant des activités de la vie quotidienne liées au travail, à la famille ou aux loisirs. Il n'est pas structuré (en termes d'objectifs, de temps ou de ressources) et n'est généralement pas validé par un titre. L'apprentissage informel peut avoir un caractère intentionnel, mais dans la plupart des cas il est non intentionnel (ou «fortuit»/aléatoire).

⁽³⁾ **Apprentissage non formel:** Apprentissage qui n'est pas dispensé par un établissement d'enseignement ou de formation. Il est cependant structuré (en termes d'objectifs, de temps ou de ressources). L'apprentissage non formel est intentionnel de la part de l'apprenant.

⁽⁴⁾ **Apprentissage formel:** Apprentissage traditionnellement dispensé dans un établissement d'enseignement ou de formation, structuré (en termes d'objectifs, de temps ou de ressources) et débouchant sur une validation. L'apprentissage formel est intentionnel de la part de l'apprenant. Source: COM(2001) 678.

⁽⁵⁾ D'après l'étude «Facts & Figures Research Project» (Projet de recherche en vue de rassembler des statistiques et des informations), publiée par le Centre européen du volontariat (CEV) entre 2004 et 2006 (http://www.cev.be/facts&figures_fr.htm).

Les activités volontaires sont aussi apparues sous d'autres angles dans le cadre des travaux du CESE, mais, jusqu'ici, aucun avis n'a été élaboré spécifiquement sur ce thème ⁽⁶⁾.

2.9 Au sein de l'Union européenne aussi, l'apport des activités volontaires sur le plan social, culturel et environnemental est de plus en plus reconnu et les organisations de bénévolat et de volontariat sont davantage impliquées dans le processus de prise de décision, notamment politique, dans des domaines tels que l'éducation et la formation tout au long de la vie, la santé et la protection des consommateurs, le développement, le commerce, etc. Le CESE salue ces initiatives, mais estime que les progrès réalisés jusqu'ici sont très loin d'être suffisants.

2.10 Le CESE se félicite que les activités volontaires des jeunes soient considérées comme une priorité dans le cadre du processus politique lancé par la Commission en 2001, ainsi que dans le cadre de la méthode ouverte de coordination. Il encourage la Commission à poursuivre, sur la base des progrès déjà réalisés, le développement des activités volontaires, en traitant des aspects horizontaux dans le cadre d'une approche holistique.

2.11 Un précédent à l'échelon international a été la désignation par l'ONU de l'année 2001 comme Année internationale des volontaires. Cette année a permis que les activités volontaires bénéficient d'une attention accrue de la part de l'opinion publique, a apporté aux gens un nouvel encouragement à s'engager dans des activités volontaires et a montré la voie à suivre pour que cet engagement puisse être reconnu, soutenu et encouragé par les responsables politiques. Chaque année, le 5 décembre, est commémorée à l'initiative de l'ONU la Journée internationale des volontaires. Il serait bon que l'Union européenne attire, elle aussi, l'attention des citoyens européens sur cette manifestation importante.

2.12 Au total, le CESE estime toutefois que la Commission européenne et les États membres devraient s'occuper davantage des activités volontaires. C'est l'une des raisons pour lesquelles nous saluons la demande de M^{me} WALLSTRÖM relative à l'élaboration par le Comité d'un avis sur ce thème essentiel.

3. La notion d'activités volontaires et ses caractéristiques

3.1 Dans la pratique et dans la recherche, la définition des activités volontaires diffère souvent, aussi est-il difficile d'embrasser dans une définition les diverses facettes de ce concept. Les différentes définitions en vigueur dans les pays de l'Union européenne se caractérisent par trois critères communs et indispensables:

- les activités volontaires sont librement consenties et sont exercées à l'initiative de l'intéressé, elles ne peuvent en aucun cas revêtir un caractère obligatoire. Cela garantit l'engagement de l'intéressé et son identification avec l'activité considérée;

⁽⁶⁾ Les travaux du CESE pouvant être mis en relation avec le thème du bénévolat et du volontariat sont les suivants:

Avis du CESE sur la «politique à l'égard de la jeunesse» (rapporteuse: M^{me} van TURNHOUT) (JO C 28, 3.2.2006, pp. 35-41);

Avis du CESE sur «le programme "Jeunesse en action" pour la période 2007-2013» (rapporteur: M. RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO) (JO C 234, 22.9.2005, pp. 46-51);

Avis du CESE sur la «citoyenneté européenne et les moyens de la rendre à la fois visible et effective», (rapporteur: M. VEVER) (non encore publié au JO);

Avis du CESE sur le «programme d'action Citoyenneté active», (rapporteur: M. LE SCORNET) (JO C 28, 3.2.2006, pp. 29-34).

- les activités volontaires ne sont pas rémunérées et ne sont pas motivées par des raisons financières, mais le remboursement des frais engagés est possible;
- à travers ces activités, la personne concernée souhaite s'engager pour d'autres personnes extérieures à sa famille ou pour d'autres groupes sociaux et être utile à la société en tant que telle (même s'il est bien connu que les activités volontaires représentent un profit personnel essentiel du point de vue de la personnalité de l'intéressé).

La question de savoir si seules les activités régulières doivent rentrer dans le cadre de cette définition, si l'aide de proximité ou les «banques de temps» qui se développent depuis quelques années en font également partie ou si seules les activités volontaires exercées dans des conditions formelles et structurées sont concernées, n'est pas réglée. Les trois exigences fondamentales susmentionnées constituent cependant une condition nécessaire pour qu'une activité soit considérée comme activité volontaire, qu'il s'agisse d'une activité bénévole effectuée au profit de l'environnement local, ou d'un service volontaire prenant une forme structurée. D'une manière générale, l'on peut dire que c'est une définition large qui rendrait le mieux compte des différentes formes d'expression des activités volontaires.

3.2 Les activités volontaires n'ont pas pour objet de remplacer un travail rémunéré; il est même nettement souhaitable que la substitution d'activités salariées par des activités volontaires ne soit pas possible. La valeur spécifique des activités volontaires tient à la contribution qu'elles apportent à l'aménagement de la collectivité. Elles ne constituent pas non plus de simples prestations sociales et n'ont pas vocation à assumer des missions publiques fondamentales. La valeur ajoutée qui fait l'essence des activités volontaires consiste dans les éléments suivants:

- la création de liens sociaux et sociétaux; chacun des participants à une activité de bénévolat et de volontariat renforce l'identification à la société, un sentiment de solidarité;
- la participation des citoyens à un façonnement actif de la collectivité.

3.3 Les activités de volontariat sont multiformes, d'où la difficulté d'en dresser la typologie. Les catégories sociales les plus diverses s'engagent dans de telles activités, bien que dans une mesure variable selon les États membres: la proportion de bénévoles et de volontaires par secteur, leur profil (âge, origine, niveau d'éducation, etc.) varient parfois fortement d'un pays à l'autre.

3.4 Parallèlement aux activités formelles, exercées dans un organisme donné, il existe également un engagement informel ainsi que des activités qui n'apparaissent pas au grand jour (ce qui est souvent le cas par exemple des activités volontaires exercées par les immigrants).

3.4.1 Parmi les différentes formes d'activités volontaires, on compte notamment:

- la participation à la vie publique et l'engagement citoyen;
- l'engagement dans des causes d'intérêt public, l'organisation de campagnes de sensibilisation, la représentation en justice et la protection des consommateurs;
- les actions de bienfaisance, l'aide à autrui, en particulier auprès des personnes âgées et handicapées dans leur envi-

ronnement proche, mais aussi éventuellement dans le secteur de l'aide au développement;

- l'engagement en faveur de l'intérêt général direct, notamment dans des situations particulières, par exemple après la survenue de catastrophes naturelles, etc.;
- l'assistance mutuelle et les groupes d'entraide;
- l'engagement dans des organisations religieuses;
- les citoyens qui occupent diverses positions «honorifiques» dans la société, qui sont engagés dans la vie politique et scientifique, dans la direction ou le fonctionnement de petites associations ou de clubs sportifs.

3.4.2 Il est également possible de classer les activités volontaires par terrain d'activité (par exemple: sport, culture, social, santé, éducation, jeunesse, protection de l'environnement, prévention des catastrophes naturelles, politique, protection des consommateurs, coopération au développement, etc.).

3.5 Les services volontaires représentent une forme particulière d'activités volontaires: leur durée est déterminée par avance et ils sont généralement la seule activité du volontaire, c'est-à-dire qu'ils ne sont pas fournis en sus d'autres activités comme la formation ou l'emploi, à la différence de la majeure partie des activités volontaires. Contrairement aux activités volontaires effectuées continuellement sur le temps libre de l'individu concerné, le service volontaire s'appuie en général sur une série de règles et de responsabilités fixées en commun, et qui prennent souvent la forme d'un accord entre les divers partenaires du projet, volontaire inclus. L'on distingue différentes formes de services volontaires en fonction des critères suivants:

Les **activités volontaires** regroupent tous les types d'engagement volontaire. Leur caractéristique est qu'elles sont ouvertes à tous, non rémunérées, entreprises du plein gré de la personne concernée, qu'elles présentent un aspect formateur d'apprentissage non formel et une valeur ajoutée sur le plan social.

Le **service volontaire** fait partie intégrante des activités volontaires et possède en outre les caractéristiques suivantes: durée déterminée, objectifs, contenu, tâches, structure et cadre clairs, soutien approprié et protection juridique et sociale.

Le **service civique** est un service volontaire géré par l'État ou pour le compte de celui-ci, effectué par exemple dans le domaine social ou celui de la protection civile.

Le **service civil** est une option se substituant dans certains pays au service militaire obligatoire; cependant, il n'est pas effectué sur une base volontaire (?).

3.6 Volontariat et bénévolat se distinguent clairement par le fait que, d'une part, si le travail volontaire est effectué, au sens des définitions de l'ONU et de l'OIT, au service d'organisations sans but lucratif, il reçoit une rémunération souvent inférieure au niveau du marché, et que, d'autre part, le bénévolat n'est pas rémunéré, même s'il peut recevoir une couverture pour les frais engagés à l'occasion de la mission. La clarification du statut légal de ces activités devrait tenir compte de ces données pour faciliter la situation des intéressés, ainsi que de celles concernant les «stagiaires» mis à disposition d'ONG dans le cadre obligatoire de leurs études.

(?) COM(2004) 337 final.

Le travail volontaire au sens tel que le définissent l'OIT et les agences de l'ONU est le travail effectué dans des organisations non destinées au profit, c'est-à-dire associations bénévoles ou organisations non gouvernementales à caractère humanitaire ou à but non lucratif, par des travailleurs dits volontaires qui sont la plupart du temps rémunérés, de façon salariée. Ils ou elles sont des salarié(e)s, dont le caractère volontaire du travail est défini par le fait que leur salaire est souvent en dessous du prix du marché, ce qui définit et constitue la part et le caractère volontaire. Par exemple: un logisticien d'une organisation humanitaire d'urgence, ou un juriste d'une association de défense de droits des réfugiés, seront salarié(e)s, mais à un salaire différent et moindre de celui auquel il ou elle pourrait prétendre sur le marché des entreprises (de transports ou cabinets de consultants juridiques).

L'exemple du service volontaire européen (SVE) cité plusieurs fois et mis en exergue comme à étendre et valoriser est en réalité un service qui met des jeunes à disposition d'associations ou d'ONG moyennant indemnisation et frais (logement, nourriture), et qui comprend une partie indemnitaire comme les indemnités de stage. C'est un moyen de mettre des jeunes à disposition dans le cadre de leur cycle d'études supérieures (stage imposé à l'étranger dans presque tous les cas d'études comprenant une dimension internationale ou européenne), à disposition de ces associations et des ONG.

La participation des jeunes à des projets humanitaires ou d'intérêt général moyennant indemnité forfaitaire, représente un enrichissement mutuel. Si l'intention est bien fondée de clarifier le statut légal de l'indemnité allouée, elle ne doit pas amalgamer bénévolat et volontariat.

3.7 Le travail volontaire rémunéré au sens des définitions de l'OIT et de l'ONU, comme par exemple l'activité de Médecins sans frontières, n'entre pas dans le cadre du présent avis.

3.8 Ces dernières années, les activités volontaires ont connu une nouvelle diversification de leurs formes et de leurs motivations sous-jacentes. Les nouvelles valeurs véhiculées et les développements en cours dans la société sont déterminants à cet égard. Un intérêt de plus en plus fort se fait jour vis-à-vis des activités volontaires, et la demande à leur égard grandit également, mais les moyens financiers et budgétaires n'évoluent pas en conséquence, le développement des infrastructures non plus; la reconnaissance accordée à ces activités ne croît pas non plus comme il conviendrait.

3.8.1 Pour les volontaires et les bénévoles, une occupation utile du temps libre, le développement des compétences sociales, l'acquisition et la transmission d'expériences constituent des atouts attrayants des activités volontaires. L'acquisition de connaissances ou une meilleure connaissance de soi et de ses capacités sont les raisons qui caractérisent de plus en plus les activités volontaires des jeunes, notamment dans le but de relever les défis de la société de la connaissance. Quant au service volontaire à l'étranger, les échanges interculturels et l'acquisition d'une langue étrangère jouent aussi un rôle dans la décision d'assurer des activités volontaires. Dans le cadre de l'unification européenne notamment, cela contribue à une meilleure compréhension interculturelle. Les projets transfrontaliers de volontariat, comme les bourses d'échanges dans les eurorégions, peuvent s'avérer décisifs notamment pour le développement d'une citoyenneté européenne.

3.8.2 Les organisations de la société civile et les centres de volontariat recrutent plus facilement des volontaires lorsqu'ils se

mettent au diapason des nouvelles réalités de notre société: on peut mentionner à titre d'exemple l'évolution des intérêts culturels des jeunes, la diffusion d'Internet et les possibilités de s'inscrire en ligne à des activités volontaires; les nouvelles formes de communication avec les jeunes, par exemple au moyen de SMS; les offres d'engagements à court terme favorisant un premier accès des jeunes à ces activités; la prise en compte des nouveaux modes d'occupation du temps libre et du temps dont disposent les citoyens intéressés; la prise en considération sélective de nouvelles catégories telles que les migrants, les chômeurs ou encore les retraités, lesquels sont de plus en plus nombreux à vouloir s'engager.

3.9 On peut dire en résumé que les activités volontaires représentent un phénomène horizontal qui embrasse tout un éventail de domaines de la société mais qui interfère également avec une partie importante de la population. Il convient toutefois de remarquer qu'elles sont moins présentes parmi les personnes défavorisées ou victimes d'exclusion sociale.

4. Le rôle général des activités volontaires du point de vue social et économique dans la société européenne

4.1 Les ouvrages spécialisés de la littérature internationale analysent le rôle des activités volontaires avant tout sur la base de la fonction qu'elles remplissent dans la société ou dans l'économie. Comme indiqué précédemment, sa valeur propre tient à la contribution qu'elle apporte à la citoyenneté civile, même si son incidence est généralement difficile à quantifier: engagement social, sentiment d'appartenance, identification à la société, solidarité, sentiment de responsabilité vis-à-vis de la société, promotion de la cohésion sociale sont des concepts difficiles à mesurer directement.

4.2 Comme il ressort des recherches relatives à la société civile (par exemple Putnam, 2000⁽⁸⁾), le «capital social», auquel les activités volontaires contribuent largement, constitue une voie appropriée pour aborder cette question. Les réseaux sociaux, les contacts, les valeurs et le comportement des citoyens ainsi que la confiance mutuelle sont déterminants pour le développement social (et économique) des régions. Lorsque, dans un espace donné, le nombre d'organisations de la société civile ou de bénévoles est élevé, d'autres indicateurs économiques et sociaux se révèlent en général également meilleurs. Les activités volontaires augmentent sensiblement le capital social d'une société, car elles tissent des réseaux et des liens sociaux.

4.3 Aux indicateurs quantitatifs généralement utilisés pour mesurer le niveau de développement d'un pays (les principaux indicateurs économiques comme la croissance économique et l'équilibre financier), il convient donc d'adjoindre de nouveaux indicateurs alternatifs permettant d'apprécier le capital social et la cohésion sociale et de mettre en lumière l'apport des activités volontaires. Il conviendrait également de quantifier la valeur économique de ces activités, comme l'a proposé l'ONU dans son Manuel sur les institutions sans but lucratif dans le système des comptes nationaux.

4.4 Ce serait également aller dans le sens de la priorité accordée au développement durable, lequel aspire à l'émergence d'un système-monde qui, à côté de progrès économiques, promeuve également la durabilité environnementale, la solidarité et la démocratie. Cela répondrait aussi aux objectifs de la stratégie de Lisbonne qui, dans le contexte général du développement durable, considère que les domaines économique, social et

⁽⁸⁾ Robert D. Putnam, *Bowling Alone — The Collapse and Revival of American Community* (Bowling en solitaire: le déclin et la renaissance de la communauté américaine), New York, Simon and Schuster, 2000.

environnemental sont indissociables et qui vise à mieux exploiter les synergies entre ceux-ci. Dans ces trois secteurs, les bénévoles et les volontaires jouent un rôle essentiel — promotion de la cohésion sociale, activités dans le domaine de l'environnement et dans celui de la réinsertion des chômeurs (de longue durée) dans la vie active –, rôle qu'il convient d'évaluer.

4.5 Le pacte européen pour la jeunesse, adopté par le Conseil européen de printemps 2005 et qui fait partie de la stratégie de Lisbonne révisée, encourage les jeunes à exercer des activités volontaires ⁽⁹⁾.

4.6 D'après les recherches et les expériences internationales, il est possible d'encourager encore plus efficacement et de manière encore plus ciblée les activités volontaires dans les différents domaines concernés.

4.6.1 Par exemple, dès le stade de la socialisation, de la scolarisation et de l'éducation des enfants, il est possible d'œuvrer à ce que ceux-ci deviennent plus tard des membres actifs de la communauté. Dans ce processus, un rôle spécifique, à valeur de modèle, est joué par les organisations qui mettent en œuvre des programmes à visées sociales et dont les enfants et les jeunes fournissent le gros des effectifs.

4.6.2 Les activités volontaires peuvent jouer un rôle important pour lutter contre le chômage des jeunes et le chômage de longue durée et d'une manière générale en ce qui concerne l'entrée dans la vie active.

Les bénévoles et les volontaires peuvent acquérir de manière spécifique des expériences et des connaissances importantes et recherchées sur le marché du travail et se constituer un réseau de contacts. Outre les activités déployées dans le secteur social et dans celui de la santé, considérées comme le terrain d'action traditionnel du bénévolat et du volontariat, ils peuvent engranger dans le cadre de leur activité des compétences clés et des connaissances en matière de relations publiques, de communication, d'expression, de compétences sociales, de management organisationnel, de formation professionnelle, etc.

Ils peuvent expérimenter diverses fonctions sociales, apprendre à prendre les bonnes décisions, à résoudre des problèmes, assimiler une culture de travail et mettre à l'épreuve leur sens de l'équité et leur capacité à diriger. Les activités volontaires peuvent représenter une part importante du *curriculum vitae* et de la carrière de ces personnes. Les activités volontaires constituent donc un instrument important d'apprentissage non formel et d'apprentissage informel, complétant ainsi l'apprentissage formel, l'éducation et la formation. Elles peuvent aussi permettre d'améliorer les chances des personnes concernées sur le marché du travail, en particulier celles des jeunes.

4.6.3 S'agissant du vieillissement actif, le rôle des activités volontaires est double: d'une part, il permet aux citoyens âgés de continuer de participer à la vie sociale, de faire bénéficier de leur expérience personnelle et de se sentir toujours utiles. C'est également profitable à leur état de santé et à leur qualité de vie. D'autre part, les activités volontaires peuvent favoriser la compréhension entre les générations, en permettant à des jeunes et des personnes âgées d'œuvrer ensemble sur un projet, d'échanger leurs expériences et de se soutenir.

⁽⁹⁾ Le Conseil européen de printemps 2005 a adopté le pacte européen pour la jeunesse, dans le cadre de la stratégie de Lisbonne révisée; ce pacte vise à améliorer l'éducation, la formation, la mobilité, l'insertion professionnelle et l'inclusion sociale des jeunes tout en facilitant la conciliation entre activité professionnelle et vie familiale. Dans ce contexte, le Conseil européen a invité l'Union et les États membres à encourager la mobilité des jeunes par la levée des obstacles pour les stagiaires, les volontaires et les travailleurs ainsi que leurs familles. Annexe I des conclusions de la présidence du Conseil européen, Bruxelles, les 22 et 23 mars 2005 (7619/05).

4.6.4 Les activités volontaires peuvent offrir à différentes catégories de population marginalisées une chance de réinsertion et d'intégration. Ce à la fois parce que des bénévoles et des volontaires s'engagent en leur faveur et parce qu'elles-mêmes retrouvent à travers leur engagement une place au sein de la société. La responsabilisation ainsi opérée par ces activités est essentielle en particulier pour les catégories de population socialement marginalisées et pour les migrants. Il est regrettable que, dans certains États membres, les dispositions juridiques en vigueur entravent ce processus; par exemple, parmi les États membres, il en est où les immigrés ne peuvent pas être volontaires ou bénévoles.

4.6.5 Il faut également mentionner l'importance des divers groupes d'entraide. Leur caractéristique principale est que des personnes souffrant de problèmes similaires, dans les domaines les plus divers, se rassemblent et s'entraident en communiquant sur leurs expériences personnelles.

4.6.6 Les employeurs et les entreprises jouent aussi un rôle dans la promotion des activités volontaires. D'une part, leurs employés et leurs travailleurs peuvent, grâce aux activités de volontariat exercées en dehors de l'entreprise, acquérir des compétences sociales qui leur permettent de développer leur créativité et leur ardeur au travail; ils se sentent, ainsi, davantage liés à l'entreprise. D'autre part, les entreprises sont de plus en plus conscientes de leur responsabilité sociale: les partenariats d'utilité mutuelle établis entre les organisations de bénévolat, les autorités locales et nationales et les entreprises contribuent à fédérer les capacités disponibles sur le terrain et à œuvrer conjointement à l'aménagement de la collectivité. Le dialogue entre partenaires sociaux, l'apprentissage mutuel et les accords collectifs peuvent contribuer à ce que les activités volontaires, qui font partie de la responsabilité sociale, bénéficient d'une plus large reconnaissance et d'un plus grand soutien.

4.6.7 Le CESE est préoccupé par le fait qu'en raison de l'absence, constatée dans de nombreux États membres, d'une définition juridique voire d'une base juridique des «activités volontaires», les organismes actifs dans ce domaine et les activités correspondantes souffrent fréquemment d'un manque de reconnaissance publique. Cela a même parfois pour conséquence une méconnaissance de ce potentiel, comme c'est le cas par exemple lorsque les activités volontaires ne sont pas reconnues dans le cadre de mesures d'insertion des jeunes, des chômeurs ou des migrants. La situation des bénévoles et des volontaires est en outre souvent problématique, notamment sur le plan fiscal, pour ce qui a trait à la sécurité sociale ou aux assurances. Il faut insister sur l'adoption d'une législation clarifiant le statut juridique des bénévoles et des volontaires et octroyant à tout citoyen le droit d'exercer une activité volontaire. De plus, les États membres sont invités à pallier les carences du droit du travail qui entravent l'intervention de personnel d'assistance bénévole et volontaire, lequel réalise un travail important dans l'intérêt de la collectivité, en particulier en cas de catastrophes. Les salariés restent trop souvent tributaires de la bonne volonté de leur employeur pour ce qui est d'obtenir des congés spéciaux.

4.6.8 Le CESE invite à clarifier précisément les relations entre les différents acteurs que sont l'État, le secteur marchand et les organisations de volontariat et de bénévolat ainsi que leurs missions respectives. Les activités volontaires jouent certes un rôle important dans nos sociétés, mais elles ne doivent pas subvenir aux besoins fondamentaux dans le domaine des services sociaux ni se substituer à l'intervention publique. Le but de l'action politique doit être de promouvoir les activités volontaires en tant que telles. Elles ne doivent pas être instrumentalisées, faute de quoi elles risquent de perdre leur raison d'être et leur valeur spécifique, qui se fondent sur le libre choix des individus.

4.6.9 Selon le CESE, il incombe d'une part à l'État de fournir l'infrastructure nécessaire aux activités volontaires. En effet, bien que ces activités soient assurées à titre gratuit, elles supposent des dépenses, c'est-à-dire que leur impact budgétaire n'est pas neutre. De plus, comme le montre l'expérience de certains pays européens, l'existence d'une infrastructure spécifique d'appui aux activités volontaires a pour effet d'accroître considérablement l'ampleur et la qualité de celles-ci. L'aide et l'assistance prodiguées aux organismes de bénévolat et la motivation des bénévoles, leur formation, leur prise en charge et leur accompagnement ainsi que le remboursement éventuel des frais coûtent certes de l'argent mais le bénéfice qui en est retiré fait plus que compenser cet investissement. L'État peut, en effectuant une programmation stratégique, en sensibilisant l'opinion publique et en assurant une fonction de coordination, assumer un rôle

actif. Pour mieux faire connaître les activités volontaires, l'État doit financer l'élaboration d'études, et il doit mettre largement l'accent sur l'intégration, dans l'éducation, de l'esprit dont sont empreintes les activités volontaires.

4.6.10 D'autre part, tous les acteurs concernés (l'État, les entreprises, les syndicats et les organisations de volontariat et de bénévolat) doivent conjuguer leurs efforts afin d'encourager et de promouvoir les activités volontaires et d'accroître leur reconnaissance sociale. Un travail en réseau efficace de la part des organisations concernées en vue d'échanger les meilleures pratiques et de rassembler leurs forces est tout aussi indispensable dans ce contexte que le dialogue et la coopération entre les différents secteurs impliqués.

Bruxelles, le 13 décembre 2006.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social européen

La proposition d'amendement suivante a été rejetée au cours des délibérations, mais a obtenu au moins un quart des suffrages:

Supprimer le paragraphe 3.6.

Exposé des motifs

L'avis sur lequel porte l'amendement ici proposé revêt une extrême importance, car parmi tous ceux élaborés par le CESE, il est un des rares qui décrive de manière aussi étendue les organismes de volontariat. Les définitions, les exemples et les thèses qu'il contient sont tellement essentiels qu'à l'avenir, chaque fois que nous en élaborerons un autre de ce type, nous tirerons profit de l'acquis qu'il a apporté en ce qui concerne la méthodologie à employer pour ranger des activités dans la catégorie du volontariat ou du travail social.

Le présent amendement a pour but de retirer les définitions qui sont utilisées par l'ONU comme par l'OIT. J'estime que le CESE ne doit en aucun cas s'y référer dans l'avis à l'examen, car la proposition de la Commission sur laquelle le CESE se base pour l'élaborer concernait uniquement et à l'exclusion de toutes autres les activités de volontariat dans leur forme la plus pure, à savoir celles pour lesquelles le volontaire ne perçoit aucune rémunération.

S'il est adopté par la session plénière, mon amendement aura pour effet de renforcer la lisibilité de l'avis, d'éliminer une confusion inutile qui pourrait surgir dans l'esprit du lecteur qui en prend connaissance et d'en réduire par ailleurs la longueur.

Résultat du vote

Pour: 53

Contre: 61

Abstentions: 24

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen sur la mise en œuvre du partenariat pour la croissance et l'emploi: faire de l'Europe un pôle d'excellence en matière de responsabilité sociale des entreprises»

COM(2006) 136 final

(2006/C 325/14)

Le 22 mars 2006, la Commission a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 7 novembre 2006 (rapporteuse: **M^{me} PICHENOT**).

Lors de sa 431^e session plénière des 13 et 14 décembre 2006 (séance du 14 décembre 2006), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 153 voix pour, 21 voix contre et 14 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Chaque citoyen européen est concerné par la responsabilité sociétale des entreprises, composante du modèle social européen. Le Comité économique et social européen se félicite que la Commission intègre cette vision dans la communication, qui souligne aussi que «les principes de la RSE sont le reflet des valeurs fondamentales de l'Union européenne.» En conséquence, le Comité considère que le citoyen européen devrait pouvoir accéder à une information fiable et la plus complète possible sur les déclarations et les pratiques des entreprises et territoires. Une reddition de bonne qualité lui permettrait d'orienter ses choix, en tant que consommateur, épargnant et résident. Les produits et services qui peuvent offrir une information sociétale de qualité et répondre à une traçabilité bénéficient déjà auprès des investisseurs, des consommateurs et des associations de consommateurs d'un réel avantage comparatif. Cette tendance se révélera de plus en plus importante dans la perspective d'un développement durable.

1.2 Un portail d'information sur la RSE pourrait ainsi prendre place dans le cadre du plan d'action «Mieux communiquer l'Europe». Ce portail européen rassemblant l'information disponible permettrait d'effectuer un recensement du nombre et du type d'entreprises, des thèmes abordés et des parties prenantes partenaires. Il serait utile pour l'appropriation de la RSE par les acteurs de tous les États membres. En particulier, il serait hautement souhaitable qu'il comporte une information sur les bonnes pratiques des entreprises des nouveaux États membres. Il serait un outil de l'appréciation globale en matière de RSE. Ce répertoire autodéclaratif et multilatéral, instrument indispensable d'accompagnement de l'«Alliance européenne», devrait être cofinancé par la Commission. La «praxisthèque⁽¹⁾ de la RSE» (bibliothèque des pratiques) ainsi constituée permettrait d'échanger l'information sur les bonnes pratiques des entreprises et des territoires.

1.3 La RSE contribuant à la stratégie de Lisbonne (innovation, compétitivité, employabilité et création d'emplois), le

CESE suggère aux États Membres d'intégrer la promotion de la RSE dans leurs Plans Nationaux de Réforme et bien entendu dans les stratégies nationales de développement durable. Il rappelle que les pratiques de RSE sont volontaires et viennent en complément du respect du droit du travail et du droit social national et qu'elles viennent le cas échéant étayer les normes internationales du travail. Le CESE appelle les pouvoirs publics des États membres et de l'UE à favoriser l'émergence et le développement des nouveaux secteurs d'activité créés ou développés par la politique de RSE. Il appelle les États membres et l'UE à impulser une attitude responsable des entreprises lors des achats publics (politique du mieux disant social et environnemental).

1.4 De nombreuses pratiques se réclamant du développement durable ou de la RSE ont lieu dans toute l'Europe. Cette diversité est un élément de dynamisme mais rend difficile une approche européenne concertée. Le CESE se félicite de la réactivation, souhaitée par la communication, du groupe de haut niveau des États membres sur la RSE comme lieu de débat pour améliorer l'échange de bonnes pratiques. Avant toute recherche de convergence, il convient de procéder à une actualisation de l'état des lieux des pratiques nationales. Cet examen, incluant les politiques publiques et les législations existantes, devrait permettre de mettre en lumière, dans le respect de la diversité, les résultats obtenus par les politiques publiques pour favoriser la promotion de la RSE.

1.5 La Commission européenne estime que les entreprises européennes devraient avoir un comportement responsable où qu'elles exercent leurs activités, dans le respect des valeurs de l'Union et des normes internationales reconnues, notamment en matière de travail décent. Dans cette logique, le CESE appelle les partenaires les entreprises multinationales d'origine européenne enrichir le dialogue social transnational par la négociation d'accords cadres internationaux (ACI) sur la RSE. Les entreprises qui ont signé ces ACI, quand ils sont fondés sur le respect des principes de la Déclaration de l'OIT et les principes directeurs de l'OCDE à destination des entreprises multinationales, participent ainsi à la réalisation des objectifs de développement du millénaire.

(¹) Praxis (nf, d'origine grecque), signifiant action, désigne l'ensemble des activités humaines susceptibles de transformer le milieu naturel ou de modifier les rapports sociaux.

1.6 Le CESE apporte son soutien aux initiatives de dialogue social sectoriel impliquant la RSE dans la gestion des mutations économiques. Il appelle les secteurs à s'assurer que ces initiatives incluent des participants de tous les États membres.

1.7 Le Comité affirme que la RSE est exemplaire quand elle est intégrée à la stratégie et mise en œuvre dans toute la hiérarchie de l'entreprise. Il appelle les entreprises qui entendent soutenir l'Alliance à participer à celle-ci de manière pleine et entière, y compris en impliquant les représentants du personnel qui le souhaiteront et en associant le Comité d'Entreprise Européen quand il existe.

1.8 Le CESE est favorable à ce que la généralisation de la RSE voulue par la Commission passe par les PME mais il invite toutes les formes d'entreprises, y compris d'économie sociale, à s'investir dans la RSE, dans le respect de leur diversité.

1.9 . Pour améliorer la notation, le CESE appelle les entreprises européennes à s'investir dans l'élaboration et la révision des différents instruments de mesure et d'information, tels que EMAS, GRI et ISO 26000. Il rappelle qu'en tout état de cause, la certification, quand elle est faisable, procède de la volonté de l'entreprise et ne peut être rendue obligatoire. Pour assurer la légitimité et la faisabilité des agences de notation et de certification, il paraît important que ces agences établissent leur évaluation selon des critères basés sur les textes fondamentaux contenus dans la liste établie par le Forum multi partyprenants de 2004. Le CESE encourage les initiatives d'autorégulation du secteur des agences.

1.10 Le CESE constate que l'annexe à la communication relève d'une initiative concertée de la Commission et d'une partie des milieux d'affaires sans que les autres parties concernées n'aient été sollicitées. Il estime donc qu'il appartient aux organisations patronales de diffuser l'information et d'assurer la promotion, au niveau national et local, des activités des entreprises de l'Alliance en matière de RSE.

1.11 Le CESE invite les parties prenantes externes à s'investir dans les nouvelles réunions du Forum et à participer aux dialogues ouverts dans les entreprises de l'Alliance. Il recommande l'instauration de lieux de débats nationaux à composition multilatérale qui examineraient les bonnes pratiques, notamment celles apparaissant sur le portail européen, afin de répondre le plus possible aux attentes des citoyens.

1.12 Le CESE souhaiterait que l'appréciation du niveau atteint en matière de RSE soit l'objet d'une réflexion approfondie. Ceci devrait se faire le plus vite possible afin d'assurer la crédibilité de la nouvelle démarche qui vise explicitement à l'excellence. Ceci pourrait prendre place dans l'examen des stratégies, nationales et communautaire, de développement durable, puisque les deux notions relèvent du même concept, la responsabilité sociétale — des entreprises et des territoires — se situant au niveau micro et le développement durable au niveau macro. Cette question devrait être à l'agenda des premières réunions (fin 2006) du Forum multi parties prenantes, auquel le CESE souhaite être pleinement associé.

1.13 Le CESE propose à la Commission qu'une prochaine année soit déclarée «Année européenne de la RSE».

2. Exposé des motifs

2.1 Le contexte européen de la RSE depuis le Sommet de Lisbonne

2.1.1 Les Conseils européens (Lisbonne 2000, Göteborg 2001) ont explicité une démarche européenne de la responsabilité sociale des entreprises sous un triple aspect. Dans le champ européen, la RSE est une démarche volontaire qui s'applique au-delà de l'acquis communautaire, celui-ci restant un socle obligatoire dans ses aspects sociaux (droit du travail), sociétaux (droit du consommateur) et environnementaux (droit de l'environnement). Des outils européens volontaires portant sur l'aspect environnemental (EMAS, Ecolabel) étaient déjà disponibles.

2.1.2 La Commission européenne a publié en juillet 2001 ⁽²⁾ un Livre vert intitulé «Promouvoir un cadre européen pour la responsabilité sociale des entreprises (RSE)», qui définissait la RSE. Le CESE a rendu un avis sur le Livre vert en mars 2002 ⁽³⁾. Ce Livre vert invitait chaque État membre à fournir une contribution sur ce thème. Sur la base des contributions reçues, la Commission a adopté, en juillet 2002, une première communication sur la responsabilité sociale des entreprises, intitulée «Une contribution des entreprises au développement durable». Cet intitulé soulignait que le RSE est l'aspect microéconomique du concept macroéconomique de développement durable.

2.1.3 La Commission a organisé un Forum multi parties prenantes sur la RSE dans l'Union. L'objectif était de définir des recommandations communes en matière de RSE. Il s'agissait d'un processus inédit de dialogue et de concertation mêlant des partenaires sociaux, des organismes de recherche et les parties intéressées. Il s'agissait d'une tentative unique d'organiser un dialogue civil sur un mandat confié par la Commission. Après de longs travaux en commission et quatre réunions plénières, le Forum a rendu son rapport final le 29 juin 2004. Le Forum reconnaissait que diverses parties prenantes et non seulement les entreprises sont impliquées dans le développement durable. Ce rapport contient neuf séries de recommandations à destination des entreprises, des parties prenantes, des pouvoirs publics et des institutions de l'Union européenne. Ces recommandations portaient sur la sensibilisation et la formation à la RSE, sur son inclusion dans l'action de chacun et cherchaient à lui assurer un environnement favorable. L'UNICE était satisfaite des résultats obtenus, la CES a accepté le texte du rapport final avec certaines réserves, d'autres parties ont signalé leur insatisfaction. Comme le rappelle la communication du 22 mars 2006, «le Forum est

⁽²⁾ COM(2001) 366 final.

⁽³⁾ Avis du CESE du 20.3.2002 sur le «Livre vert: Promouvoir un cadre européen pour la responsabilité sociale des entreprises», rapporteuse: M^{me} HORNUNG-DRAUS; corapporteuse: M^{me} ENGELN-KÉFER, corapporteur: M. HOFFELT (JO C 125 du 27.5.2002).

parvenu à rapprocher les points de vue des participants mais a aussi mis en lumière des divergences d'opinion importantes entre les représentants des entreprises et les autres parties prenantes».

2.1.4 En juin 2003, la directive 2003/51/CE modifiant deux directives portant sur les comptes annuels et les comptes consolidés des entreprises introduisait la possibilité de publier des indicateurs de performance non financière, notamment en matière d'environnement et de personnel. Pour contribuer à la promotion de la RSE, le CESE a adopté en juin 2005 un avis sur les instruments de mesure et d'information de la RSE ⁽⁴⁾.

2.1.5 Une deuxième communication intitulée «Mise en œuvre du partenariat pour la croissance et l'emploi: faire de l'Europe un pôle d'excellence en matière de responsabilité sociale des entreprises» a été publiée le 22 mars 2006 ⁽⁵⁾. Elle fait l'objet du présent avis. Elle est accompagnée d'une annexe intitulée «L'Alliance européenne pour la RSE».

2.1.6 Dans la communication de mai 2006 «Promouvoir le travail décent» ⁽⁶⁾, la Commission «reconnait le rôle important de la RSE, qui est complémentaire de la législation, de la négociation collective et du contrôle des conditions de travail. Elle considère que les codes de conduite et autres instruments de RSE doivent s'appuyer sur les instruments agréés au niveau international (OCDE, OIT). Elle invite les entreprises, l'Alliance européenne pour la RSE et les autres parties prenantes à développer des initiatives en vue de contribuer à la promotion du travail décent pour tous». D'autre part, dans les Lignes directrices intégrées (LDI) pour la mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne, le Conseil de juin 2006 a recommandé aux États membres d'inciter les entreprises à développer leur responsabilité sociale.

2.1.7 Le Conseil, dans sa définition de la nouvelle stratégie de développement durable ⁽⁷⁾ en juin 2006, prévoit, dans les principes directeurs des politiques, la «participation des entreprises et des partenaires sociaux» selon les éléments suivants: «Renforcer le dialogue social, la responsabilité sociale des entreprises et les partenariats public-privé, afin de favoriser la coopération et les responsabilités communes concernant la mise en place de modes de consommation et de production durable.» Le paragraphe 31 de cette communication précise: «Les chefs d'entreprise et les principales autres parties intéressées, y compris les organisations de travailleurs et les organisations non gouvernementales, devraient engager d'urgence avec le monde politique une réflexion sur les politiques à moyen et long terme nécessaires pour un développement durable et proposer des réponses ambitieuses de la part des entreprises, dépassant les exigences légales minimales existantes. La Commission présentera une proposition en 2007 en vue de favoriser ce processus. Conformément à l'approche suivie par l'Alliance européenne pour la responsabilité sociale des entreprises (RSE), il conviendrait de faire œuvre de sensibilisation et d'information quant à la responsabilité sociale et environnementale des entreprises et de faire en sorte que les responsables rendent davantage compte de leur action».

⁽⁴⁾ Avis du CESE du 8 juin 2005 sur les «Instruments de mesure et d'information sur la Responsabilité sociale des Entreprises dans une économie globalisée», rapporteuse: M^{me} PICHENOT (JO C 286 du 17.11.2005).

⁽⁵⁾ COM(2006) 136 final.

⁽⁶⁾ COM(2006) 249 final.

⁽⁷⁾ Communication 10117/06.

2.2 Synthèse de la communication

2.2.1 La communication de mars 2006 ⁽⁸⁾ s'ajoute aux acquis antérieurs, et elle redonne une visibilité politique à la RSE. Dans cette communication, la nouvelle Commission soutient la création de l'Alliance européenne pour la RSE et relance les rencontres du Forum multi parties prenantes. Elle soutient la création de l'Alliance: «La Commission se déclare en faveur du lancement d'une alliance européenne pour la RSE, un concept élaboré sur la base de contributions d'entreprises actives dans la promotion de la RSE» et elle relance des rencontres du Forum multiparties prenantes: «La Commission continue d'attacher une très grande importance au dialogue avec et entre toutes les parties prenantes et propose d'organiser périodiquement de nouvelles réunions du Forum plurilatéral afin de permettre un suivi continu des progrès accomplis dans l'Union en matière de RSE».

2.2.2 La Commission souligne qu'elle ne joue pas un rôle actif dans l'Alliance. En particulier, l'Alliance «n'entraîne pas de nouvelles obligations financières pour la Commission». La Commission précise que l'Alliance «n'est pas un instrument juridique nécessitant l'aval des entreprises, de la Commission ou d'une autorité publique», mais un «cadre politique général pour des initiatives nouvelles ou existantes prises dans le domaine de la RSE par des grandes entreprises, des PME et leurs parties prenantes».

2.2.3 Dans une annexe, qui n'a pas la même portée que le texte de la communication, l'Alliance est présentée comme une initiative des milieux d'affaires basée sur le partenariat: «La Commission soutient les représentants du monde des affaires qui posent les bases d'une alliance européenne pour la RSE. Cette alliance est ouverte aux entreprises qui partagent la même ambition: faire de l'Europe un pôle d'excellence en matière de RSE pour soutenir une économie de marché et d'entreprise compétitive et durable. L'élément fondamental de cette initiative est le partenariat.» Elle est destinée à s'ouvrir à toutes les entreprises européennes, quelque soit leur taille, sur la base du volontariat. À l'automne 2006, une centaine d'entreprises étaient recensées sur le site de l'UNICE.

2.2.4 La Commission considère que «la RSE étant, par essence, une démarche volontaire des entreprises, une approche imposant à celles-ci de nouvelles obligations et formalités administratives risquerait d'être contre-productive et serait contraire aux principes de l'amélioration de la réglementation». Il paraît certes peu compatible avec le caractère volontaire de la RSE d'imposer de nouvelles règles contraignantes mais il est bien entendu que l'entreprise qui s'inscrit dans une démarche de RSE commence par un strict respect de la loi, dans sa lettre et son esprit, dûment vérifié par les autorités compétentes.

2.2.5 La Commission fait le pari que son soutien à l'Alliance permettra la généralisation de la RSE dans les entreprises européennes. La confiance, qui est la clé de ce processus, ne se décrétant pas, seule la qualité de la gouvernance d'entreprise en est la garantie.

⁽⁸⁾ COM(2006) 136 final.

2.2.6 La participation des entreprises dans l'Alliance est purement déclarative et ne fait l'objet d'aucun engagement formel. Cette simplicité devrait faciliter la croissance rapide du nombre d'entreprises faisant référence à cette Alliance.

2.2.7 La Commission «est consciente que la RSE ne pourra se généraliser sans l'appui actif et les critiques constructives des parties prenantes.» Ainsi le soutien actif et la critique constructive des parties prenantes n'appartenant pas au monde de l'entreprise enrichissent le processus.

2.2.8 L'existence de l'Alliance ne se substitue pas au dialogue avec et entre toutes les parties prenantes. Pour favoriser ce dialogue, la Commission «propose d'organiser périodiquement de nouvelles réunions du Forum plurilatéral afin de permettre un suivi continu des progrès accomplis dans l'Union en matière de RSE». Ces réunions permettront de faire le point de la situation: «Dans un an, la Commission examinera l'évolution de la RSE à la suite des discussions au sein du Forum plurilatéral». Cet avis tente de donner une feuille de route pour la préparation de la prochaine échéance, en soulignant les points susceptibles de recommandations.

2.3 Focus sur quelques points saillants de la communication

2.3.1 Les entreprises dans la Stratégie de Lisbonne

2.3.1.1 La Commission considère que les entreprises, créatrices de richesse et d'emploi, proposent des biens et services qui apportent une valeur ajoutée à la société. Elle invite les entreprises européennes à s'engager «plus résolument» en faveur de la RSE. Le CESE approuve la position de la Commission selon laquelle les entreprises qui font une démarche volontaire de RSE contribuent à la stratégie de Lisbonne renouvelée. Notamment, ces pratiques volontaires de RSE peuvent aider les pouvoirs publics à réaliser certaines lignes directrices intégrées ayant trait à l'intégration sociale, à l'apprentissage tout au long de la vie, à l'innovation et au développement de l'esprit d'entreprise, par exemple par la lutte contre la discrimination et pour la diversité notamment en ce qui concerne les personnes en situation d'handicap, l'anticipation des évolutions des qualifications, le recrutement dans les quartiers défavorisés, le soutien des chambres de commerce et d'industrie aux jeunes chefs d'entreprise, y compris féminins ou issus de l'immigration récente.

2.3.1.2 Le Comité affirmait dans un avis récent ⁽⁹⁾, que «le modèle social européen véhicule l'idée d'un espace de prospérité démocratique, écologique, compétitif et solidaire, et source d'intégration sociale pour tous les citoyens d'Europe». La Commission incite les entreprises européennes à se livrer à des actions de RSE qui n'ont pas de rentabilité financière immédiate pour elles mais améliorent la compétitivité de l'Europe dans son ensemble et participent à la réalisation des objectifs de développement du millénaire, par exemple le recrutement de personnel parmi les groupes défavorisés, la réduction des niveaux de

pollution et un plus grand respect des droits fondamentaux dans les pays en développement. Le CESE se félicite de cet encouragement.

2.3.1.3 Le CESE approuve le lien opéré entre la Stratégie de Lisbonne, le développement durable et la RSE. Néanmoins, comme il l'a exprimé dans un avis récent ⁽¹⁰⁾, il considère qu'il conviendrait de préciser et clarifier les articulations entre Stratégie de Lisbonne et Stratégie de développement durable. Pour mettre en œuvre ces stratégies, l'action des pouvoirs publics demeure essentielle, en définissant un cadre optimal pour la croissance et l'innovation au plan macroéconomique (Plans Nationaux de Réforme, Stratégies nationales de Développement Durable); les entreprises responsables s'inscrivent dans ce cadre en agissant au plan microéconomique. Ainsi la RSE mise en œuvre par les entreprises, en développant des processus innovants et des stratégies de management responsable, participe au développement durable à l'échelle européenne et mondiale.

2.3.2 Généralisation: la RSE pour toutes les entreprises qui le veulent

2.3.2.1 La communication de mars 2006 invite les entreprises européennes à s'engager dans la RSE, quelque soit leur taille. Le CESE est persuadé que la promotion de la RSE auprès des PME constitue un enjeu majeur de cette généralisation. Des outils spécifiques, expérimentés lors des deux dernières années, représentent une base d'expériences qui mérite une étude d'impact permettant de suivre l'évolution de ces pratiques.

2.3.2.2 Dans les conclusions du Forum multi parties prenantes, il était précisé que les recommandations s'adressaient à tous les types d'entreprises (incluant les PME et les entreprises d'économie sociale), dans le respect de leur diversité. Le CESE soutient l'idée que les PME et les microentreprises ont leur place dans une stratégie RSE, avec des outils appropriés. Il souligne en outre que tous les types d'entreprise sont également concernés, non seulement les sociétés de capitaux mais aussi les entreprises en nom propre, les entreprises publiques, les mutuelles, les coopératives artisanales, industrielles et agricoles, les institutions paritaires, les associations d'économie sociale, etc. Il invite toutes ces formes d'entreprendre à s'investir dans l'Alliance. Une démarche de RSE est souhaitable dès la création de toute entreprise.

2.3.3 Le rôle des parties prenantes internes

2.3.3.1 La communication mentionne l'efficacité du dialogue social en matière de RSE et le rôle constructif de Comité d'entreprises européens dans la définition des bonnes pratiques. De ce fait, le CESE regrette que les organisations représentatives du dialogue social tant au niveau interprofessionnel que sectoriel n'aient pas été sollicitées au moment du lancement de l'Alliance.

⁽⁹⁾ Avis du CESE du 4 et 5 juillet 2006 sur la «Cohésion sociale: donner du contenu à un modèle social européen», rapporteur: M. EHNMARK (CESE 493/2006).

⁽¹⁰⁾ Avis du CESE du 22 mai 2006 sur la «Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil: Examen de la stratégie en faveur du développement durable — une plate-forme d'action», rapporteur: M. RIBBE (CESE 736/2006).

2.3.3.2 Pour le CESE ⁽¹¹⁾ «le modèle européen d'économie sociale de marché ne considère pas l'entreprise comme une simple société de capitaux ou un nœud de contrat mais aussi et même surtout comme une collectivité qui devrait être lieu de dialogue social». Il est fréquent que l'initiative de s'engager dans des pratiques RSE provienne de la tête de l'entreprise. Néanmoins, il ne peut y avoir de bonnes pratiques qui seraient le seul fait de la direction de l'entreprise. Le CESE considère que la RSE à l'europpéenne n'est pas la décision philanthrope mais le résultat du dialogue avec l'ensemble des forces vives de l'entreprise à tout niveau de la hiérarchie. Le chef d'entreprise mais aussi les cadres et l'ensemble des salariés sont concernés par la RSE, notamment par le dialogue avec les parties prenantes externes. Le Comité affirme que la RSE est digne de ce nom quand elle est intégrée à la stratégie d'entreprise et mise en œuvre par tous les acteurs de l'entreprise. La RSE étant par définition une pratique volontaire au delà de la loi, elle englobe et dépasse le droit contraignant.

2.3.3.3 C'est pourquoi les accords cadres internationaux (ACI) sur la RSE sont très intéressants. Ces accords sont négociés et signés d'une part par la direction de l'entreprise ou les directions des entreprises du groupe, d'autre part par les représentants des salariés. Pour ces derniers, il s'agit des fédérations sectorielles internationales ou européennes ou des fédérations syndicales nationales et du Comité d'Entreprise Européen. La signature des deux partenaires sociaux les engage à appliquer les principes de la RSE dans les relations de l'entreprise avec les parties prenantes externes, notamment les sous-traitants et les communautés territoriales.

2.3.3.4 Le CESE approuve la communication quand elle formule que «les salariés, leurs représentants et les syndicats devraient jouer un rôle plus actif dans l'élaboration et l'application» des principes de RSE. Il appelle les entreprises qui entendent soutenir l'Alliance à participer à celle-ci de manière pleine et entière, y compris en impliquant les représentants du personnel qui le souhaiteront. Lorsqu'il existe un Comité d'Entreprise Européen, celui-ci a un rôle à jouer.

2.3.3.4.1 Dans un avis récent ⁽¹²⁾, le CESE écrivait: «Le CESE soutient la dimension sociale de l'entreprise dans l'Union européenne et le rôle des CEE. S'agissant du développement durable et du modèle social européen, le débat européen s'est focalisé sur les spécificités de l'Union. La responsabilité sociale de l'entreprise dans l'économie mondiale est une des réponses apportées par cette dernière aux problèmes posés par la mondialisation, dont les effets négatifs pourraient être atténués par le respect des normes fondamentales de l'OIT par tous les États membres de l'Organisation du Commerce International.» et «Outre la protection des plus vulnérables et la prospérité, le modèle social européen se caractérise par le respect des droits qui fondent la dignité de la personne, en tous lieux et en toutes circonstances. Dans une Europe moderne, les droits de citoyenneté doivent

pouvoir être exercés partout, y compris sur le lieu de travail et en particulier dans les entreprises transnationales».

2.3.3.5 Le CESE encourage les entreprises et les organismes de formation professionnelle à inclure dans leurs plans pédagogiques une éducation au développement durable et à la RSE.

2.3.4 Les démarches sectorielles

2.3.4.1 La Commission continuera de soutenir les actions lancées en matière de RSE par les parties prenantes, notamment par les partenaires sociaux et les ONG, en particulier au niveau sectoriel. Elle souligne le rôle important des comités de dialogue social sectoriel. Le CESE apporte son soutien à ces initiatives. Il appelle les secteurs à s'assurer que ces initiatives incluent des participants de tous les États membres.

2.3.5 Faire de l'Europe un pôle d'excellence en matière de RSE

2.3.5.1 La communication entend «faire de l'Europe un pôle d'excellence en matière de RSE» mais ne dit mot de la manière d'apprécier le degré de qualité atteint. Pourtant, pour pouvoir affirmer se situer à un niveau d'excellence, il faudra bien qu'on puisse apprécier d'une manière ou d'une autre la qualité de RSE atteinte par l'Europe. Au delà de la reddition effectuée individuellement par les entreprises, l'Europe devrait pouvoir se comparer aux autres pôles régionaux en matière de RSE. Dans un premier temps, un portail rassemblant l'information disponible permettrait de constituer un recensement du nombre et du type d'entreprise, des thèmes abordés et des parties prenantes partenaires.

2.3.5.2 Pour faire de l'Europe un pôle d'excellence en matière de RSE, l'Alliance européenne devrait inclure un travail sur les outils appropriés. Les produits et services qui peuvent offrir une information sociétale de qualité et répondre à une traçabilité bénéficient déjà auprès des investisseurs, des consommateurs et des associations de consommateurs d'un réel avantage comparatif. Cette tendance se révélera de plus en plus importante dans la perspective d'un développement durable.

2.3.5.3 Le CESE souhaiterait que l'appréciation du niveau atteint en matière de RSE soit l'objet d'une réflexion approfondie. Ceci devrait se faire le plus vite possible afin d'assurer la crédibilité de la nouvelle démarche qui vise explicitement à l'excellence. Cette question devrait être à l'agenda des premières réunions (fin 2006) du Forum multi parties prenantes. Lors de ce forum, tenu à Bruxelles le 7 décembre 2006, la Commission a présenté le «compendium», c'est-à-dire une sorte d'inventaire, des initiatives prises jusqu'à présent dans le domaine de la responsabilité sociale des entreprises. Le CESE se déclare disposé à analyser ce qui a été réalisé dans des domaines spécifiques et à instaurer une collaboration institutionnelle avec la Commission, notamment en ce qui concerne la gestion du portail de la RSE.

⁽¹¹⁾ Avis du CESE du 8 juin 2005 sur les «*Instruments de mesure et d'information sur la Responsabilité sociale des Entreprises dans une économie globalisée*», rapporteuse: M^{me} PICHENOT (JO C 286 du 17.11.2005).

⁽¹²⁾ Avis du CESE du 13 septembre 2006 sur «*Les comités d'entreprise européens: un nouveau rôle pour promouvoir l'intégration européenne*», rapporteur: M. IOZIA paragraphe 1.11 et 1.13. JO C 318 du 23.12.2006.

2.3.5.4 Les concepts ne sont pas stabilisés et les outils ne font pas l'objet d'un consensus général. Pour autant, certains États membres mènent des politiques visant à une plus grande transparence des entreprises en matière de RSE. L'approfondissement de la connaissance des politiques nationales menées par les États membres permettrait un processus de fertilisation croisée. La réactivation, proposée par la communication, du groupe de haut niveau sur la RSE est un pas dans la bonne direction, d'autant que les nouveaux et futurs États membres y participeront activement. Un bilan des politiques publiques promouvant la RSE prendrait place dans le bilan de la stratégie européenne (de l'Union et des États membres) de développement durable prévu pour l'année 2007.

2.3.6 Information et transparence

2.3.6.1 Le CESE prend acte avec intérêt de l'intention de la Commission d'améliorer la transparence et l'information des consommateurs. Il souligne néanmoins que cette transparence et cette information en matière de RSE ne peuvent pas se limiter aux exigences de santé publique en matière de biens de consommation. Les consommateurs peuvent jouer un rôle d'incitation à la production responsable de biens et de services. Pour cela, ils ont besoin de savoir non seulement si les biens qu'ils consomment répondent aux exigences en matière de santé publique mais aussi s'ils sont fabriqués conformément aux normes sociales et environnementales. En outre, il convient d'élargir le souci de transparence à l'ensemble des secteurs économiques. Il est souhaitable que le consommateur sache si les biens qu'il consomme sont socialement responsables; il est souhaitable que l'investisseur et l'épargnant sachent si les entreprises dans lesquelles ils placent leur argent sont socialement responsables; il est souhaitable que le résident sache si les équipements, infrastructures et autres sont construits de façon socialement responsable, notamment s'ils respectent l'écologie. D'ores et déjà, les acteurs financiers, au travers de fonds d'investissement socialement responsables, s'intéressent à l'information extrafinancière sur les entreprises. Ils sont, avec les agences de notations extrafinancières, des acteurs privilégiés de la promotion de la RSE. Des secteurs industriels s'organisent pour définir des normes professionnelles telles que le secteur du bâtiment avec la Haute Qualité Environnementale, des secteurs très concernés comme ceux de l'aluminium, du pétrole et du papier se préoccupent de l'impact environnemental de leur activité. Le CESE considère qu'il serait utile que de telles initiatives d'autorégulation se propagent.

2.3.6.2 Les entreprises utilisent des techniques différentes pour évaluer leur viabilité financière (nature et transparence des investissements, des comptes et des contrôles) et leurs performances sociales et environnementales (conditions de travail, protection de la nature et des territoires dans la chaîne de valeur). Différentes et complémentaires, elles doivent être en synergie.

2.3.6.3 Pour assurer la légitimité et la fiabilité des agences de notation et de certification, la transparence sur les principes est indispensable. En effet, les entreprises doivent savoir selon quelles références elles sont notées. En ce sens, la CESE salue la publication des Principes de l'Investissement socialement responsable⁽¹³⁾. Il est important que ces agences établissent leur évaluation sur des critères basés sur les textes fondamentaux contenus dans la liste établie par le Forum multi parties prenantes de 2004. Les agences doivent présenter le maximum de transparence. Le standard CSRR-QS fut une tentative d'autorégulation de la profession. Le CESE appelle celle-ci à continuer dans cette voie. Dans un avis récent⁽¹⁴⁾, le CESE a appelé les entreprises européennes à s'investir dans l'élaboration et la révision des différents instruments de mesure et d'appréciation, tels notamment qu'EMAS, GRI, ISO 26000. Le CESE souligne qu'il faut éviter que de nouvelles normes internationales ne redéfinissent la notion de responsabilité sociétale des entreprises en la réduisant à une simple conformité aux obligations légales alors que, par nature, la RSE réside dans des initiatives volontaires d'entreprises au-delà de la loi. Il recommande aux représentations nationales qui élaborent les lignes directrices ISO 26 00 de promouvoir la définition européenne de la RSE, qui englobe la loi mais la dépasse. Quelque soit l'importance du travail accompli par les agences de notation, les entreprises ne doivent pas être obligées de se soumettre à des normes privées dont la vérification est onéreuse pour la PME. Lorsque les instruments se prêtent à la certification, celle-ci procède de la volonté de l'entreprise et ne doit en aucun cas être rendue obligatoire.

2.3.6.4 La communication souligne que «les acteurs externes, et notamment les ONG, les consommateurs et les investisseurs devraient intervenir davantage pour encourager voire récompenser le comportement responsable des entreprises» ou de jouer leur rôle d'alerte. Cela entraîne que l'information des acteurs externes devra être de bonne qualité. La communication encourage les entreprises qui soutiennent l'Alliance à communiquer des informations sur la RSE à tous les intéressés et, notamment, aux consommateurs, aux investisseurs et au grand public et invite les grandes entreprises à présenter leurs stratégies et leurs initiatives dans le domaine de la RSE ainsi que les résultats de celles-ci ou les meilleures pratiques, d'une manière aisément accessible au public. En matière d'information sur la RSE, le CESE rappelle sa proposition⁽¹⁵⁾ de la création d'un portail européen d'information sur les pratiques RSE des grandes entreprises. Considérant que l'analyse par un tiers permet une amélioration de l'information et garantit la transparence, le CESE prévoyait que les données en provenance des entreprises elles-mêmes soient analysées par un tiers de confiance, par exemple un observateur institutionnel européen. Cette analyse pourrait être effectuée ultérieurement, à partir des données du portail européen.

⁽¹³⁾ Voir le site des principes de l'ISR, en français: <http://www.unpri.org/principles/french.html>.

⁽¹⁴⁾ Avis du CESE du 8 juin 2005 sur les «Instruments de mesure et d'information sur la Responsabilité sociale des Entreprises dans une économie globalisée», rapporteuse: M^{me} PICHENOT (JO C 286 du 17.11.2005), paragraphes 4.4.1 et 4.4.2.

⁽¹⁵⁾ Avis du CESE du 8 juin 2005 sur les «Instruments de mesure et d'information sur la Responsabilité sociale des Entreprises dans une économie globalisée», rapporteuse: M^{me} PICHENOT (JO C 286 du 17.11.2005) (Paragraphe 4.4.3).

2.3.6.5 D'autre part, la communication précise qu'aucune exigence formelle n'est imposée aux entreprises qui veulent afficher leur soutien à l'Alliance et que la Commission européenne ne tiendra pas la liste des entreprises qui le feront. À l'heure actuelle, sept mois après le lancement de l'Alliance, seuls les sites web de l'UNICE, de CSR Europe et de certaines organisations patronales nationales présentent l'Alliance. Le CESE regrette que l'information ne soit pas accessible et ne soit pas présentée d'une manière regroupée à la disposition des intéressés.

2.3.7 Compétitivité et développement durable

2.3.7.1 L'entreprise responsable peut obtenir un avantage concurrentiel en terme d'image, ce qui intéresse particulièrement les entreprises du secteur des biens de consommation.

2.3.7.2 Les entreprises responsables constituent un terrain favorable à l'innovation et à la créativité. Leurs produits et services intègrent plus de qualité et de valeur pour le client. Cela aussi peut conduire à un avantage comparatif.

2.3.7.3 En anticipant les risques, la mise en place d'un processus intégré de RSE conduit à mieux gérer les crises, voire à les éviter, notamment en matière de risque de malversation et de risques industriels et technologiques. Par exemple, il y a moins d'accidents lorsque le personnel est en sécurité dans le travail parce qu'il a été bien formé et que les investissements utiles ont été faits. Ainsi les pratiques de RSE peuvent se traduire par une diminution mesurable des risques observés ou prévisibles. Le CESE considère avec intérêt le fait que certaines compagnies d'assurance en tiennent compte dans leurs tarifs et invite l'ensemble du secteur financier à faire de même.

2.3.7.4 L'application des principes de la RSE conduit l'entreprise à améliorer ses processus de prise de décision et sa gouvernance, améliorant ainsi ses performances à long terme. Une gestion des ressources humaines incluant un apprentissage tout au long de la vie et le maintien dans l'emploi des seniors permet une optimisation du capital humain dans l'entreprise et contribue au vieillissement actif. Le CESE considère avec intérêt les initiatives des milieux européens des experts comptables pour promouvoir le management responsable, à travers la qualité des informations relatives aux questions d'environnement et de personnel comme éléments d'analyse stratégique de l'entreprise.

2.3.7.5 Le CESE rappelle que la compétitivité à long terme résulte souvent d'actions ayant un coût à court terme. Il appelle les entreprises à ne pas se focaliser sur la seule rentabilité immédiate.

2.3.7.6 Il appelle les États membres et l'UE à impulser une attitude responsable des entreprises lors des achats publics (politique du mieux disant social et environnemental).

2.3.7.7 À l'échelle macroéconomique, la résolution des problèmes sociaux ou environnementaux entraîne la création ou le développement de nouveaux secteurs d'activité, ouvrant des champs de développement économique et de création d'emplois. Il s'agit par exemple de l'éco-efficacité, des services à la personne, des relations entre urbanisme et transports. Le CESE

appelle les pouvoirs publics des États membres et de l'UE à favoriser l'émergence et le développement de ces secteurs.

2.3.8 Les nouveaux États membres

2.3.8.1 Même si des efforts ont été accomplis dans certains des nouveaux États membres, les entreprises qui se disent en pointe sur la RSE sont principalement issues des anciens États membres.

2.3.8.2 Le CESE considère qu'il est indispensable de faire connaître et de valoriser les bonnes pratiques mises en place par les entreprises des nouveaux États membres, notamment les PME.

2.3.8.3 Du fait des différences de contexte économique et culturel, les entreprises des nouveaux États membres ont certainement beaucoup à apprendre de l'expérience d'entreprises se situant dans les régions ayant des caractéristiques proches des leurs. Quand des initiatives socialement responsables sont mises en œuvre dans un pays n'ayant pas une longue expérience de l'économie sociale de marché, elles peuvent inspirer plus directement les acteurs de pays ayant la même histoire.

2.3.8.4 Il est donc particulièrement important que l'information sur les bonnes pratiques des entreprises des nouveaux États membres soit portée à la connaissance de leurs homologues de tous les États membres et des futurs entrants.

2.3.8.5 Il convient également de promouvoir l'information de l'opinion publique, comme des différents groupes d'intérêt, sur les questions qui touchent à une activité économique responsable étant donné que la rapidité et la qualité de la mise en œuvre des principes de RSE dépendent en grande partie de leur dynamisme et de la participation de différentes parties prenantes.

2.3.9 La dimension internationale de la RSE

2.3.9.1 Le CESE approuve la position de la Commission qui entend continuer à promouvoir la RSE à l'échelle mondiale afin de maximiser la contribution des entreprises à la réalisation des objectifs du millénaire de l'ONU. Il soutient également les intentions de la Commission en matière de critères de référence internationaux concernant le comportement responsable des entreprises, c'est-à-dire encourager la mise en œuvre de la déclaration de principes tripartite de l'OIT sur les entreprises multinationales et la politique sociale, des principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, du Pacte mondial des entreprises (Global Compact) et des Principes d'Investissements socialement responsables des Nations-Unies et des autres instruments et initiatives de référence; donner l'impulsion à la promotion de normes environnementales strictes; prendre en compte le développement durable dans les accords bilatéraux de commerce et de coopération; encourager par des incitations commerciales le respect des grands principes internationaux en matière des droits de l'homme ou du travail, de protection de l'environnement et de gouvernance; intensifier la coopération avec l'OIT sur le travail décent; promouvoir la RSE dans le

cadre de la nouvelle stratégie pour l'Afrique; suivre les initiatives internationales connexes (travaux du représentant spécial des Nations-Unies, lignes directrices ISO, certification du processus de Kimberley). Ces encouragements sont d'autant plus importants qu'ils peuvent constituer pour certains pays une étape vers un droit social effectif.

Bruxelles, le 14 décembre 2006.

2.3.9.2 Le CESE considère que les Zones Franches d'Exportation, qui existent pour créer un climat d'investissement attractif, ne devraient en aucun cas opérer en dehors des limites fixées par la législation nationale du travail. Afficher une préoccupation de RSE dans ces Zones ne saurait être un substitut au respect du corpus des conventions fondamentales de l'OIT.

Le président

du Comité économique et social européen

Dimitris DIMITRIADIS

Avis du Comité économique et social européen «Les enfants — victimes indirectes de violences domestiques»

(2006/C 325/15)

Le Comité économique et social européen a décidé le 21 avril 2006, conformément à l'article 29, paragraphe 2 de son règlement intérieur, d'élaborer un avis sur: «*Les enfants — victimes indirectes de violences domestiques*»

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 7 novembre 2006 (rapporteuse: M^{me} HEINISCH).

Lors de sa 431^e session plénière des 13 et 14 décembre 2006 (séance du 14 décembre 2006), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 105 voix pour, 4 voix contre et 5 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le présent supplément d'avis se réfère aux définitions et analyses de l'avis du Comité économique et social européen du 16 mars 2006 relatif à «la violence domestique envers les femmes» qui traitait exclusivement de la violence conjugale exercée par les hommes contre les femmes (¹). *Le présent avis ne traite également que du domaine spécifique de la violence exercée dans le contexte familial, et plus précisément des conséquences de la violence conjugale sur les enfants qui en sont témoins. La violence exercée directement sur les enfants dans le contexte familial, très souvent perpétrée également par des femmes — les mères —, n'est pas l'objet du présent avis.* Bien que grandir dans un climat de violences physiques et psychologiques puisse avoir de graves conséquences sur les enfants, les enfants indirectement victimes de violences domestiques ne sont pas suffisamment pris en compte. Au regard des droits des enfants à une vie exempte de violences, en particulier à une éducation sans violence, ainsi qu'à des soins et à une protection, cette situation ne peut plus être acceptée.

1.2 Le CESE demande donc expressément aux présidences du Conseil de l'UE de s'occuper également du thème des «enfants — victimes indirectes de violences domestiques» dans le cadre de la «violence domestique envers les femmes».

Destinataires: Présidences du Conseil de l'UE; Commission.

(¹) Avis d'initiative du CESE du 16.3.2006 sur «La violence domestique envers les femmes», Rapporteuse: M^{me} HEINISCH (JO C 110 du 9.5.2006, pp. 89-94), Paragraphes 2.3.4 et 2.3.5.
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/oj/2006/c_110/c_11020060509fr00890094.pdf.

1.3 Le programme triennal (2006-2008) du Conseil de l'Europe intitulé «Construire une Europe pour et avec les enfants» a été lancé lors d'une conférence qui s'est tenue à Monaco les 4 et 5 avril 2006. Outre la «publicité» en faveur de la protection des droits des enfants, ce programme traitera de la «protection des enfants contre la violence». Pour conférer encore davantage de poids à cet important projet, précisément auprès des médias, le CESE propose une action commune du Conseil de l'Europe, du Parlement européen, du Comité des régions et de l'UNICEF.

Destinataires: Conseil de l'Europe, Parlement européen, Comité des régions, UNICEF.

1.4 La responsabilité principale en matière de lutte contre les violences domestiques incombe certes aux États membres. En raison de l'importance des droits des enfants et de la diversité des réactions nationales, le CESE estime toutefois qu'une stratégie paneuropéenne est nécessaire.

Il convient que cette stratégie paneuropéenne repose sur la réalisation d'une première étude à l'échelle de l'UE sur la prévalence des cas d'enfants qui grandissent dans un contexte de violences domestiques et sur les conséquences que cela comporte, ainsi que sur les possibilités et mesures de protection et d'assistance en faveur des enfants concernés indirectement par cette violence.

Destinataires: Commission, Direction générale «Justice, liberté et sécurité».

1.5 La violence perpétrée contre les enfants dans le contexte des violences domestiques ne peut être efficacement combattue qu'au niveau national. C'est pourquoi chaque État membre devrait également prendre expressément en charge la thématique des «enfants — victimes indirectes de violence domestique» lorsqu'il développe et met en œuvre son plan d'action national de lutte contre les violences domestiques. Dans ce contexte, les domaines suivants devraient bénéficier d'une attention particulière:

- Enquêtes sur la prévalence des cas d'enfants qui grandissent dans un contexte de violences domestiques et sur les conséquences que cela comporte.
- Enquêtes sur les possibilités et mesures de protection et d'assistance en faveur des enfants concernés indirectement par cette violence.
- Garantir que les enfants concernés indirectement par les violences domestiques soient pris en compte en tant que groupe à part entière dans les mesures spéciales d'assistance qui doivent être développées.
- Mise en réseau et coopération entre toutes les mesures prises dans tous les domaines d'action, en particulier toutefois entre les maisons d'accueil pour femmes en détresse et les services publics d'information destinés aux femmes d'une part et les services d'assistance aux jeunes, les tribunaux des affaires familiales, les centres de protection de l'enfance et les services publics d'information destinés aux familles d'autre part.
- Prise en compte de la dynamique des violences domestiques dans les réglementations relatives aux droits de visite et de garde.
- Prise en compte de la situation particulière des enfants des femmes migrantes maltraitées.
- Garantir la formation initiale et continue de toutes les professions compétentes et dans tous les domaines d'action pertinents, comme l'aide à l'enfance et à la jeunesse, les organismes de conseil et de protection, les organismes d'intervention, l'école, les jardins d'enfants et les organismes de loisirs, la santé publique, la police et la justice, dont la mission est de reconnaître que les enfants sont particulièrement menacés dans un contexte de violences domestiques et d'apporter une aide efficace aux personnes concernées.
- Élaboration et utilisation de mesures spéciales de prévention sur le thème des «enfants –victimes indirectes de violences domestiques».
- Conduite de campagnes de sensibilisation à l'attention des témoins directs potentiels des violences à l'égard des enfants (voisins, amis des parents ou famille), en vue de lutter contre l'indifférence de ces personnes vis-à-vis des atteintes aux enfants.
- Création de postes d'interlocuteurs pour les enfants et assistance apportée par des institutions publiques et non gouvernementales sur le modèle du médiateur pour enfants qui a déjà été institué dans de nombreux pays ⁽²⁾.
- Les plans d'action nationaux et les mesures et concepts qu'ils contiennent devraient être rendus publics grâce à des campagnes d'information.

⁽²⁾ Réseau européen de médiateurs pour enfants (ENOC): <http://www.ombudsnet.org>.

2. Exposé des motifs

2.1 Pourquoi un supplément d'avis?

2.1.1 Le présent supplément d'avis se réfère aux définitions et analyses de l'avis du Comité économique et social européen du 16 mars 2006 relatif à «la violence domestique envers les femmes» qui traitait exclusivement de la violence conjugale exercée par les hommes contre les femmes. *Le présent avis ne traite également que du domaine spécifique de la violence exercée dans le contexte familial, et plus précisément des conséquences de la violence conjugale sur les enfants qui en sont témoins. La violence exercée directement sur les enfants dans le contexte familial, très souvent perpétrée également par des femmes — les mères —, n'est pas l'objet du présent avis.* Des études empiriques montrent que, dans plusieurs pays européens, des enfants sont présents dans au moins la moitié des cas de violences domestiques, et que les trois quarts des femmes qui se réfugient dans une maison d'accueil y emmènent des enfants avec elles ⁽³⁾. Les enfants indirectement victimes de violences domestiques ne sont cependant toujours pas suffisamment pris en compte et ils sont loin de recevoir l'attention, l'aide et le soutien dont ils ont besoin. Le présent avis d'initiative entend faire changer cet état de fait en reconnaissant la situation des «enfants — victimes indirectes de violences domestiques», en décrivant les spécificités de cette situation, en désignant les problèmes de ces enfants et en formulant des recommandations pour améliorer leur situation et leurs droits.

2.2 La violence envers les enfants dans le contexte de la violence domestique

2.2.1 La violence envers les enfants a surtout lieu dans l'entourage proche, en particulier au sein de la famille. C'est là que les enfants sont le plus susceptibles de devenir victimes et témoins de violences: victimes de violences perpétrées par des adultes, témoins de violences perpétrées entre adultes.

2.2.2 Les enfants indirectement victimes de violences domestiques ne sont toujours pas suffisamment pris en compte tandis que la violence perpétrée directement sur les enfants au sein de la famille ou dans l'entourage social de la famille — mauvais traitements physiques, sexuels et psychologiques ainsi que négligence — est reconnue comme un problème précisément au niveau européen et par les États membres de l'UE depuis plusieurs années, qu'elle est considérée comme l'une des violations les plus sérieuses des droits des enfants, et que des conclusions appropriées ont été tirées en ce qui concerne la prévention de cette violence et la poursuite de ses auteurs ⁽⁴⁾.

2.2.3 La violence domestique 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 ⁽⁵⁾. Elle est surtout exercée par les hommes contre les femmes. Une grande partie des femmes concernées sont des mères. Lorsque les femmes subissent cette violence de la part de leur partenaire, les enfants sont dans les plupart des cas soit directement présents soit «à portée de voix» ⁽⁶⁾.

⁽³⁾ Ceci est démontré dans B. Kavemann/U. Kreyszig (sous la dir. de): *Handbuch Kinder und häusliche Gewalt*. Wiesbaden 2006.

⁽⁴⁾ Les nombreux projets soutenus dans le cadre du programme DAPHNE sont exemplaires à cet égard. Un rapport publié par le centre de recherche Innocenti de l'UNICEF en 2005 et intitulé «*Council of Europe Actions to Promote Children's Rights to Protection from all Forms of Violence*» (*Les actions du Conseil de l'Europe pour promouvoir les droits des enfants à être protégés contre toutes les formes de violence*) donne un aperçu actuel des activités menées par le Conseil de l'Europe pour promouvoir les droits des enfants à être protégés contre toutes les formes de violence.

⁽⁵⁾ Pour la définition, l'ampleur, les causes et les conséquences, voir l'avis du CESE sur la «Violence domestique envers les femmes» (note de bas de page 1).

⁽⁶⁾ Voir à ce sujet: A. Mullender/R. Morley: *Children living with domestic violence. Putting men's abuse of women on the Child Care Agenda*, Londres, 1994.

2.2.4 La violence exercée contre les mères est une forme de violence perpétrée contre l'enfant. Les enfants qui sont témoins de violence domestique, qui doivent y assister et voir leur père, *beau-père* ou *compagnon de leur mère* frapper ou maltraiter celle-ci, sont également toujours victimes de violence psychologique. Même si la violence domestique subie par les mères n'est pas une violence exercée directement sur les enfants, elle nuit toujours aux enfants (7).

2.2.5 Il a été en outre prouvé par plusieurs études scientifiques que la violence domestique envers les femmes et la maltraitance des enfants ont souvent lieu dans les mêmes familles (8). Les hommes qui maltraitent leur partenaire font souvent acte de violences à l'encontre des enfants également. Les femmes victimes de violences peuvent aussi parfois, parce qu'elles vivent dans un climat où la violence est banalisée, perpétrer à leur tour des violences à l'encontre de leurs enfants.

2.2.6 De plus, les femmes maltraitées sont souvent tellement accablées qu'elles ne peuvent pas convenablement prendre soin de leurs enfants et pourvoir à leurs besoins. Étant exposées en permanence aux mauvais traitements perpétrés par leur partenaire, de nombreuses femmes se voient privées de la possibilité d'essayer de protéger les enfants.

2.2.7 La violence domestique menace et détruit donc non seulement la vie des femmes mais représente également un handicap et un danger pour le bien-être des enfants.

2.3 Les conséquences de la violence domestique sur les enfants

2.3.1 Grandir dans un climat de violence physique et psychologique peut avoir de sérieuses conséquences sur les enfants. Les enfants — même en bas âge — se sentent désemparés et sans défense face à la violence de leur père, beau-père ou du compagnon de leur mère et à l'impuissance de la mère mais également en partie responsables de ce qui se passe. Ils croient souvent qu'ils sont eux-mêmes responsables de cette violence. Ils peuvent également essayer d'intervenir et de protéger leur mère et sont alors eux-mêmes maltraités.

2.3.2 Différentes études ont traité de cette problématique, notamment dans le monde anglo-saxon (9). On peut démontrer qu'il existe un lien clair entre une exposition à la violence et les conséquences sur l'enfant même si tous les enfants ne développent pas de troubles du comportement suite à la violence et que des critères empiriquement fiables font défaut pour déterminer la présence d'un risque et son ampleur dans les cas particuliers.

2.3.3 Parmi les facteurs de tension, il convient de citer notamment les éléments suivants: vivre dans une atmosphère menaçante, le caractère imprévisible de nouveaux actes de violence, la crainte pour la vie de la mère, l'expérience de l'impuissance dans les situa-

tions concernées, le sentiment d'isolement du fait de la loi du silence souvent imposée vis-à-vis de l'extérieur, les conflits de loyauté vis-à-vis des parents, le tort causé à la relation parents-enfant.

2.3.4 Les enfants peuvent développer de ce fait des problèmes graves et des troubles du comportement: des symptômes psychosomatiques et des troubles psychologiques comme une faible estime de soi, de l'anxiété, des troubles du sommeil, des difficultés scolaires, de l'angoisse, de l'agressivité et même des pensées suicidaires.

2.3.5 Lorsque les auteurs de violence ne maltraitent pas seulement leur partenaire mais également les enfants, les troubles psychologiques et du développement peuvent être encore plus sérieux.

2.3.6 Grandir dans un contexte de violences domestiques peut également avoir des incidences sur la manière dont les enfants perçoivent la violence et entraîner chez eux un comportement violent. Parce qu'ils sont les témoins du comportement parental ou parce qu'ils font eux-mêmes l'expérience de la violence, les enfants peuvent reprendre les modèles de comportement problématiques des adultes. Le «cercle de la violence» peut conduire à ce que les garçons intègrent le rôle du coupable et les filles celui de la victime et qu'à l'âge adulte, ils deviennent eux-mêmes auteurs ou victimes de violences domestiques.

2.3.7 Les conséquences semblent particulièrement sérieuses pour les enfants qui ont dû endurer le meurtre de leur mère par son partenaire.

2.4 Analyse et propositions du CESE

2.4.1 Lorsque les enfants grandissent dans un contexte de violences domestiques, ils en sont toujours affectés de manière directe ou indirecte. Ils sont exposés à de nombreuses tensions qui peuvent avoir d'importantes conséquences sur leur bien-être et leur comportement et ce, de manière durable.

2.4.2 L'importance de ces conséquences a longtemps été sous-estimée. Bien qu'une discussion ait été lancée sur cette problématique ces dernières années, les enfants victimes de violence domestique ne sont toujours pas suffisamment pris en compte.

2.4.3 Dans le contexte des droits des enfants à une vie dénuée de violence, en particulier à une éducation sans violence, ainsi qu'à des soins et à une protection, cette situation ne peut plus être acceptée (10).

2.4.4 Les propositions du CESE sont axées notamment sur les domaines suivants:

2.4.5 Enquêtes dans les États de l'UE sur la situation des enfants au regard des violences domestiques.

(7) Voir à ce sujet: E. Peled e.a. (sous la direction de): *Ending the cycle of violence. Community response to children of battered women*. Thousand Oaks, CA 1995.

(8) Voir à ce sujet: A. Mullender/R. Morley: *Children living with domestic violence. Putting men's abuse of women on the Child Care Agenda*, Londres, 1994.

(9) On trouve une brève présentation et une évaluation comparatives de nombre de ces études dans Jeffrey L. Edleson: *Should childhood exposure to adult domestic violence be defined as child maltreatment under the law?* <http://www.mincava.umn.edu/link/documents/shouldch/shouldch.shtml>.

(10) Comme c'est le cas dans la Convention internationale des droits de l'enfant adoptée par l'assemblée générale des Nations Unies en 1989 et qui a été ratifiée entre-temps par tous les signataires à l'exception de deux pays. Une communication de la Commission a été publiée en juillet 2006 sur la situation des droits de l'enfant au niveau de l'UE (COM(2006) 367 fin). Avis du CESE du 12/13.12.2006 sur la Communication de la Commission «Vers une stratégie européenne des droits de l'enfant», rapporteuse: M^{me} VAN TURNHOUT.

2.4.5.1 La situation est extrêmement variée d'un pays à l'autre de l'UE pour ce qui est de la question de savoir si et dans quelle mesure la situation des enfants qui vivent dans un contexte de violences domestiques a été reconnue comme un problème dans les États membres de l'UE et si cette reconnaissance a conduit à des mesures d'intervention et de prévention ⁽¹¹⁾. Cela correspond à la situation décrite au niveau de l'UE dans l'avis du CESE sur la «violence domestique envers les femmes» ⁽¹²⁾.

2.4.5.2 Il serait important pour la discussion scientifique et politique au sein de l'Union européenne de disposer d'informations exactes et à jour sur la manière dont la société traite le phénomène des violences domestiques, les bases juridiques et les approches concernant la protection et l'assistance apportées aux enfants, et les mesures d'intervention et de prévention.

2.4.6 Réalisation de projets de recherche sur le type et l'ampleur des violences domestiques et sur leurs conséquences sur les enfants

2.4.6.1 Le domaine de recherche concernant «les enfants dans le contexte des violences domestiques» doit être décrit comme une «terra incognita» dans la plupart des États membres ⁽¹³⁾. Il n'existe que de rares études sur la situation des enfants qui grandissent dans un contexte de violences domestiques. Les possibilités d'accès à l'aide et à l'assistance ainsi que les obstacles qui s'y opposent ne font l'objet que de rares recherches.

2.4.6.2 Il conviendrait que des enquêtes et des projets de recherche soient réalisés dans tous les États membres de l'UE sur les enfants qui vivent dans un contexte de violences domestiques. Il serait judicieux et nécessaire de coordonner les procédés afin de garantir que les méthodes et les résultats puissent être comparés ⁽¹⁴⁾.

2.4.7 Promouvoir l'assistance aux enfants indirectement victimes de violences domestiques

2.4.7.1 Tandis que les mesures de protection et d'assistance en faveur des femmes victimes de violences domestiques se sont clairement améliorées ces dernières années, il n'existe jusqu'à présent que de rares mesures de protection destinées aux enfants de ces femmes.

2.4.7.2 Pour que ces enfants soient protégés efficacement, il est important de distinguer la violence dont ils font l'expérience indirectement en tant que témoins et celle vécue directement du fait des mauvais traitements et des abus parentaux dont ils sont les victimes.

⁽¹¹⁾ C'est ce que montrent les rapports et informations existants sur l'Irlande, la Grande-Bretagne, le Danemark, la Suède et l'Allemagne. L'ouvrage publié sous la direction de Barbara Kavemann et Ulrike Kreyszig et intitulé «Handbuch Kinder und häusliche Gewalt» (Wiesbaden, 2006) donne un bon aperçu de la situation actuelle en Allemagne et dans quelques autres États membres.

⁽¹²⁾ Voir à ce sujet le paragraphe 2.3.2. de l'avis du CESE sur la «violence domestique envers les femmes» (note de bas de page 1).

⁽¹³⁾ Cette problématique n'est même pas abordée dans le chapitre consacré à la «violence contre les enfants et les jeunes» du rapport publié récemment (février 2006) et intitulé «State of European research on the prevalence of interpersonal violence and its impact on health and human rights» (État de la recherche européenne sur la prévalence de la violence interpersonnelle et sur son impact sur la santé et les droits humains). ([http://www.cahrvi.uni-osnabrueck.de/reddot/CAHRVreportPrevalence\(1\).pdf](http://www.cahrvi.uni-osnabrueck.de/reddot/CAHRVreportPrevalence(1).pdf)).

⁽¹⁴⁾ Par exemple dans le cadre du programme DAPHNE ou par l'intermédiaire d'une institution comme le réseau de recherche de l'UE nommé «réseau européen d'action de coordination sur les violations des droits humains (CAHRV)» qui est chargé de mener des recherches sur toutes les formes de violences interpersonnelles dans les relations entre les sexes et les générations et qui est financé par la Commission européenne dans le cadre du 6^{ème} programme cadre (PCRD) (Voir http://www.cahrvi.uni-osnabrueck.de/reddot/print_franzoesisch/index.html).

Même s'il y a souvent des chevauchements, il conviendrait que les enfants touchés indirectement par la violence domestique soient pris en compte en tant que victimes à part entière, pour lesquelles il convient de développer des mesures d'assistance spéciales.

2.4.7.3 Dans les cas de violences domestiques, ni l'homme maltraité ni la femme maltraitée ne sont en mesure de bien cerner la situation des enfants. C'est pourquoi les enfants ont besoin de services de consultation et d'assistance assurés par des institutions publiques et non gouvernementales. Les réglementations suédoises sont exemplaires à cet égard. Les enfants et les jeunes suédois disposent jusqu'à l'âge de 18 ans de leur propre médiateur («Barnombudsmannen») qui entretient entre autres des contacts réguliers avec les enfants et les jeunes pour connaître leurs avis et leurs points de vue ⁽¹⁵⁾.

2.4.7.4 Très souvent, ce sont les voisins, les amis des parents ou la famille qui sont témoins des violences à l'égard des enfants. S'ils montraient une attitude active, de nombreuses tragédies pourraient être évitées. En pratique, il est cependant très rare qu'ils s'efforcent d'apporter leur aide à l'enfant maltraité. Pour vaincre ce type d'indifférence, il convient d'agir de manière conséquente et de conduire des campagnes d'information adaptées, qui libèrent également des émotions positives chez les témoins potentiels de violences.

2.4.8 Améliorer la coopération entre la protection de l'enfance et la protection des femmes

2.4.8.1 La protection des femmes et celle de leurs enfants contre les violences domestiques semblent très apparentées. Mais il existe en fait des conflits d'intérêt non négligeables entre la protection et l'assistance apportées aux femmes et celles apportées aux enfants.

2.4.8.2 Les maisons d'accueil et les services de conseils pour les femmes d'une part et les services d'assistance aux jeunes d'autre part entretiennent souvent une certaine méfiance les uns envers les autres.

2.4.8.3 Les résultats empiriques montrent cependant clairement que la coopération est nécessaire: Lorsque la menace et la maltraitance subies par la mère sont ignorées, les réglementations relatives aux droits de visite et de garde peuvent toujours contraindre les femmes à entretenir des contacts avec le partenaire violent, même après une séparation, et ainsi mettre les femmes et les enfants en danger et leur causer du tort ⁽¹⁶⁾.

⁽¹⁵⁾ Voir à ce sujet le discours du médiateur actuel «Corporal Punishment of Children» dans lequel il traite de la situation des enfants qui sont devenus témoins de violences domestiques (uniquement en anglais). ([http://www.bo.se/files/in %20english, %20publikationer, %20pdf/corporal %20punishment %20of %20children060501.pdf](http://www.bo.se/files/in_%20english,%20publikationer,%20pdf/corporal_%20punishment_%20of_%20children060501.pdf)) Cette institution existe dorénavant également dans d'autres pays; voir à ce propos le réseau européen des médiateurs pour enfants (ENOC): <http://www.ombudsmannet.org>

⁽¹⁶⁾ Cf. par exemple M. Hester/l. Radford: «Domestic violence and child contact arrangements in England and Denmark», Bristol, 1994. 70 % des femmes dont les enfants étaient en contact avec le père ont été à nouveau maltraitées lors des visites ou de l'accompagnement des enfants chez le partenaire, et/ou menacées, même après plus d'un an de séparation; 55 % des enfants ont été maltraités pendant les visites.

2.4.8.4 L'objectif des stratégies et réglementations à venir doit être de mettre en place une bonne coopération entre les maisons d'accueil pour femmes en détresse et les services publics d'information destinés aux femmes d'une part et les services d'assistance aux jeunes, les tribunaux des affaires familiales, les centres de protection de l'enfance et les services publics d'information destinés aux familles d'autre part.

2.4.9 Davantage prendre en compte la dynamique des violences domestiques dans les réglementations du droit de visite et du droit de garde

2.4.9.1 Les réglementations des États membres de l'UE relatives au droit de la famille sont très souvent axées sur le modèle de la parentalité commune et coopérative et de la responsabilité commune de la mère et du père envers l'enfant, y compris à la suite d'une séparation, ainsi que sur la possibilité pour l'enfant de rendre visite à ses deux parents.

2.4.9.2 Dans les cas de violences domestiques où le parent violent passe outre les droits et les limites de sa partenaire et de l'enfant en permanence et, le plus souvent, pendant une longue période, et leur inflige des blessures physiques et psychologiques, les conditions nécessaires à la mise en œuvre d'un tel droit de la famille, à savoir une relation responsable et respectueuse ainsi que la capacité de faire la distinction entre les conflits conjugaux et le rôle parental, font défaut.

2.4.9.3 Dans les procédures de recours relatifs à la garde d'un enfant, il faut donc, davantage qu'auparavant, prendre en considération les éléments typiques de la violence domestique et en particulier la forte probabilité que le risque de violence demeure après la séparation. La protection et la sécurité des femmes et des enfants doivent être des éléments essentiels de la décision.

2.4.9.4 Lorsque l'on met en balance le droit des femmes à être protégées et soutenues, la protection et le bien-être des enfants et les droits des hommes, c'est la protection contre la violence qui doit toujours prévaloir sur le droit à entretenir un contact.

2.4.10 Des exigences particulières: les enfants des femmes migrantes maltraitées

2.4.10.1 Un certain nombre de cas de violences domestiques concerne des femmes et des enfants qui ont vécu une expérience d'immigration. Ils sont plus facilement susceptibles d'être menacés en raison des facteurs suivants: ils sont séparés des membres de leur famille, ils ont quitté leur environnement social habituel qui ne tolérerait pas la violence, leur condition de séjour est irrégulière, leurs connaissances linguistiques sont faibles et les conditions de vie sont difficiles dans leur environnement social. Les femmes migrantes

semblent être plus fréquemment concernées par la violence domestique que les femmes du pays d'accueil.

2.4.10.2 La violence domestique est présente dans tous les pays, dans toutes les cultures et dans tous les milieux sociaux sans exceptions mais les femmes et les enfants sont particulièrement menacés dans les sociétés et les cultures où l'égalité entre les hommes et les femmes est la moins prononcée, où la répartition des rôles en fonction de critères de genres est la plus forte et où des normes culturelles viennent à l'appui des droits que les hommes ont vis-à-vis des femmes.

2.4.10.3 La situation juridique liée à chacune des conditions de séjour réduit concrètement le spectre des actions possibles. Cela est particulièrement valable pour les femmes migrantes en situation irrégulière et pour leurs enfants.

2.4.10.4 Il convient donc de prendre particulièrement en compte la situation des femmes migrantes et celle de leurs enfants lors de toutes les mesures d'intervention, d'aide et d'assistance. Il faut par ailleurs mettre en œuvre des campagnes d'information et d'amélioration de la sécurité de ces groupes de personnes en coopération avec les acteurs sociaux et les organisations de la société civile organisée.

2.4.11 Améliorer la formation initiale et la formation continue de toutes les professions qui interviennent dans le contexte de la violence domestique

2.4.11.1 La prise en compte des intérêts des enfants exige un haut degré de professionnalisme de la part de toutes les professions compétentes et de tous les domaines d'action pertinents — comme l'aide à l'enfance et à la jeunesse, les organismes de conseil et de protection, les organismes d'intervention, l'école, les jardins d'enfants et les établissements de loisirs, la santé publique, la police et la justice.

2.4.12 Mettre l'accent sur l'importance de la prévention contre la violence domestique

2.4.12.1 Tous les concepts et toutes les mesures qui sont appropriés pour empêcher la violence domestique perpétrée contre les femmes ont également un impact correspondant sur la situation des enfants qui vivent dans un contexte de violences domestiques ⁽¹⁷⁾.

2.4.12.2 De plus, il convient d'avoir recours à des mesures spéciales de prévention relatives aux enfants indirectement victimes de violences domestiques. Citons notamment les outils d'information destinés aux travailleurs de tous les domaines d'action.

Bruxelles, le 14 décembre 2006.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁷⁾ Voir à ce sujet l'avis du CESE intitulé «Violence domestique envers les femmes».

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission — Vers une stratégie européenne sur les droits de l'enfant»

COM(2006) 367 final

(2006/C 325/16)

Le 13 juillet 2006, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté économique européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 7 novembre (rapporteuse: M^{me} VAN TURNHOUT).

Lors de sa 431^e session plénière des 13 et 14 décembre 2006 (séance du 13 décembre 2006), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis à l'unanimité.

1. Résumé

1.1 Le Comité économique et social européen accueille favorablement la communication de la Commission intitulée: *Vers une stratégie européenne sur les droits de l'enfant*. Il soutient, en particulier, la proposition d'instaurer une stratégie européenne globale visant à promouvoir et à protéger efficacement les droits de l'enfant dans le cadre des politiques internes et externes de l'Union européenne, ainsi qu'à soutenir les efforts déployés en la matière par les États membres.

1.2 Le CESE regrette cependant que la communication n'indique pas que la stratégie devrait reposer sur des normes minimales et qu'elle ne comporte pas d'objectifs transversaux assortis d'objectifs et de délais concrets.

1.3 Le CESE se félicite des structures proposées pour soutenir cette stratégie, soit une unité sur les droits de l'enfant au sein de la Commission et un coordinateur pour les droits de l'enfant; un groupe interservices sur les droits de l'enfant à la Commission; un forum européen pour les droits de l'enfant; une plate-forme de discussion et de travail en ligne; des activités pour associer directement les enfants au processus et une stratégie de communication sur les droits de l'enfant. Le CESE entend jouer un rôle actif dans ces espaces importants.

1.4 Le CESE regrette toutefois qu'une attention accrue ne soit pas prêtée aux enfants de sexe féminin, aux enfants porteurs de handicap, migrants, demandeurs d'asile et réfugiés, tant au niveau communautaire que mondial.

1.5 Le CESE accueille avec satisfaction la reconnaissance de l'obligation, pour les États membres, de respecter les traités internationaux. Il demande que la stratégie insiste sur la nécessité que les États membres respectent, de toute urgence, les engagements qu'ils ont pris à l'égard des droits de l'enfant, en parti-

culier dans le cadre de la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant.

1.6 Le CESE demande que la stratégie tienne compte de la diversité des enfants et de leurs besoins différents, en mettant plus particulièrement l'accent sur les questions de pauvreté et de discrimination des enfants. Le CESE recommande d'accorder la priorité à l'élaboration d'une série d'indicateurs comparables et à la collecte de données cohérentes au niveau des États membres. Il plaide en particulier pour que soit dûment prise en considération la question d'une éducation de qualité pour les enfants de moins de six ans et pour que soient arrêtés des objectifs qualitatifs complémentaires pour les services de garde d'enfants

1.7 Le CESE demande instamment que le coordinateur aux droits de l'enfant bénéficie d'un statut et d'un effet de levier politique suffisant pour atteindre les objectifs de cette unité; et que l'engagement politique nécessaire soit consacré à la promotion de la Communication et à l'élaboration d'un Livre vert et d'une stratégie. Il suggère par ailleurs que le Parlement européen considère la possibilité de mettre en œuvre une mesure spécifique destinée à financer la stratégie et les actions qu'elle propose.

2. Informations de base

2.1 Les droits de l'enfant constituent une partie intégrante des droits de l'homme, que l'Union européenne et ses États membres sont tenus de respecter en vertu des traités internationaux et européens en vigueur, en particulier la CDE et ses protocoles facultatifs ⁽¹⁾, les objectifs du millénaire pour le développement ⁽²⁾ et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après «la Convention européenne des droits de l'homme») ⁽³⁾. L'Union européenne elle-même a reconnu expressément les droits de l'enfant dans la Charte des droits fondamentaux ⁽⁴⁾, notamment dans son article 24.

⁽¹⁾ Protocole des Nations unies visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants; Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants; Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés.

⁽²⁾ Déclaration du millénaire, adoptée par l'assemblée générale des Nations unies le 18 septembre 2000, lors de sa 55^{ème} session.

⁽³⁾ Texte intégral disponible sur: <http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Basic+Texts/Basic+Texts/The+European+Convention+on+Human+Rights+and+its+Protocols/>.

⁽⁴⁾ Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (JO C 364 du 18.12.2000), disponible sur: http://ec.europa.eu/justice_home/unit/charte/index_fr.html.

2.2 Dans sa communication relative aux objectifs stratégiques 2005–2009, la Commission a fait des droits de l'enfant l'une de ses premières priorités, déclarant: «Une priorité particulière doit être accordée à la protection efficace des droits de l'enfant, à la fois contre l'exploitation économique et toute forme d'abus, l'Union européenne agissant comme modèle pour le reste du monde»⁽³⁾. C'est dans ce contexte qu'en avril 2005, le groupe de commissaires chargé des droits fondamentaux, de la lutte contre la discrimination et de l'égalité des chances a décidé de lancer une initiative spécifique en faveur de la promotion, de la protection et de l'application des droits de l'enfant dans les politiques internes et externes de l'Union européenne.

2.3 En mars 2006, le Conseil européen a invité les États membres à «prendre les mesures nécessaires pour réduire rapidement et sensiblement la pauvreté touchant les enfants, en donnant à tous des chances égales, quelle que soit leur origine sociale».

2.4 Cette communication donne effet à ces résolutions.

3. Observations générales

3.1 Le Comité économique et social européen se félicite de la communication de la Commission intitulée «Vers une stratégie européenne sur les droits de l'enfant» qui vise tous les enfants âgés de moins de 18 ans. Le Comité soutient cette initiative importante de la Commission qui jette les bases pour le développement d'une politique sur les droits de l'enfant. Le Comité souligne en particulier la proposition faite par la Commission d'élaborer une stratégie européenne globale pour promouvoir et sauvegarder réellement les droits de l'enfant dans les politiques internes et externes de l'Union européenne et de soutenir les efforts des États membres dans ce domaine.

3.2 Le destin de l'Europe dépend de plus en plus de sa capacité à encourager des sociétés inclusives, qui protègent les enfants. Cette communication vient affirmer que la promotion et la sauvegarde des droits de l'enfant est fondamentale pour l'avenir de l'Union européenne; elle reconnaît que la construction de sociétés attentives aux enfants au sein de l'UE est indissociable de la nécessité d'approfondir et de consolider l'intégration européenne. Les enfants ne doivent pas seulement être importants en tant que futurs adultes et future main-d'œuvre. Il faut aussi reconnaître que l'enfance est une période de la vie essentielle et précieuse en soi et pour elle-même.

3.3 Le CESE regrette que le processus constitutionnel européen soit dans une impasse, sachant que le Traité constitutionnel et la Charte des droits fondamentaux reconnaissent explicitement les droits de l'enfant. En conséquence, les rares bases juridiques en matière de droits de l'enfant ont des implications pour les éventuelles ressources budgétaires.

⁽³⁾ «Objectifs stratégiques 2005–2009. Europe 2010: un partenariat pour le renouveau européen — Prospérité, solidarité et sécurité» COM(2005) 12 du 26.1.2005.

3.4 Reconnaisant la multitude de défis auxquels sont confrontés les enfants dans la société actuelle, le CESE a apporté, ces dix dernières années, une contribution régulière aux développements communautaires de la politique à l'égard de la jeunesse⁽⁶⁾. Il a initié d'importants débats dans des domaines majeurs tels que l'emploi des jeunes, l'intégration sociale, l'éducation, la mobilité, la participation et le rôle des ONG.

3.5 Le CESE se félicite que l'on considère comme fondamental d'accorder une reconnaissance spécifique aux droits de l'enfant et de ne pas se contenter de les intégrer aux droits de l'homme en général. Le CESE estime qu'en raison de leur vulnérabilité et de leurs besoins spécifiques, les enfants doivent bénéficier de garanties spéciales et d'un traitement spécifique, en ce compris une protection juridique appropriée.

3.6 Le CESE demande instamment que la stratégie reconnaisse le rôle important de la famille, surtout des parents, ainsi que la responsabilité des États membres qui consiste à aider les parents à assumer leur mission éducative par toutes sortes de moyens et pas seulement des moyens financiers.

3.7 Le CESE se félicite de l'adoption d'une définition de l'enfant comme tout être humain âgé de moins de 18 ans, conformément à la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant (CDE). Il faudra toutefois veiller à la cohérence et à la coordination des politiques européennes visant les enfants âgés de 15 à 18 ans, dans la mesure où ce groupe s'inscrit également dans le cadre de la définition européenne de jeune. La stratégie devrait réitérer les cibles pertinentes contenues dans le pacte européen pour la jeunesse et la méthode ouverte de coordination pour la jeunesse.

⁽⁶⁾ Avis du CESE du 28.2.1996 sur «La politique culturelle européenne à l'intention de l'enfance». Rapporteur: M. SKLAVOUNOS (JO C 153 du 28.5.1996)

Avis du CESE du 2.7.1998 sur «L'exploitation des enfants et le tourisme sexuel». Rapporteur: M. SKLAVOUNOS (JO C 284 du 14.09.98)

Avis du CESE du 29.11.2000 sur le «Livre Blanc: Politique de la jeunesse». Rapporteuse: M^{me} HASSETT-VAN TURNHOUT (JO C 116 du 20.4.2001)

Avis du CESE du 24.4.2002 sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant l'Année européenne de l'éducation par le sport 2004». Rapporteur: M. SKLAVOUNOS (JO C 149 du 21.06.02). Avis du CESE du 25.4.2002 sur le Livre blanc «Un nouvel élan pour la jeunesse européenne». Rapporteuse: M^{me} HASSETT-VAN TURNHOUT (JO C 149 du 21.06.02)

Avis du CESE du 24.9.2003 sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant un programme d'action communautaire pour la promotion des organismes actifs au niveau européen dans le domaine de la jeunesse». Rapporteuse: M^{me} HASSETT-VAN TURNHOUT (JO C 10 du 14.01.04)

Avis du CESE du 16.12.2004 sur les «Relations entre générations». Rapporteur: M. BLOCH-LAINÉ (JO C 157 du 28.6.2005)

Avis du CESE du 10.3.2005 sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant le programme Jeunesse en action pour la période 2007-2013». Rapporteur: M. RODRIGUEZ GARCÍA-CARO (JO C 234 du 22.9.2005)

Avis du CESE du 11.5.2005 sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux médicaments utilisés en pédiatrie, modifiant le règlement (CEE) n° 1768/92, la directive 2001/83/CE et le règlement (CE) n° 726/2004». Rapporteur: M. BRAGHIN (JO C 267 du 27.10.2005)

Avis du CESE du 14.12.2006 sur le thème «Les enfants — victimes indirectes de violences domestiques» (avis d'initiative). Rapporteuse: M^{me} HEINISCH.

3.8 Le CESE demande instamment à la Commission d'élaborer des normes minimales et d'inclure des objectifs globaux avec un programme et des délais clairs pour la mise en œuvre de la communication.

3.9 L'Europe a besoin de l'engagement continu des enfants pour aider à construire une Europe intégrée, compétitive, sûre et inclusive. Si l'on veut que l'Union européenne ait une signification pour les enfants, il faut qu'elle joue un rôle dans leur vie, qu'elle s'intéresse explicitement et réponde de façon visible et créative à leurs besoins.

3.10 Le CESE salue que la Commission reconnaisse, dans sa communication, la nécessité que les enfants puissent exprimer leur opinion dans le cadre de tout débat et de toute décision ayant une incidence sur le cours de leur existence, conformément à l'article 12 de la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant. Toute politique visant les enfants doit être guidée par le principe fondamental de participation des enfants, principe réitéré aux niveaux européen et international (7).

3.11 Le CESE salue également les activités proposées par la Commission pour associer directement les enfants à ce processus. Les États membres et les institutions doivent fournir les ressources, le soutien et les mécanismes nécessaires pour faciliter la participation des enfants au développement et à la mise en œuvre de la stratégie. Les enfants devraient être impliqués dès le début dans le processus, au moyen de méthodologies adaptées aux différents âges, telles que le dessin, les débats encadrés etc. Il faut souligner qu'un défi essentiel de ce travail consistera à inclure les enfants issus de milieux défavorisés ou de minorités ethniques, ainsi que les enfants souffrant de handicaps et à garantir l'égalité des chances pour tous ces enfants.

3.12 Une approche horizontale dans la mise au point des politiques garantit une stratégie mieux coordonnée et plus efficace. Les États membres consultent régulièrement les organisations patronales et syndicales lorsqu'ils élaborent des politiques comme les lignes directrices pour l'emploi. De même, le succès de cette initiative dépendra de la mobilisation de toutes les parties concernées et, en particulier, des enfants eux-mêmes, des organisations qui se consacrent aux enfants, des parents, des partenaires sociaux, des collectivités régionales et locales ainsi que des États membres.

3.13 Aussi, le CESE espère-t-il que cette communication posera les bases, tant au niveau européen que national, d'un partenariat plus efficace entre décideurs, collectivités locales et régionales, organisations non-gouvernementales et enfants. Une participation réelle et continue des enfants et des organisations consacrées à l'enfance à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques permettra de répondre aux besoins des jeunes et d'assurer qu'ils s'approprient la stratégie future.

(7) Convention des Nations unies sur les droits de l'enfant, 1989; Déclaration des Nations unies concernant l'«Année internationale de la jeunesse: participation, développement, paix»; Charte européenne sur la participation des jeunes à la vie locale et régionale du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, 1992; Recommandation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur «La participation des jeunes et l'avenir de la société civile», Recommandation n° R (97) 3 du 4 février 1997; Résolution du Conseil et des Ministres chargés de la jeunesse, réunis au sein du Conseil du 8 février 1999 (JO 1999/C42/01).

3.14 Les jeunes ne constituent pas une catégorie homogène. C'est pourquoi le CESE recommande qu'au niveau de l'UE et des États membres, les politiques prennent en compte la diversité des enfants et de leurs besoins; par exemple, certains enfants sont défavorisés en raison de leur lieu d'habitation, leur âge, leur sexe, leur origine ethnique, leur religion, leur culture, leur langue, leur handicap, leur structure familiale. Une attention particulière devra être apportée aux conséquences de la pauvreté, de l'exclusion sociale, du handicap, de la discrimination et du racisme, ainsi qu'à la situation des enfants issus de minorités ethniques ou réfugiés, aussi bien au sein de l'UE que dans le reste du monde.

3.15 Le CESE souscrit à l'affirmation que «le lieu de vie n'est pas non plus sans exercer une influence»; les enfants peuvent être désavantagés en raison d'un accès inégal aux services disponibles dans la région où ils vivent, tel que l'accès à un enseignement de qualité, aux soins de santé, au logement, aux services sociaux, aux transports publics, aux infrastructures de jeux et de loisirs, aux informations et à la participation dans la société civile. Aussi, le CESE recommande-t-il que la stratégie comporte des objectifs spécifiques visant à garantir l'égalité des chances pour les enfants, quelle que soit leur origine géographique; cela suppose de renforcer les activités de lutte contre la pauvreté qui touche les enfants.

3.16 Le Comité regrette qu'une plus grande attention ne soit pas accordée à la situation des petites filles, des enfants handicapés, des enfants de migrants, de demandeurs d'asile et de réfugiés aussi bien au sein de l'UE que dans le reste du monde.

3.17 Conformément à l'engagement qu'a pris la Commission d'intégrer les questions de handicap dans les politiques communautaires, expressément confirmé en 2003 dans le plan d'action européen relatif à l'égalité des chances pour les personnes handicapées (8), le handicap doit être intégré dans la stratégie afin de garantir la participation et l'inclusion pléines et égales des enfants souffrant de handicap.

3.18 Le CESE soutient les conclusions de la Commission sur le statut de la femme 2007 selon lesquelles «tout en reconnaissant qu'un certain progrès a été accompli dans la participation des femmes au processus décisionnel à tous les niveaux, il est préoccupant de constater l'existence d'obstacles sérieux et persistants, nombreux et divers, qui continuent à entraver le progrès des femmes et leur participation au processus décisionnel, dont la féminisation de la pauvreté, l'accès inéquitable à la santé, à l'éducation, à la formation et à l'emploi, les conflits armés et le manque de sécurité» (9).

3.19 Le CESE regrette qu'il n'y ait aucune référence à des structures favorisant un développement précoce de qualité pour les enfants de moins de six ans, malgré la priorité à long terme

(8) COM(2003) 650 final du 30.10.03.

(9) Conseil économique et social des Nations unies, Commission sur le statut de la femme 2007: thème prioritaire: la discrimination et la violence à l'égard des filles.

de l'UE relative à la prise en charge pendant la journée et l'adoption par l'UE d'objectifs quantitatifs. Le CESE demande instamment l'inclusion explicite de cette question dans la stratégie proposée dans la mesure où elle a un impact important dans la vie et le bien-être des enfants et s'inscrit dans le cadre des objectifs de la communication ⁽¹⁰⁾. En particulier, le Comité demande instamment l'élaboration d'objectifs qualitatifs complémentaires pour les services de garde d'enfants, qui prennent en compte les droits de l'enfant et leur intérêt supérieur et se fondent sur les travaux préalablement réalisés par le Conseil des Ministres et le Réseau sur les modes de garde des enfants de la Commission européenne ⁽¹¹⁾.

3.20 Le CESE salue le travail actuel de l'Union européenne concernant la réduction de la pauvreté des enfants. Néanmoins, les États membres doivent relever plus rapidement le défi de l'éradication de la pauvreté des enfants et se fixer des objectifs immédiats. Ce défi nécessitera un plan d'action global, soutenu et doté de ressources prenant en compte la nature pluridimensionnelle de la pauvreté des enfants. Ce plan d'action devrait accorder une attention particulière aux travailleurs à bas revenu avec enfants ainsi qu'aux personnes en marge du marché de l'emploi. La pauvreté des enfants a de graves effets sur les enfants dans toute une série de domaines tels que la santé, l'éducation ainsi que les perspectives futures de sortir du cercle vicieux de la pauvreté. Les États membres doivent mettre en œuvre sans tarder des politiques visant à résoudre l'ensemble de ces questions.

3.21 La garde d'enfants privés de famille ou risquant de la perdre constitue un autre défi majeur. Les facteurs conduisant à ces situations, variables d'un pays à l'autre, incluent la dissolution familiale, la pauvreté, le VIH/SIDA, des problèmes liés au comportement, à l'addiction et à l'éducation des enfants. La stratégie devrait énoncer l'objectif d'établir des stratégies de prévention claires et des programmes de soutien familial.

3.22 Par ailleurs, les États membres bénéficieraient de l'inclusion d'un objectif et de l'apprentissage de bonnes pratiques dans des domaines tels que la justice des jeunes et le droit de la famille, la promotion d'une alimentation saine pour améliorer la santé et lutter contre l'obésité infantile, et la promotion de politiques favorables à la famille.

3.23 Il faut par ailleurs prévoir des dispositions permettant de protéger et de promouvoir les droits des enfants vivant en institution. La stratégie devrait s'engager à rédiger des orientations européennes et des normes de qualité applicables

⁽¹⁰⁾ L'objectif de la communication est d'instaurer «une stratégie européenne globale visant à promouvoir et à protéger efficacement les droits de l'enfant dans le cadre des politiques internes et externes de l'Union européenne» ainsi que l'article 24 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui stipule «dans tous les actes relatifs aux enfants, qu'ils soient accomplis par des autorités publiques ou des institutions privées, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale».

⁽¹¹⁾ Recommandation 92/241/CEE du Conseil, du 31 mars 1992, concernant la garde des enfants; «Quality Targets in services for young Children» produit par le réseau sur les modes de garde des enfants de la CE et publié par la Commission européenne en 1996.

aux enfants vivant en institution ⁽¹²⁾, en tenant compte des normes, recommandations et protocoles proposés par les organisations internationales comme l'UNICEF, l'OMS et le Conseil de l'Europe.

3.24 Le CESE se félicite du rapport récemment publié par l'expert indépendant, Paulo Sérgio Pinheiro, pour l'étude des Nations unies sur la violence à l'encontre des enfants ⁽¹³⁾. Le rapport «exhorte les États à interdire la violence à l'encontre des enfants, sous toutes ses formes, y compris les punitions corporelles, les pratiques traditionnelles nuisibles, telles que le mariage précoce et le mariage forcé, la mutilation génitale féminine et ce que l'on appelle les crimes d'honneur, la violence sexuelle et la torture ainsi que d'autres punitions ou traitements cruels, inhumains ou dégradants» ⁽¹⁴⁾. Le CESE exhorte la Commission à considérer la désignation d'un représentant spécial sur la violence à l'encontre des enfants afin de promouvoir et de soutenir la mise en œuvre des recommandations effectuées dans le rapport.

4. Droits de l'enfant au niveau de l'UE

4.1 Le CESE accueille avec satisfaction la reconnaissance de l'obligation, pour les États membres, de respecter les traités internationaux et, en particulier, la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant (CDE), ratifiée par tous les États membres de l'UE. En fait, dans le monde, seuls les États-Unis d'Amérique et la Somalie n'ont pas ratifié la CDE. Dans ce contexte, les conventions fondamentales de l'Organisation internationale du travail (OIT) relatives à l'interdiction du travail des enfants revêtent également une importance particulière.

4.2 Le CESE regrette que la communication ne mette pas l'accent sur la nécessité que les États membres respectent sans plus tarder leurs engagements européens et internationaux en matière de droits de l'enfant, en particulier leurs engagements au titre de la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant. Le CESE estime qu'il reste encore beaucoup à faire, au niveau des États membres de l'UE, pour garantir le respect, sur les plans législatif et pratique, des engagements pris, notamment, au titre de la Convention relative aux droits de l'enfant des Nations unies, de la Convention européenne des droits de l'homme et des instruments du Conseil de l'Europe. Cela devrait faire partie de l'évaluation d'impact proposée pour les actions européennes qui ont une incidence sur les droits de l'enfant. Dans ce domaine, on pourrait exploiter les avis sur la situation des enfants préparés tous les cinq ans par les ONG et les gouvernements, qui portent sur l'application de la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant et que présentent tous les pays de l'UE; il serait aussi possible de procéder à une seconde analyse.

⁽¹²⁾ Ceci pourrait probablement se faire en collaboration avec le Conseil de l'Europe, dont l'assemblée parlementaire et le Comité des Ministres a adopté des recommandations sur les enfants placés en institution en 2005. Voir recommandation N° R (2005) 5 du Comité des Ministres aux États membres relative aux droits des enfants vivant en institution.

⁽¹³⁾ www.violencestudy.org.

⁽¹⁴⁾ 61^{ème} session des Nations unies, Promotion et protection des droits de l'enfant, A/61/299.

4.3 Le CESE salue la proposition de la Commission d'analyser l'étendue et l'origine des obstacles empêchant les enfants de jouir pleinement de leurs droits. À cet égard, il est important non seulement d'apprécier l'efficacité de ce qu'elle fait déjà pour les enfants mais aussi de faciliter une évaluation du respect de la CDE par les États membres au moyen d'analyses de données comparatives, comme indiqué dans l'évaluation d'impact.

4.4 Le CESE recommande que l'on développe en priorité une série d'indicateurs comparables et que l'on recueille des données cohérentes à l'échelon des États membres. Un travail est en cours au niveau de la méthode ouverte de coordination pour développer un indicateur (ou une série d'indicateurs) sur le bien-être des enfants, ainsi que des données statistiques sur la pauvreté liée au revenu, les privations matérielles et le logement⁽¹⁵⁾. Il existe également de nombreux ensembles de données différents au niveau des États membres⁽¹⁶⁾. L'élaboration d'indicateurs doit refléter les expériences et l'intérêt supérieur de l'enfant; à cet égard, il serait utile de faciliter la participation des enfants à la définition des indicateurs.

4.5 Le CESE soutient la proposition de la Commission de tenir systématiquement compte des droits de l'enfant lors de l'élaboration des propositions communautaires de nature législative et non législative susceptibles de les affecter. Il est important d'identifier les principaux domaines qui pourraient avoir un impact important sur les enfants, y compris ceux qui ne sont pas traditionnellement associés avec eux, comme les transports publics mais qui, dans les faits, ont une incidence importante dans leur vie.

4.6 Le CESE recommande que la méthode ouverte de coordination soit utilisée comme mécanisme d'engagement entre États membres et permette de tirer des leçons des meilleures pratiques dans le contexte de la mise en œuvre de la CDE.

4.7 Le CESE soutient la proposition de la Commission d'organiser un forum européen sur les droits de l'enfant et de créer une plate-forme de discussion et de travail en ligne. Le Comité cherchera à participer activement à ce forum qu'il considère important.

4.8 Le CESE salue les mesures à court terme proposées dans la communication pour relever certains défis urgents. Outre les mesures indiquées, il souligne qu'il est urgent d'élaborer une mesure permettant la coopération transnationale des forces de police pour contrôler les casiers judiciaires du personnel et des bénévoles travaillant avec des enfants. Le CESE demande instamment que la stratégie considère la création d'un fichier européen des pédophiles, qui serait accessible par les forces de police.

4.9 Le CESE se félicite des propositions de la Commission d'élaborer une stratégie de communication sur les droits de l'enfant et de fournir des informations sur les droits de l'enfant, sous une forme qui leur soit adaptée. Le Comité rappelle instamment que ce matériel doit se fonder sur la CDE, et que toute campagne d'information doit être adaptée à l'âge du public cible,

disponible en plusieurs langues et accessible aux enfants handicapés.

4.10 Le CESE salue la proposition de la Commission de créer un groupe interservices au sein de la Commission et manifeste sa volonté d'être représenté dans ce groupe. Il se félicite de la proposition de la Commission de créer une unité sur les droits de l'enfant au sein de la Commission et de nommer un coordinateur pour les droits de l'enfant. Le CESE fait remarquer le rôle important de ce coordinateur dans le succès de la stratégie.

4.11 Le CESE demande instamment que les ressources financières et humaines nécessaires soient dégagées pour ces nouveaux espaces et structures. Il demande également que le coordinateur bénéficie d'un statut et d'un effet de levier politique suffisant pour atteindre les objectifs de cette unité; et que l'engagement politique nécessaire soit consacré à la promotion de la communication et à l'élaboration du Livre vert et de la stratégie. Le CESE suggère par ailleurs que le Parlement européen considère la possibilité de mettre en œuvre une mesure spécifique destinée à financer la stratégie et les actions qu'elle propose.

4.12 Le CESE salue la proposition de la Commission d'établir un rapport d'avancement chaque année et demande à être consulté lors de son élaboration. Par ailleurs, il estime que ce rapport devrait être rendu public.

5. Droits de l'enfant au niveau international

5.1 Le CESE se félicite que l'accent soit mis aussi bien sur les enfants vivant dans l'UE qu'en dehors de l'UE. Toutefois, le CESE a le regret de constater que le texte, dans sa formulation actuelle, semble donner la priorité à la «situation globale» plutôt qu'à la situation de l'UE et accorder la prééminence au dialogue international plutôt qu'entre États membres. Le Comité recommande de trouver un équilibre dans la stratégie entre, d'une part, la situation globale et, de l'autre, l'action et le dialogue interne à l'UE et entre États membres.

5.2 L'Union européenne et les États membres devraient systématiquement prendre en considération les recommandations (observations finales) du Comité des droits de l'enfant des Nations unies, dans les accords bilatéraux et dans les relations avec les États non membres de l'UE.

5.3 Le CESE accueille favorablement la reconnaissance du fait que la ratification quasi-universelle de la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant offre une base particulièrement solide pour la conclusion d'engagements entre la Commission européenne et des pays tiers. Il regrette néanmoins que la communication n'ait pas tenu compte de la possibilité d'utiliser la ratification de la CDE par tous les États membres en tant que cadre d'engagement mutuel et pour apprendre des bonnes pratiques.

5.4 Le CESE recommande que l'aide au développement de l'Union consacre un pourcentage de ses fonds à des interventions en faveur des enfants.

⁽¹⁵⁾ Portfolio of overarching indicators and streamlined social inclusion, pensions and health portfolios, juin 2006.

⁽¹⁶⁾ Par exemple: «Opportunity for All: seventh annual Report 2005», Department for Work & Pensions, UK, comprend un vaste éventail d'indicateurs spécifiques aux enfants et aux jeunes.

6. Remerciements

6.1 Le CESE souhaite remercier la contribution des différents réseaux et organisations travaillant dans le domaine de l'enfance qui ont été consultés dans le cadre de ce processus ⁽¹⁷⁾.

7. Commentaires spécifiques sur la terminologie ⁽¹⁸⁾

7.1 La formule «abus sexuel» devrait être remplacée par «exploitation sexuelle».

7.2 Le terme «compromis» devrait être remplacé par «entravé».

7.3 La formule «à l'aube de l'adolescence» devrait être remplacée par «au début de l'adolescence».

7.4 Le sens de l'expression «pollution à l'intérieur des bâtiments» devrait être clarifié.

Bruxelles, le 13 décembre 2006.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁷⁾ Eurochild, SOS Kinderdorf, WAGGGS (Association mondiale des Guides et des Éclaireuses), Bureau d'information européen, Jaap Doek, Président du Comité des droits de l'enfant des Nations unies et Thomas Coram Research Unit.

⁽¹⁸⁾ Toutes les références sont tirées de la section I.4.1, COM(2006) 367 final.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 2201/2003 en ce qui concerne la compétence et instituant des règles relatives à la loi applicable en matière matrimoniale»

COM(2006) 399 final

(2006/C 325/17)

Le 20 septembre 2006, le Conseil a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 7 novembre 2006 (rapporteur unique: M. RETUREAU).

Lors de sa 431^e session plénière des 13 et 14 décembre 2006 (séance du 13 décembre 2006), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 108 voix pour, 2 voix contre et 1 abstention.

1. Résumé de l'avis

1.1 Le Comité, consulté sur la première initiative, approuve sur le fond l'extension, par voie d'amendements, des questions de compétence et de loi applicable au règlement n° 2201/2003, complétant ainsi sur ces points un règlement qui traitait de la reconnaissance des décisions judiciaires en matière matrimoniale et de garde des enfants. Il s'était déjà prononcé à l'occasion du «livre vert» sur le divorce en ce qui concerne la compétence juridictionnelle et la loi applicable, et renvoie à cet avis très détaillé ⁽¹⁾.

1.2 Il s'interroge néanmoins sur l'opportunité de traiter séparément la question de la répartition des biens communs (immeubles, meubles et autres droits patrimoniaux), en élargissant le champ d'application *rationae personae* de cette répartition à des couples non mariés (lesquels peuvent aussi avoir des enfants communs).

1.3 Peut-être eut-il été plus logique de traiter d'une part toutes les conséquences de la dissolution du lien matrimonial et de la garde des enfants communs, dans un règlement n° 2201/2003 complet, et d'autre part et dans un nouveau règlement toutes les conséquences de la séparation de couples non mariés, mais vivant sous un régime contractuel ou un régime de fait. Cela aurait sans doute amélioré la clarté et la compréhension du droit applicable et facilité la reconnaissance des décisions judiciaires, qui règlent souvent toutes les conditions et conséquences du divorce ou de la séparation dans un jugement définitif unique.

2. Propositions de la Commission.

2.1 Deux initiatives de la Commission venant d'être présentées au Conseil concernent la loi applicable en matière matrimoniale; l'une concerne la séparation des couples mariés et propose des amendements au règlement n° 2201/2003 entré en vigueur au 1er janvier 2005, l'autre concerne le partage des biens communs, qu'il s'agisse de la liquidation du régime matrimonial ou bien d'une séparation, soit de couples unis sous un contrat autre que le mariage, soit de couples de fait.

2.2 La base juridique de la proposition est l'article 61, point c), du traité qui confère à la Communauté des compétences pour arrêter des mesures dans le domaine de la coopération judiciaire en matière civile, visées à l'article 65.

2.3 Parlant de ces deux initiatives, le Commissaire Frattini a déclaré: «Ces initiatives simplifieront la vie des couples dans l'UE Elles renforceront la sécurité juridique et permettront aux époux de savoir quel droit s'appliquera à leur régime matrimonial et à leur divorce. Le but n'est pas d'harmoniser les législations nationales sur le divorce, qui sont très variées, mais d'assurer une sécurité juridique, une flexibilité et l'accès à la justice».

2.4 En raison du taux de divorce élevé dans l'Union européenne, la loi applicable et la compétence en matière matrimoniale concernent un nombre considérable de citoyens chaque année.

2.5 L'entrée en vigueur du règlement (CE) n° 2201/2003 du Conseil, qui a abrogé et remplacé le règlement (CE) n° 1347/2000 du Conseil à compter du 1er mars 2005, ne comportait toutefois pas de règles relatives à la loi applicable. Le règlement (CE) n° 2201/2003 du Conseil permet aux conjoints de choisir parmi plusieurs règles de compétence différentes. Lorsqu'une procédure matrimoniale est portée devant les juridictions d'un État membre, la loi applicable est déterminée selon les règles nationales de conflit de cet État, lesquelles sont fondées sur des critères très différents. La majorité des États membres déterminent la loi applicable en fonction d'une échelle de critères de rattachement visant à garantir que la procédure soit régie par l'ordre juridique avec lequel elle a les liens les plus étroits. D'autres États membres appliquent systématiquement leur loi nationale («*lex fori*») aux procédures matrimoniales. La Belgique permet le choix entre la loi du mariage étranger ou la loi belge pour les parties.

3. Observations générales

3.1 L'initiative examinée dans le présent avis concerne la loi applicable au divorce, à la séparation de corps ou à l'annulation du mariage «international» (couples de nationalités différentes, ou de même nationalité mais résidant dans un État membre autre que celui de leur nationalité), ainsi qu'à la garde des enfants mineurs communs. Elle concerne donc les questions relatives à la dissolution du lien matrimonial constitué entre les époux par l'institution du mariage lorsqu'est présent un élément d'extranéité, sans excéder le champ d'application *rationae materiae* du règlement n° 2201/2003.

⁽¹⁾ Avis du CESE du 29.9.2005 sur «Le Livre vert sur le droit applicable et la compétence en matière de divorce», rapporteur: M. RETUREAU (JO C 24 du 31.1.2006).

3.2 Le Comité reconnaît que la proposition garantira aux citoyens des solutions appropriées en ce qui concerne la sécurité juridique, la prévisibilité, la flexibilité et l'accès à la justice. Il est d'accord avec la base juridique, qui est régulièrement appliquée aux questions de droit civil et commercial.

3.3 Certains droits nationaux n'imposent pas que les époux soient d'un sexe différent, contrairement à une majorité de législations nationales, mais le Comité note que l'objectif du règlement modifié n'est pas d'harmoniser les droits nationaux, mais de déterminer la loi applicable dans tous les cas concrets comportant un élément d'extranéité et de permettre la circulation des jugements sans *exequatur*. Des différences même fondamentales entre les droits nationaux n'empêchent donc pas, en principe, l'application du règlement modifié proposé par la Commission.

3.4 Le Comité a déjà formulé un avis sur la loi applicable au divorce à l'occasion du récent livre vert consacré au divorce, et se réfère donc essentiellement à cet avis pour exprimer son opinion sur la présente proposition. Il souligne à nouveau l'importance du règlement précité pour les couples multinationaux, car il clarifie et simplifie les conditions d'accès à un juge et la libre circulation des décisions judiciaires dans le marché intérieur.

3.5 Il relève que la proposition admet que deux situations distinctes résultent du fait que les époux soient d'accord ou soient en désaccord en matière de compétence et de loi applicable, et que le Règlement modifié accorderait des avantages notoires et une plus grande flexibilité aux premiers, alors qu'il applique un modèle assez mécanique aux seconds. Cela diffère des situations envisagées par le livre vert relatif au divorce, qui proposait des solutions plus flexibles dans l'hypothèse d'un désaccord des époux. Le Comité aurait souhaité que cette notion de flexibilité soit maintenue, mais reconnaît que la proposition de la Commission est plus simple et empêche tout allongement des procédures.

3.6 La proposition permet la prorogation de juridiction en cas d'accord des plaignants sur ce point. Elle exclut complètement la procédure de renvoi, que le Comité pourrait par contre accepter sous certaines conditions (compétence du premier tribunal saisi pour prononcer le renvoi, juge de l'urgence), comme il l'a dit dans son avis «livre vert divorce».

3.7 En ce qui concerne l'exception d'ordre public, la proposition donne au juge la possibilité dans des cas exceptionnels de refuser de reconnaître une décision judiciaire étrangère si celle-ci est manifestement contraire à l'ordre public du pays du for. Néanmoins, des divergences pourraient apparaître entre les pays membres, et un jugement reconnu dans un pays pourrait ne pas l'être dans un autre, empêchant la libre circulation de la décision judiciaire et créant de la sorte un obstacle inopportun.

3.8 Le Comité estime qu'il vaudrait sans doute la peine, s'agissant notamment de la reconnaissance de jugements pouvant émaner de pays tiers, de préciser l'obligatoire conformité des jugements aspirant à être reconnus avec la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et avec la Charte adoptée en 2000 par le Conseil de Nice, ainsi qu'avec le principe de stricte égalité juridique entre époux. Tout État saisi d'une demande de reconnaissance et qui constaterait des divergences évidentes avec les droits fondamentaux de l'Union européenne devrait opposer à la circulation du jugement une «exception d'ordre public communautaire».

3.9 Afin de garantir une reconnaissance uniforme dans tous les pays membres, aucune exception d'ordre public national ne devrait être opposable à un autre pays; seule l'exception d'ordre public communautaire pourrait l'être. Cela éviterait tout sentiment d'arbitraire vis-à-vis d'un refus de reconnaissance émanant d'un for déterminé.

4. Observations particulières

4.1 Le fait que la Commission présente deux initiatives distinctes résulte de la différence dans l'étendue du champ d'application *rationae personae* de chacune des propositions législatives. La proposition relative à la répartition des biens concerne tous les couples, mariés ou non.

4.2 On peut cependant s'interroger sur l'intérêt de la distinction proposée; la liquidation du régime matrimonial appelle en effet des solutions spécifiques, en fonction de la nature du régime (régime légal en l'absence de contrat de mariage, ou régime contractuel légal) et des éventuelles donations entre époux qui peuvent relever de dispositions spécifiques par rapport aux autres donations, notamment en matière d'héritage.

4.3 Peut-être eut-il été plus logique de traiter d'une part toutes les conséquences, y compris pécuniaires, de la dissolution du lien matrimonial et de la garde des enfants communs, dans un règlement n° 2201/2003 complété et, d'autre part, et dans un nouveau règlement, toutes les conséquences de la séparation de couples non mariés, éventuellement de même sexe et vivant sous un régime contractuel légal (comme le PACS en France) ou un régime de fait (concubinage).

4.4 Cela aurait sans doute amélioré la clarté et la compréhension du droit applicable et facilité la reconnaissance des décisions judiciaires, qui règlent souvent toutes les conditions et conséquences du divorce ou de la séparation dans un jugement unique, d'autant que la situation des enfants des couples «atypiques» doit aussi être résolue, et pas seulement celle de leurs biens.

Bruxelles, le 13 décembre 2006.

Le président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au renforcement de la sûreté de la chaîne d'approvisionnement»

COM(2006) 79 final — 2006/0025 (COD)

(2006/C 325/18)

Le 4 avril 2006, le Conseil a décidé, conformément à l'article 80, paragraphe 2, du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 10 novembre 2006 (rapporteur: M. SIMONS).

Lors de sa 431^e session plénière des 13 et 14 décembre 2006 (séance du 13 décembre 2006), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 115 voix pour et 1 abstention.

1. Conclusions et recommandations

1.1 À la suite de l'adoption de règles de sûreté dans le secteur de la navigation aérienne et maritime, la Commission a élaboré une proposition de règlement visant à améliorer la sûreté de la chaîne d'approvisionnement par voie terrestre sur une base obligatoire pour les États membres et volontaire pour les entreprises.

1.2 Selon la Commission, «la chaîne d'approvisionnement» se définit comme comprenant «tous les transports et toutes les opérations et procédures relatives aux transports, depuis le site de production jusqu'au lieu de destination des marchandises». Elle précise en outre que la proposition de règlement porte exclusivement sur le transport de marchandises et que «la sûreté des transports de passagers pourrait faire l'objet de mesures ultérieures au besoin».

1.3 La proposition de règlement a pour but, outre l'amélioration de la sûreté de la chaîne d'approvisionnement, la mise en place d'un cadre commun pour une approche systématique au niveau européen en matière de sûreté de la chaîne d'approvisionnement, sans compromettre pour autant le marché communautaire des transports ni les mesures de sûreté existantes. Elle a également pour but d'éviter les procédures et les charges administratives inutiles, tant au niveau européen qu'au niveau des États membres.

1.4 Le Comité estime que dans le domaine de la sûreté des modes terrestres de transport des marchandises (navigation intérieure, route, rail, et bien entendu gazoducs et oléoducs), étant donné l'étroite interdépendance entre les différents modes de transport, une approche coordonnée est nécessaire; en effet, la force de toute la chaîne d'approvisionnement est déterminée par le maillon le plus faible.

1.5 Compte tenu de la stratégie de Lisbonne, les mesures proposées doivent toutefois être efficaces et ne doivent conduire ni à un alourdissement des charges administratives, ni à une distorsion de la concurrence au sein de, ou entre les modes de transport. Le Comité émet des réserves sérieuses quant à l'efficacité de la proposition de règlement à l'examen sur ce point. L'ensemble est très bureaucratique. En outre, le Comité ne peut s'empêcher de penser que les charges découlant de la mise en œuvre des mesures proposées seront répercutées sur les employeurs et les travailleurs des entreprises concernées. Ces considérations plaident elles aussi pour que l'on entreprenne de cerner plus précisément les avantages inhérents au statut d'«opérateur sûr» et son incidence sur la chaîne d'approvisionnement, de manière à éviter le risque qu'il provoque de fortes perturbations, et que l'on n'aboutisse pas ainsi à augmenter les

coûts pour toute la société sans qu'elle en retire un profit substantiel.

1.6 À cet égard, le Comité déplore également l'absence, dans le texte de la proposition de règlement, de mesures visant à protéger de manière adéquate les infrastructures matérielles contre les attentats terroristes. C'est précisément parce que les modes de transport terrestres utilisent non seulement des infrastructures telles que les ponts, les tunnels et les viaducs, mais aussi le réseau de gazoducs et d'oléoducs que les propositions relatives à la sûreté de la chaîne d'approvisionnement doivent aller de pair avec celles concernant l'amélioration des infrastructures matérielles.

1.7 De l'avis du Comité, la Commission a raison de proposer de laisser aux États membres la responsabilité de l'adoption des mesures. Il approuve également la proposition de création d'une autorité spéciale par État membre, qui serait chargée de la coordination, de la mise en œuvre et de la surveillance des mesures proposées dans la proposition de règlement et concernant la sûreté de la chaîne d'approvisionnement. Toutefois, le Comité estime que compte tenu de l'importance du rôle de cette autorité spéciale, la proposition de la Commission est très insuffisante.

1.8 Le Comité eût souhaité que la Commission, lors de la formulation de ses nouvelles propositions relatives à la sûreté, procédât à un inventaire des caractéristiques des branches de transport et qu'elle tînt compte des mesures de sûreté déjà prises par les différents modes de transport de marchandises, ainsi que des recommandations émises précédemment dans ce domaine. Étant donné les caractéristiques divergentes des modes de transport — le secteur du transport routier compte par exemple 500.000 entreprises, de petite taille pour la plupart — il convient de prendre des mesures adaptées à chaque branche de transport.

1.9 Du fait de l'impact prévisible des mesures proposées sur les différents modes de transport, il eût été préférable, de l'avis du Comité, que la Commission, dans sa proposition de règlement, fit mieux ressortir les avantages des mesures pour l'exploitant. Il exprime des doutes quant à l'existence réelle de ces avantages, étant donné, entre autres, qu'il n'y a plus désormais de contrôle systématique aux frontières pour les transports internationaux.

1.10 Les normes minimales de sûreté auxquels les opérateurs sont tenus de satisfaire sont élaborées dans le cadre d'une réglementation destinée aux «opérateurs sûrs». De l'avis du Comité, il n'existe aucune garantie que cette mesure conduise à un système harmonisé de normes minimales dans l'Union européenne, ce qui mettrait tous les opérateurs sur un pied d'égalité.

1.11 De l'avis du Comité, la prise en charge du financement des mesures proposées par les États membres se justifie du point de vue de la subsidiarité. Le Comité estime par ailleurs que les frais d'investissement en matière de sûreté ainsi que les dépenses courantes devraient être à la charge des opérateurs et être répercutés par la suite sur les prix ou les tarifs pratiqués par ces derniers. En outre, le Comité est d'avis que la Commission devrait accorder plus d'attention dans sa proposition aux avantages liés au statut d'«opérateur sûr».

1.12 En ce qui concerne le rôle de la Commission européenne, le Comité estime que l'Union devra libérer les ressources suffisantes afin de permettre aux pays non membres de l'UE d'adopter des mesures visant à atteindre un niveau de sûreté identique à celui de l'UE. Compte tenu du caractère international du transport de marchandises par voie terrestre, le Comité estime qu'il s'agit là d'un point important.

2. Introduction

2.1 La Commission, dans sa communication au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions (COM(2006) 79 final) du 27 février 2006 concernant l'amélioration de la sûreté de la chaîne d'approvisionnement, constate que «le terrorisme est l'une des menaces les plus grandes pour la démocratie et la liberté».

2.2 De l'avis de la Commission, Le risque d'un attentat terroriste visant les transports de marchandises reste élevé, en dépit des nouvelles mesures de sécurité adoptées. En Europe, notamment, la sûreté de la navigation aérienne, des aéroports, de la navigation maritime et des installations portuaires a été améliorée.

2.3 Le règlement (CE) n° 2320/2002 établit un cadre législatif européen pour la sûreté de la navigation aérienne et des aéroports. Le règlement (CE) n° 725/2004 traite de la sûreté de la navigation maritime et des ports de mer et la directive 2005/65/CE comporte des mesures visant à l'amélioration de la sûreté de toutes les zones portuaires.

2.4 Le Comité n'est pas demeuré inactif non plus. Il a adopté plusieurs avis, surtout dans le domaine de la navigation aérienne et maritime; l'on signalera à cet égard les travaux de deux rapporteurs, M^{me} BREDIMA-SAVOPOULOU pour la sécurité des ports et la sûreté des navires et des facilités portuaires, et M. McDonogh pour la sûreté de la navigation aérienne (civile). En ce qui concerne le transport terrestre, l'on se reportera à l'avis exploratoire sur «La sûreté des modes de transport» du 14 décembre 2005 (rapporteur: M. SIMONS).

3. Proposition de la Commission

3.1 La Commission affirme la nécessité de renforcer la sûreté des transports terrestres de marchandises. Il n'existe actuellement aucune réglementation couvrant l'intégralité de la chaîne d'approvisionnement pour les transports terrestres en Europe. Selon la communication de la Commission, la chaîne d'approvisionnement se définit comme comprenant tous les transports et toutes les opérations et procédures relatives aux transports, depuis le site de production jusqu'au lieu de destination des marchandises.

3.2 La Commission propose de compléter les mesures communautaires existantes en matière de sûreté des transports par des mesures visant à renforcer la sûreté de la chaîne d'approvisionnement dans les transports terrestres. Elles seraient contraignantes pour les États membres et volontaires pour les opérateurs de la chaîne d'approvisionnement. Elle affirme en outre que la proposition à l'examen ne s'applique pas au transport de passagers, notamment au transport de passagers à grande échelle, qui pourra le cas échéant être traité ultérieurement.

3.3 La proposition de règlement à l'examen se rapporte dès lors aux modes de transport de marchandises suivants: navigation intérieure, rail et transport routier.

3.4 La Commission, outre sa proposition de règlement, a publié une communication dans laquelle elle énumère les aspects importants liés à la sûreté des transports de marchandises et explique les raisons pour lesquelles la mesure législative proposée est l'approche la plus réaliste et la mieux ciblée pour renforcer la sûreté du transport de marchandises européen.

3.5 Les objectifs de la Commission en ce qui concerne l'amélioration de la sûreté de la chaîne d'approvisionnement, tels qu'ils figurent dans la communication, sont les suivants:

- relever le niveau de sûreté tout au long de la chaîne d'approvisionnement sans gêner le libre cours des échanges;
- établir un cadre commun permettant une approche européenne systématique sans compromettre le marché commun des transports ni les mesures de sûreté en vigueur;
- éviter les procédures et charges administratives inutiles au niveau européen et national.

3.6 Pour atteindre ces objectifs, la Commission propose les mesures suivantes:

- établir un système obligatoire imposant aux États membres de créer un label de qualité en matière de sûreté. Ce label («opérateur sûr») peut être décerné aux opérateurs de la chaîne d'approvisionnement qui respectent des niveaux minimaux de sûreté définis au niveau européen, et permet ainsi la reconnaissance mutuelle du label sur le marché intérieur;
- introduire, dans les dispositions impératives pour les États membres, un régime volontaire dans lequel les opérateurs de la chaîne d'approvisionnement améliorent leurs performances en matière de sûreté en échange de mesures d'incitation;
- attribuer aux opérateurs de la chaîne d'approvisionnement la responsabilité de leurs performances en matière de sûreté dans le transport de marchandises européen;
- permettre aux «opérateurs sûrs» de bénéficier de facilités lors des contrôles de sûreté et de se démarquer face à d'autres concurrents par un atout dans le domaine de la sûreté, ce qui leur procure un avantage commercial et concurrentiel;
- permettre la mise à jour régulière et le renforcement des exigences de sûreté, y compris les normes et exigences internationales reconnues, selon la procédure de comitologie.

3.7 Dans le présent avis, le Comité s'efforce d'analyser les mesures proposées par la Commission et, sur la base de cette analyse, de juger dans quelle mesure les objectifs que souhaite atteindre la Commission sont réalisables.

4. Observations générales

4.1 Avant d'examiner le contenu de la communication et de la proposition de règlement, il est nécessaire de préciser la terminologie utilisée. C'est ainsi que dans la version anglaise, on emploie le terme «security», dans le texte néerlandais le mot «beveiliging» et dans la version allemande le mot «Sicherheit». Bien que certaines langues de l'Union européenne ne fassent pas de distinction entre «beveiliging» (sûreté) et «veiligheid» (sécurité), ce n'est pas le cas de l'allemand. Dès lors, dans le texte allemand, il serait souhaitable de remplacer le mot «Sicherheit» par le mot «Sicherung». En effet, le sujet qui nous occupe est bien la «sûreté» (beveiliging) et non la «sécurité» (veiligheid).

4.2 De l'avis de la Commission, maintenant qu'il existe un cadre juridique concernant la sûreté aérienne, aéroportuaire, maritime et portuaire, il y a lieu de passer à l'étape suivante et d'élaborer une réglementation pour le transport terrestre.

4.3 De l'avis du Comité, la Commission néglige le fait — qu'elle a pourtant elle-même constaté — que la nature des deux modes de transport que sont la navigation aérienne et la navigation maritime diffère du tout au tout de celle de la navigation intérieure et du transport ferroviaire ou routier. Alors que les transports aérien et maritime se caractérisent par un nombre limité d'opérateurs, la navigation intérieure et le transport de marchandises par route comptent un très grand nombre (environ 500.000) de petites entreprises, lesquelles sont souvent des microentreprises, qui opèrent sur un marché où les marges sont extrêmement réduites, voire négatives. Si l'on inclut les producteurs de marchandises au début de la chaîne d'approvisionnement, on arrive à un nombre total d'entreprises de 4,7 millions. De l'avis du Comité, c'est là un handicap supplémentaire pour l'adoption de mesures telles que celles que propose la Commission.

4.4 La Commission constate — à juste titre, de l'avis du Comité — qu'il est pour ainsi dire impossible, dans la pratique, d'établir des règles et des procédures de sûreté uniformes et complètes pour les chaînes d'approvisionnement par voie terrestre. Elle estime qu'il est dès lors plus réaliste d'élaborer un cadre prévoyant des exigences minimales relatives à la sûreté qui, liées aux progrès techniques et à l'évolution des risques, permettrait de garantir un niveau de sûreté opérationnelle satisfaisant.

4.5 La chaîne est aussi forte — ou aussi faible — que son maillon le plus faible. Cela vaut également pour la sûreté de la chaîne d'approvisionnement. La Commission affirme que tout opérateur, ou tout autre maillon de la chaîne d'approvisionnement, ne peut être tenu pour responsable que de la sûreté de son activité propre et que c'est la somme des mesures de sûreté individuelle des différents opérateurs qui conduit à la sûreté de l'ensemble de la chaîne. Le Comité estime également qu'il revient à chaque opérateur d'assumer la responsabilité de son maillon de la chaîne d'approvisionnement. Il souligne par ailleurs que les risques d'attentats terroristes concernent non seulement les opérateurs, mais aussi, voire beaucoup plus, les installations de transit et les infrastructures.

4.6 De l'avis du Comité, les risques liés aux infrastructures matérielles, c'est-à-dire précisément ceux qui doivent faire l'objet de mesures de sûreté de la part des pouvoirs publics des États membres, ont été lourdement sous-estimés. Investir dans la sûreté de chaque maillon de la chaîne d'approvisionnement pris individuellement n'a aucun sens si les autorités n'investissent pas

dans le même temps afin d'amener les infrastructures matérielles à un niveau élevé de sûreté.

4.7 Compte tenu du grand nombre potentiel d'entreprises concernées par la mesure proposée, les mesures envisagées, selon la Commission, ne seront efficaces que si chaque État membre désigne une autorité compétente en matière de sûreté de la chaîne d'approvisionnement chargée de coordonner et de mettre en œuvre les mesures concernant la sûreté de la chaîne d'approvisionnement définies dans le règlement et d'en contrôler l'application. À supposer que la thèse de la Commission soit exacte, compte tenu du rôle crucial de l'instance en question, le Comité estime que la proposition de la Commission est très insuffisante sur ce point précis.

4.8 De l'avis du Comité, si l'on veut parvenir à des conditions égales pour tous dans l'UE, il est important que le statut d'opérateur sûr soit attribué dans tous les États membres selon les mêmes critères. Pour bénéficier de ce statut, un transporteur polonais, par exemple, devra satisfaire aux mêmes exigences qu'un transporteur portugais ou grec. Ce n'est qu'alors que l'on pourra arriver à une reconnaissance mutuelle du statut d'opérateur sûr. Les garanties données par la proposition de la Commission concernant l'égalité des chances dans ce domaine sont encore insuffisantes. La Commission a certes établi une liste (voir annexes) d'exigences minimales, mais le Comité estime que les garanties offertes sont encore insuffisantes pour parvenir à une véritable égalité entre tous les intéressés.

4.9 C'est justement dans une période critique pour la stratégie de Lisbonne, où les États membres plaident pour un allègement significatif des charges administratives pour les entreprises de chargement et de transport, que la Commission choisit de présenter la proposition à l'examen. Même si l'on comprend bien le contexte dans lequel la Commission formule sa proposition de règlement, il n'en reste pas moins que les charges administratives qui découleront de l'instauration du règlement se répercuteront sur les employeurs et les travailleurs du secteur concerné. De l'avis du Comité, les autorités, tant nationales qu'internationales, devraient pouvoir s'engager sur le plan financier.

4.10 En outre, la proposition fait allègrement l'impasse sur l'impact des mesures qu'elle propose relativement au label de qualité «opérateur sûr» sur le secteur du transport terrestre. Les travailleurs devront suivre des formations afin de savoir comment réagir dans différentes situations, tandis que les entreprises devront adopter toutes sortes de mesures de sûreté qui occasionneront des frais importants, dont il est douteux qu'elles puissent les répercuter sur leurs clients.

4.11 De l'avis du Comité, la proposition de la Commission est trop peu concrète en ce qui concerne les avantages que pourraient retirer les intéressés de l'octroi du statut d'opérateur sûr. Cela vaut tant pour la nature que pour l'ampleur de ces avantages.

4.12 Le Comité se demande si la Commission, en élaborant sa proposition de règlement, était bien consciente des mesures déjà prises dans les différents secteurs. Pour citer un exemple certes partiel mais concernant le domaine le plus sensible, on relèvera que l'ADR (accord européen relatif au transport de marchandises dangereuses par route) est ainsi en vigueur dans le secteur du transport de marchandises par route tandis que dans celui de la navigation intérieure s'applique l'ADNR (accord relatif

au transport de matières dangereuses sur le Rhin), dont l'article 1.10 régit le transport de matières dangereuses sur les eaux intérieures. Des accords similaires existent également dans le domaine du transport de marchandises par chemin de fer. Il serait souhaitable, de l'avis du Comité, d'examiner tout d'abord si une adaptation des mesures existantes ne serait pas tout aussi efficace qu'une proposition de règlement. Il n'est pas certain que la Commission ait envisagé cette hypothèse. Elle mérite toutefois d'être retenue, ne serait-ce que du point de vue de la diminution des charges administratives.

4.13 La Commission estime qu'une fois qu'une entreprise a acquis le statut d'opérateur «sûr», il s'ensuivra une importante diminution des contrôles dans les ports ainsi qu'aux postes frontières. Rien, dans la proposition de la Commission, ne permet toutefois de penser que cela sera effectivement le cas, ni même que des accords en la matière existent. De l'avis du Comité, compte tenu des efforts que l'on attend de la part des opérateurs et des entreprises, il convient de leur offrir des garanties quant aux avantages potentiels qu'ils pourront en retirer, d'autant qu'en ce qui concerne l'arrêt à la frontière, l'argument tombe du fait qu'il n'y aura plus de contrôles systématiques aux frontières intérieures.

4.14 Le Comité fait observer qu'il importe que les mesures de sûreté ne soient pas de nature à entamer certains droits fondamentaux comme le droit d'entreprise ou le droit à une représentation syndicale, ou poser des difficultés pour certaines personnes qui, bien qu'externes à l'entreprise, sont temporairement liées à ses activités, par exemple lors du chargement et du déchargement.

4.15 Le Comité souhaite en outre attirer l'attention sur une problématique qui se présente surtout dans le transport routier international. Les chauffeurs considèrent bien souvent que les aires de parking sont tellement peu sûres qu'ils n'osent plus s'y arrêter pour passer la nuit. Il en résulte qu'il devient difficile de respecter la réglementation des temps de conduite et de repos et que l'insécurité sur la route augmente. Le Comité estime qu'il est nécessaire d'investir beaucoup plus dans la sécurisation des aires de parking, surtout quand les transporteurs routiers internationaux les utilisent pour y passer la nuit. Il invite donc la Commission à examiner cette question et à faire des propositions susceptibles d'améliorer la sûreté.

5. Observations particulières

5.1 Avant d'examiner en détail les mesures proposées par la Commission pour élever le niveau de sûreté, il est souhaitable de voir quelles sont les mesures de sûreté qui ont déjà été adoptées par les divers modes de transport terrestres.

5.2 Le secteur de la navigation intérieure a souvent recours aux ports maritimes pour charger ou décharger. Dans ce cas, le code ISPS (sûreté portuaire) est déjà d'application.

5.3 Le transport ferroviaire possède une longue tradition en matière de sécurité des personnes et des marchandises. Dans ces conditions, il serait souhaitable d'insister davantage sur le principe d'une évaluation souple et concrète des risques. Lors de l'adoption de mesures de sûreté, il conviendra d'accorder une attention particulière aux lieux les plus vulnérables, comme les gares et les gares de triage. En ce qui concerne les mesures de sûreté pour le transport international de marchandises par le rail, il serait bon que l'Union internationale des chemins de fer (UIC) formule des recommandations.

5.4 Le transport de marchandises par la route, qu'il soit assuré par des professionnels du transport ou par les entreprises elles-mêmes, est un secteur où interviennent un grand nombre d'entreprises, essentiellement des PME et des microentreprises; il est de ce fait extrêmement vulnérable. L'Union internationale des transports routiers a adopté des lignes directrices volontaires en matière de sûreté pour les exploitants d'entreprise, les chauffeurs et les commanditaires. Elle a en outre établi un cadre pour les contrats de coopération sur une base volontaire avec les autorités douanières.

5.5 Les lignes directrices en matière de sûreté, dont il est question au paragraphe précédent, prennent comme points de départ les éléments suivants:

- les mesures de sûreté ne doivent pas être strictes au point d'être un obstacle à l'activité normale des entreprises;
- les nouvelles mesures en matière de sûreté doivent être bien proportionnées par rapport à l'objectif pour lequel elles ont été prises, aux frais qu'elles entraînent et à leur impact sur la circulation;
- les mesures unilatérales des États ne sont pas acceptables;
- les mesures de sûreté doivent être facilement compréhensibles et acceptables;
- compte tenu du caractère international du transport, les mesures de sûreté à prendre doivent être appliquées de manière uniforme, proportionnelle et sans aucune discrimination, et ne pas gêner, ou gêner le moins possible, les flux commerciaux les plus efficaces.

5.6 Le Comité souhaite mettre l'accent sur la grande vulnérabilité — du point de vue de la sûreté — des oléoducs et des gazoducs. La Commission, dans son document, fait également l'impasse sur ce mode de transport, certes complexe du point de vue de la sûreté, mais sur lequel il est facile d'avoir une vue d'ensemble du fait du petit nombre d'opérateurs concernés. Le Comité préconise dès lors d'accorder une attention particulière à la sûreté des oléoducs et des gazoducs, lesquels sont non seulement des modes de transports, mais aussi des infrastructures.

5.7 En partant de l'hypothèse exprimée plus haut (voir paragraphe 3.7), le Comité voit sans nul doute des avantages à la désignation par chaque État membre d'une autorité chargée de la coordination, de la mise en œuvre et de la surveillance de la sûreté de la chaîne d'approvisionnement, pour autant que ladite autorité, outre les responsabilités qu'elle exercera, dispose également des compétences suffisantes pour agir. Ce dernier point n'est pas explicitement formulé dans le texte de la proposition de règlement à l'examen. Le Comité verrait d'un bon œil, alors même qu'une possibilité se fait jour dans ce domaine, grâce à l'adoption d'un instrument aussi contraignant que l'est un règlement, l'adoption de règles plus précises en la matière, afin de disposer d'une approche uniforme dans les États membres.

5.8 La Commission propose que les États membres établissent une réglementation pour l'attribution, par l'autorité centrale compétente en la matière, du statut d'opérateur «sûr» aux opérateurs participant à un certain nombre d'activités définies de manière rigoureuse dans le cadre de la chaîne d'approvisionnement. Ce statut serait attribué pour une période de trois ans, avec possibilité de prolongation pour peu que l'opérateur «sûr» satisfasse toujours aux exigences minimales de la proposition de règlement. Une fois en possession du statut d'opérateur «sûr», les contrôles devraient être assouplis pour l'entreprise concernée.

5.9 Le Comité estime que la Commission a une vision quelque peu idéalisée de la situation. Nulle part, dans la proposition de règlement, il n'est question de la mise en place d'une structure comportant une autorité par État membre, ni de la procédure, ni des critères sur la base desquels le statut d'opérateurs «sûr» serait accordé à ceux qui en font la demande.

5.10 C'est uniquement dans le texte de la communication que l'on lit que les opérateurs doivent satisfaire à certaines exigences minimales en matière de sûreté. Il appartiendrait aux États membres d'élaborer eux-mêmes ces normes minimales dans le cadre d'une réglementation destinée aux «opérateurs sûrs». Or, si les normes minimales sont traitées au niveau des États membres, il n'existe plus aucune garantie pour l'émergence d'un système harmonisé de normes minimales dans l'Union européenne. Au contraire, le Comité craint que l'absence d'exigences concernant la forme et le contenu de ces normes ne donne lieu à un système dépourvu de points de comparaison. Comme il l'a déjà signalé au paragraphe 3.8, le Comité se demande si les mesures proposées permettront de parvenir au but à atteindre, à savoir des conditions identiques pour tous. Le Comité invite la Commission à prêter une attention toute particulière à la question de savoir comment l'on pourra parvenir à un contenu et à une densité similaire du statut d'opérateur sûr dans tous les États membres.

5.11 Du fait du caractère systématique de la reconnaissance mutuelle du statut d'opérateur «sûr», l'on peut s'attendre, y compris au sein de l'Union européenne, à des inégalités de traitement et dès lors à une certaine forme de distorsion de la concurrence.

5.12 Le Comité souhaite attirer l'attention sur le fait que le concept d'«opérateur sûr» peut désigner des réalités différentes selon le mode de transport concerné. Ainsi, le transport ferroviaire connaît quelques grands acteurs, alors que le secteur du transport routier est composé d'environ 500.000 entreprises, le plus souvent de petite taille.

5.13 Le Comité n'est pas convaincu des avantages du statut d'opérateur «sûr» présentés par la Commission à l'article 6 de sa proposition de règlement. Pour ce faire, les États membres devraient veiller à ce que les «opérateurs sûrs» jouissent de certaines facilités et bénéficient de procédures simplifiées de contrôles de sûreté, dites «procédures accélérées». Cela impliquerait dans ce cas, selon la Commission, des contrôles de sûreté moins stricts. Le Comité estime que le texte de la proposition de règlement est si vague et si peu concret qu'il pose de nombreux

points d'interrogation en ce qui concerne son application pratique.

5.14 Il convient de noter dans ce contexte que le financement des mesures découlant de la mise en œuvre de la proposition la Commission, quelle que soit la forme retenue, incombera aux États membres. De l'avis du Comité, cela reviendrait à faire peser une lourde charge sur ces derniers. De l'avis du Comité, cela reviendrait à faire peser une lourde charge sur ces derniers. Il apparaît dès lors indispensable de clarifier l'étendue de la responsabilité de l'État membre et de «l'opérateur sûr» et celle de leur collaboration. Les coûts découlant de la mise en place et du maintien d'un système tel que celui que propose la Commission seront importants, compte tenu de l'émission des groupes cibles.

5.15 Il va de soi que les autorités des États membres doivent prendre à leur charge les frais liés à la mise en place et au contrôle de l'application de la réglementation. En revanche, l'Union européenne devra libérer des moyens pour fournir à certains pays tiers toutes sortes d'aides afin de leur permettre de parvenir à un niveau de sûreté identique à celui des pays de l'UE. Le Comité insiste sur ce point, étant donné le caractère international du transport de marchandises par voie terrestre.

5.16 Les coûts d'investissement de la sûreté et les dépenses courantes telles que les frais de personnel, les frais d'assurance, les frais d'information doivent être supportés par les opérateurs qui prennent les mesures en question, à charge pour eux de les intégrer dans leurs prix/tarifs. À cet égard, il convient de réfléchir au fait que l'obtention par un opérateur du statut d'opérateur sûr doit avoir pour conséquence une diminution de ses primes d'assurance. Il reste à étudier précisément les cas dans lesquels des «opérateurs sûrs» et d'autres ne possédant pas ce statut interviendront de manière parallèle sur le marché du transport, situation qui peut entraîner la formation d'un groupe d'opérateurs fournissant des services sécurisés mais plus coûteux face à un second qui, ne supportant pas les coûts relatifs au relèvement des normes de sécurité, sera dès lors en mesure d'offrir des services à meilleur prix.

5.17 La version néerlandaise du considérant 11 du projet de règlement proposé utilise à juste titre le terme «gevestigd» («établies»). Le Comité attire l'attention sur le fait que dans d'autres versions linguistiques, par exemple en polonais, il est question d'«activités exercées», ce qui renvoie à une tout autre réalité.

Bruxelles, le 13 décembre 2006.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: Plan d'action i2010 pour l'e-gouvernement: accélérer l'instauration de l'administration en ligne en Europe dans l'intérêt de tous»

COM(2006) 173 final

(2006/C 325/19)

Le 25 avril 2006, la Commission a décidé, conformément à l'article 262 du traité CE, de saisir le Comité économique et social européen d'une demande d'avis sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 10 novembre 2006 (rapporteur: M. HERNANDEZ BATALLER).

Lors de sa 431^e session plénière des 13 et 14 décembre 2006 (séance du 14 décembre 2006), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 114 voix pour, 1 voix contre et 2 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE soutient le plan d'action présenté par la Commission, dont la mise en œuvre impliquera que les administrations publiques de l'Union donnent un élan à une économie basée sur la connaissance, à même de générer une croissance économique durable et s'accompagnant d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une cohésion sociale accrue.

1.2 Le CESE estime que la mise en œuvre du plan d'action peut contribuer à éviter la marginalisation au plan individuel et professionnel de différentes catégories sociales, à améliorer la qualité et la stabilité de l'emploi, à empêcher la fracture numérique, à promouvoir l'universalisation des services de proximité, à répondre intégralement aux besoins des catégories dépendantes et, en définitive, à assurer la cohésion de la société face à des inégalités jusqu'ici inexistantes. Il faut adopter des mesures opportunes pour empêcher l'existence de «citoyens de seconde catégorie».

1.3 L'adaptation des administrations publiques aux services en ligne impliquera la modernisation, en termes d'amélioration de la qualité, de souplesse et de rendement des services aux citoyens, l'efficacité dans l'utilisation des ressources publiques, la réduction des coûts, la satisfaction des usagers, l'intégration entre les différentes administrations publiques et la simplification administrative.

1.4 Le CESE recommande instamment d'avoir pour finalité, lors de la définition des objectifs, le respect du critère de couverture intégrale en ce qui concerne l'accès aux services à large bande pour la diffusion d'Internet en tant qu'outil d'information et de communication. La confiance que les citoyens auront dans cet instrument dépendra du degré de sécurité qui peut être garanti lors de son utilisation, ce qui concernera l'administration en ligne et les services qui peuvent être fournis aux citoyens.

1.5 Le CESE regrette que le plan d'action ne fasse à aucun moment référence au rôle de la société civile organisée dans la réalisation des objectifs de participation du public à l'adoption de décisions démocratiques. La société civile organisée, en tant qu'axe de la démocratie participative, doit jouer un rôle fondamental dans la future «e-démocratie».

2. Proposition de la Commission

2.1 La Commission présente dans ce document un plan d'action pour l'e-gouvernement, qui fait partie intégrante de l'initiative i2010 en faveur de l'emploi et de la croissance dans la société de l'information, afin de contribuer de façon significative à la mise en œuvre de l'Agenda de Lisbonne et d'autres politiques communautaires européennes.

2.2 Elle considère qu'il est important d'accélérer l'instauration de l'administration en ligne dans une perspective de modernisation et d'innovation pour répondre à de nouveaux besoins et exigences comme la continuité transfrontalière des services publics, et les opportunités économiques et de mobilité en Europe pour les citoyens.

2.3 À l'aide de ce plan d'action, la Commission vise à:

- faire en sorte que tous les citoyens et entreprises bénéficient plus rapidement d'avantages concrets;
- faire en sorte que l'administration en ligne au niveau national ne crée pas de nouvelles entraves sur le marché unique en raison de la fragmentation et du manque d'interopérabilité;
- étendre les avantages de l'administration en ligne au niveau de l'UE en permettant de réaliser des économies d'échelle dans le cadre des initiatives des États membres et en coopérant pour relever les défis européens communs;
- assurer la coopération de toutes les parties intéressées, au sein de l'UE, par la conception et la mise en place de l'administration en ligne.

2.4 Le plan d'action s'articule autour de cinq objectifs en matière d'administration en ligne avec des résultats précis attendus en 2010:

- Promouvoir l'intégration par l'administration en ligne de telle sorte que, d'ici à 2010, tous les citoyens aient accès à des services sûrs, innovants et faciles d'accès.

Ceci implique de lutter contre la fracture numérique, et d'appliquer des politiques d'intégration basées sur les TIC pour faire en sorte que tous les citoyens, y compris les groupes socialement défavorisés, puissent en bénéficier pleinement.

- Faire de l'efficacité une réalité en contribuant de façon significative, d'ici à 2010, à accroître la satisfaction des usagers, la transparence et la responsabilité, à alléger les charges administratives et à renforcer l'efficacité.

Pour ce faire, elle a l'intention, d'une part, d'établir un cadre commun de mesure des performances, qui inclut l'évaluation comparative, à l'aide d'indicateurs communs et l'analyse de cas au moyen d'indicateurs mesurables.

D'autre part, elle a l'intention de communiquer et de partager plus largement les expériences, afin de garantir la viabilité à long terme.

- Mettre en place des services ayant une forte répercussion sur les citoyens et les entreprises, de telle sorte que, d'ici à 2010, 100 % des marchés publics soient accessibles par voie électronique et 50 % effectivement passés; conclure un accord de coopération concernant d'autres services en ligne destinés aux citoyens à fort impact, tels que les services pour la mobilité des personnes (améliorer les services de recherche d'emploi en Europe, les services de sécurité sociale concernant les dossiers des patients ou la prescription électronique de soins), ou le remboursement de la TVA.
- Mettre en place des outils clés permettant aux citoyens et aux entreprises de bénéficier, d'ici à 2010, d'un accès authentifié, pratique, sûr et interopérable aux services publics à travers l'Europe, comme l'harmonisation des cartes d'identité nationales ou l'établissement de mesures réglementaires de développement en matière d'identification et d'authentification électroniques pour les services publics.
- Faire la démonstration, d'ici à 2010, d'outils facilitant la participation et le débat effectifs du public à la prise de décisions démocratiques, en répondant à de nombreuses questions et préoccupations, depuis l'intégration jusqu'à la qualité de la prise de décisions.

3. Observations générales

3.1 Dans l'ensemble, le Comité estime que le plan d'action de la Commission est positif car il poursuit des objectifs ambitieux qu'il faut atteindre. Le Comité souscrit à la définition de ces objectifs et reconnaît l'opportunité politique de sa présentation, en ce qu'il donne un élan aux objectifs fixés dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, pour parvenir à ce que l'Europe se transforme en l'économie basée sur la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde.

3.2 Le CESE rappelle ⁽¹⁾ que si l'on veut que les objectifs de Lisbonne puissent être atteints réellement, l'Union européenne doit présenter une approche cohérente, dynamique et progresse en ce qui a trait aussi bien aux objectifs de l'Union qu'aux

⁽¹⁾ Avis du Comité économique et social européen «Pour une meilleure mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne» JO C 120 du 20/05/2005 p. 0079 — 0088, adopté en plénière le 27/10/2004, rapporteur: M. VEVER; corapporteurs: MM. EHNMARK et SIMPSON.

dynamiques institutionnelles. Donner une impulsion à l'administration en ligne est par conséquent un moyen utile pour atteindre ces objectifs.

3.3 Parvenir à respecter le critère de la couverture intégrale en ce qui concerne l'accès aux services à large bande est une priorité. Aussi faut-il étendre les infrastructures aux zones dans lesquelles la demande n'est pas satisfaite, en vue d'assurer l'accès à ces services et de développer les réseaux et les services à large bande et mobiles.

3.4 L'application, aux différents niveaux territoriaux, des mesures envisagées dans le plan d'action et l'échange d'expériences dans ce cadre auront de toute évidence des répercussions sur le fonctionnement du marché intérieur, en particulier en matière de marchés publics ainsi que sur les aspects quotidiens de la citoyenneté de l'Union en termes d'amélioration de la qualité de vie et du bien-être des citoyens.

3.4.1 Le plan d'action touche aux droits fondamentaux reconnus dans la Charte des droits fondamentaux tels que «la bonne administration», la «protection des données à caractère personnel», le «droit d'accès aux services placement», la «protection de la santé» et l'«accès aux services d'intérêt général».

3.4.2 Le CESE espère que la réalisation des objectifs du plan d'action permettra de sauvegarder le niveau actuel de protection en évitant qu'un plus grand développement technologique ne s'accompagne d'une baisse du niveau de la protection de ces droits.

3.5 Afin d'accroître la confiance des citoyens dans l'administration, des mesures de sécurité proportionnées, suffisantes et appropriées en termes de coûts, de nature, d'importance des données et d'opérations protégées s'avèrent nécessaires.

3.6 Le CESE s'est déjà prononcé sur la nécessité d'une approche politique européenne de la sécurité des réseaux et de l'information ⁽²⁾, considérant que l'investissement dans l'amélioration de la sécurité des réseaux entraîne des coûts et des bénéfices sociaux qui ne sont pas correctement répercutés sur les prix du marché.

3.7 Prochainement, le CESE se prononcera sur la sécurité des réseaux dans le plan d'action i2010 de manière plus détaillée ⁽³⁾.

3.8 Il y a lieu de renforcer les voies de «coopération» pour la mise en œuvre future du plan d'action entre les institutions de l'UE et les administrations publiques des États membres en établissant des canaux appropriés de nature à aider à réaliser une évaluation efficace des résultats.

3.9 Il conviendrait de créer des structures de coopération entre les différentes administrations publiques, de sorte que les citoyens puissent utiliser de nouveaux services quelle que soit l'administration qui les fournisse. Par ailleurs, cela permettrait de développer conjointement des applications et de mieux intégrer les solutions existantes.

⁽²⁾ Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions — Sécurité des réseaux et de l'information: Proposition pour une approche politique européenne» JO C 48 du 21.2.2002, p. 0033-0041, adopté en plénière le 28/11/2001, rapporteur: M. RETUREAU, paragraphe 3.2.1.3.11.

⁽³⁾ Projet d'avis JO C 318 du 23.12.2006, rapporteur: M. PEZZINI.

3.10 Le CESE rappelle la nécessité de donner un élan, au niveau de l'UE, aux services publics européens ⁽⁴⁾ (douanes, Galileo, carte européenne de santé et coopération judiciaire en matière civile, en ce qui concerne par exemple l'obtention des preuves, la notification et le transfert de documents et d'autres nouveaux services tels que la plaque d'immatriculation ou le permis de conduire européens) en reliant les différentes administrations dans ces secteurs.

3.11 L'une des lacunes du plan d'action est l'insuffisance d'instruments économiques supranationaux (IST, IDA) pour faciliter le changement prévu au plan humain et technologique. Ceci est particulièrement important en ce qui concerne les nouveaux États membres et les États concernés par les prochains élargissements de l'UE.

3.12 En ce sens, pour éviter l'instauration d'une réalité à plusieurs vitesses dans le domaine de l'e-gouvernement entre États membres de l'UE, il faudrait prévoir une mesure institutionnelle «ad hoc» de dotation d'un fonds pour la modernisation de ces administrations publiques. À cela il faudrait ajouter un traitement juridique différencié, avec de plus longs délais de mise en œuvre, pour que ces administrations puissent remplir les objectifs fixés dans le plan.

3.13 La BEI comme la Commission devraient, quant à elles, également envisager des instruments économiques pour dynamiser l'économie européenne dans le cadre de l'application de ce plan d'action.

4. Observations spécifiques

4.1 L'informatisation de la société est un défi non seulement en termes de développement et de compétitivité mais également de cohésion sociale, territoriale et d'égalité des chances. Parmi les inégalités ayant un impact particulièrement décisif pour l'avenir des individus ou des territoires figure la place occupée de part et d'autre de la «fracture numérique».

4.2 L'objectif prioritaire doit être d'éviter, de réduire ou de supprimer totalement cette «fracture numérique», ce qui requiert des politiques actives et immédiates pour ce qui est du système de promotion et de fourniture, en particulier dans les zones moins adaptées au nouvel environnement technologique. Parallèlement, il faut prévoir des programmes poussés d'alphabétisation à l'intention de segments spécifiques de la population, y compris en ce qui concerne la formation professionnelle.

4.3 Le CESE estime qu'il convient de procéder à la mise en place, à la gestion, au développement et au maintien des infrastructures et des ressources de tout type, y compris humaines, nécessaires au déploiement de l'action des différentes administrations publiques en matière de formation et de renforcement des capacités dans le domaine des TIC, dans le but de disposer d'une organisation efficace sur tout le territoire de l'Union européenne permettant de promouvoir et d'assurer l'alphabétisation numérique ainsi que d'encourager la connectivité à Internet.

4.3.1 Pour assurer l'alphabétisation numérique, il faut encourager des actions liées par exemple à l'installation et la gestion intégrale de classes entièrement équipées et opérationnelles pour dispenser les cours d'alphabétisation numérique, à la formation

des formateurs, à des aides à la connectivité, à des chèques «internauts» associés à une exploitation optimale des cours donnés et grâce auxquels il se serait possible de financer partiellement l'acquisition et l'accès à des biens et services TIC, essentiellement Internet.

4.3.2 Les contenus et services d'alphabétisation numérique devront se baser sur la conception, la mise en œuvre, le suivi et le contrôle de l'action de formation et de support à la réalisation des cours d'internaute.

4.3.3 Il faudra encourager des mesures telles que le développement de «campus virtuels» pour la gestion du niveau moyen de l'internaute tout en fournissant des contenus de formation multilingues dûment accrédités pour le niveau moyen de l'internaute. Les services en ligne de l'administration publique peuvent promouvoir la diversité linguistique, l'apprentissage des langues et favoriser ainsi le multilinguisme dans l'UE.

4.4 Il faut procéder à l'adaptation des portails des administrations publiques aux normes reconnues à l'échelle internationale les plus élevées en matière d'accessibilité, essentiellement les niveaux optimum des normes WAI, en promouvant également tout type de mesures, tant normatives que technologiques ou organisationnelles, de nature à consolider des TIC accessibles et à faire en sorte que les administrations publiques puissent fonctionner en interopérabilité dans toute l'Union européenne.

4.5 L'élimination des «barrières mentales» qui, parfois, divisent les personnes, doit aller de pair avec l'élimination des barrières physiques. Le CESE estime que l'accessibilité, tant aux espaces physiques qu'aux systèmes et moyens de communication, ou la reconnaissance juridique du langage des signes, sont des étapes essentielles que l'on est en train de franchir sur la voie de cette ouverture à la pleine citoyenneté.

4.6 La transparence implique de promouvoir le libre jeu de l'information, de garantir l'objectivité, d'offrir une information selon des critères de véracité et de ponctualité, en évitant tout risque d'opacité dans l'activité des administrations.

4.7 Une information publique pertinente et actualisée est au cœur de la relation démocratique entre le gouvernement et les citoyens. C'est la seule manière d'appréhender la chose publique, de participer aux décisions, d'évaluer la gestion et les comportements.

4.8 Il s'agit en définitive de canaliser tout le potentiel des TIC pour parvenir à une meilleure administration, plus efficace, plus proche des citoyens et qui fournisse des services publics en ligne utiles et de qualité dans le cadre de l'intégration des citoyens et des entreprises à la société de l'information.

4.9 Ces actions devront au moins viser dans tous les États membres et dans un délai raisonnable à:

- garantir le droit des citoyens et des entreprises à se relier électroniquement aux administrations publiques;
- établir des mécanismes pour que l'offre de services en ligne corresponde à la demande existante, en créant un catalogue clair des services en ligne disponibles;

⁽⁴⁾ Avis adopté en plénière 14/09/2006 rapporteur: M. VEGER. JO C 318 du 23.12.2006.

— garantir l'existence de canaux appropriés pour que tous les citoyens et les entreprises puissent faire usage des services offerts par les administrations publiques.

4.10 Il faudra procéder, dans de nombreux cas, à une immersion technologique des entreprises de l'Union européenne, en particulier des PME, en menant des actions techniques et de consultance spécialisée et personnalisée à l'intention du monde des entreprises dans l'UE, en particulier dans les secteurs où les carences en TIC sont les plus importantes, par l'intermédiaire d'«agents de développement technologique» et de la constitution d'«agences de développement technologique» au niveau étatique, régional et local.

4.11 Ces actions doivent être complétées par d'autres de dissémination et de divulgation, assorties d'initiatives en matière de formation et de renforcement des capacités en TIC ainsi qu'à travers des incitations pour que les PME puissent avoir un accès de qualité à Internet et aux TIC en général.

4.12 Il est possible, grâce à des actions de promotion technologique en TIC, d'intégrer les PME de l'UE à l'économie de la connaissance, en promouvant la création d'environnements productifs innovants, en dynamisant les réseaux d'entreprises ainsi qu'en assurant une production, un partage et un transfert efficace de technologie et de connaissance.

4.13 Concrètement, il est possible de donner un élan au développement de solutions technologiques ou de gestion applicables dans les secteurs productifs de l'UE. L'on peut également procéder à des étalonnages de performances quant au degré de développement des TIC dans les différents secteurs productifs; établir des centres partagés de gestion technologique ou de développement de processus (parcs sectoriels de solutions TIC); créer des centres de prestations de services aux PME appartenant à différents secteurs productifs, en les reliant aux centres de R&D&i spécialisés dans les TIC (ateliers TIC sectoriels); donner un élan au réseau d'entreprises B2B ou B2C; encourager des mécanismes du financement de capital-risque dans le domaine des TIC ou similaires; créer des sites Web contenant un catalogue des services à offrir aux secteurs et aux entreprises qui s'y abonneraient et mettre en place des forums en ligne et des annuaires «en ligne» de PME.

4.14 Quant à la sécurité, il faut encourager la constitution de centres spécialisés pour la prévention de problèmes, leur règlement, l'anticipation/la proactivité et la R&D&i en matière de sécurité informatique et de TIC grâce à des solutions technologiques spécifiques destinées essentiellement aux entreprises et aux administrations de l'UE, afin de susciter la confiance dans le réseau et de dynamiser le commerce électronique et l'administration en ligne.

4.15 Actuellement, aussi bien les partis politiques que les organisations de la société civile organisée peuvent entrer en

liaison avec les citoyens d'une manière plus rapide et efficace et demandent à leurs gouvernements respectifs que les nouveaux moyens de communication, en particulier Internet, deviennent une voie normale d'accéder à l'administration et d'entrer en contact avec celle-ci, pour rendre possible une participation directe à l'élaboration de décisions collectives, et partant, l'exercice des droits politiques, y compris, selon les cas, l'expression du vote.

4.16 Le CESE regrette que le plan d'action ne fasse pas référence au rôle de la société civile organisée dans la réalisation de ces objectifs, en particulier celui du renforcement de la participation et du processus d'adoption de décisions démocratiques en Europe.

4.17 Le CESE entend soutenir, assurer le suivi et le contrôle, au niveau communautaire, de l'initiative relative à l'accessibilité afin d'atténuer la fracture numérique et de combler le retard technologique que peut causer, dans certains secteurs de la société, la mise en œuvre de l'e-gouvernement.

4.18 Pour réaliser cet objectif, il est indispensable de promouvoir des réformes qui favorisent une transmission fluide de l'information, une communication en réseau, un dialogue direct entre les citoyens et les pouvoirs publics, en augmentant le capital social et démocratique et en renforçant les espaces numériques communs.

4.19 La qualité de la démocratie dépend dans une mesure non négligeable du fonctionnement des administrations publiques. Nous avons besoin d'administrations modernes et souples qui s'organisent en fonction des problèmes des citoyens, afin de pouvoir les anticiper et les résoudre. Elles doivent fonctionner de manière transparente pour que les citoyens puissent leur faire confiance et les perçoivent comme étant proches d'eux.

4.19.1 Le CESE en tant que partisan de la démocratie participative, estime que cette participation développe l'éducation civique, facilite la gouvernabilité et s'avère bénéfique pour la santé du système politique.

4.19.2 Il faut réaliser une analyse de la situation actuelle et de l'évolution de la société technologique de la connaissance dans l'Union européenne et en assurer le suivi, sur des bases méthodologiques et en s'appuyant sur des analyses scientifiques ainsi que sur des statistiques rigoureuses, en étant particulièrement attentif à l'immersion technologique des secteurs de la société ayant des besoins spécifiques, afin de déterminer avec exactitude quelles sont les actions qui peuvent aider efficacement à la suppression de la «fracture numérique», en contribuant à l'utilisation et à l'application intensive des TIC dans la société européenne et notamment au sein de ces secteurs.

Bruxelles, le 14 décembre 2006.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2006/.../CE établissant les prescriptions techniques des bateaux de la navigation intérieure»

COM(2006) 646 final — 2006/0210 (COD)

(2006/C 325/20)

Le 16 novembre 2006, 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.

Le 25 octobre 2006, le Bureau du Comité économique et social européen a chargé la section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information» de préparer les travaux du Comité en la matière.

Vu l'urgence des travaux, le Comité économique et social européen a décidé, lors de sa 431^e session plénière des 13 et 14 décembre 2006 (séance du 13 décembre 2006), de nommer M. RAUSCHE rapporteur général et a adopté le présent avis à l'unanimité.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité économique et social européen attache la plus grande importance à l'harmonisation des prescriptions techniques des bateaux de la navigation intérieure, ainsi qu'il l'a déjà souligné précédemment.

1.2 Comme il l'a déjà indiqué dans son avis sur la directive 2006/.../CE établissant les prescriptions techniques des bateaux de la navigation intérieure et devant faire l'objet de modifications, le Rhin est la voie d'eau la plus fréquentée au monde. Les conditions et les prescriptions techniques applicables à cette voie d'eau sont actualisées périodiquement par la Commission centrale pour la navigation du Rhin (CCNR) au titre de l'article 22 de la convention révisée pour la navigation du Rhin. À travers la consultation d'organisations non gouvernementales, la CCNR associe à l'adaptation des dispositions correspondantes les représentants de la société civile, à savoir notamment les propriétaires de navires, les syndicats, les chantiers navals et les fournisseurs.

1.3 Pour éviter des distorsions de concurrence et garantir le niveau de sécurité requis, les dispositions ainsi adaptées doivent par principe être intégrées dans le texte de la directive 2006/.../CE établissant les prescriptions techniques des bateaux de la navigation intérieure.

1.4 Afin que ces adaptations puissent intervenir rapidement, il convient comme le propose la Commission d'adopter les modifications de la directive 2006/.../CE établissant les prescriptions techniques des bateaux de la navigation intérieure.

1.5 Le Comité économique et social européen recommande par ailleurs que le comité créé par la directive 2006/.../CE octroie à la CCNR un statut d'observateur, de manière à assurer une évolution cohérente des dispositions techniques.

2. Proposition de la Commission

2.1 La proposition de directive a pour objet de permettre une prise en compte plus rapide et simplifiée, grâce à la procédure de

comitologie, des travaux des autres organisations internationales en ce qui concerne l'évolution des prescriptions techniques pour les bateaux de la navigation intérieure.

2.2 À cette fin, il est proposé de modifier les articles procéduraux et l'annexe II de la directive afin de permettre une adaptation en souplesse du droit communautaire aux exigences nécessaires à la délivrance du certificat pour bateaux de la navigation intérieure visé à l'article 22 de la convention révisée pour la navigation du Rhin.

3. Observations générales

3.1 Le Parlement européen a déclaré à plusieurs reprises attacher de l'importance à une coopération étroite entre toutes les organisations internationales en charge de la navigation intérieure. Cela vaut en particulier pour la coopération entre la Communauté et la CCNR.

3.2 Les États membres et la Commission estiment que la coopération entre la Communauté et la CCNR devrait être aussi efficace et étroite que possible. Il serait utile à cette fin que la CCNR se voie octroyer un statut d'observateur au sein du comité créé au sein de l'UE. Ce comité peut décider en toute indépendance comment il entend associer la CCNR de manière appropriée à ses travaux.

3.3 Les considérants de la proposition de directive et l'article 20, paragraphe 1, de la directive 2006/.../CE établissant les prescriptions techniques des bateaux de la navigation intérieure soulignent l'importance du rôle de la CCNR et la nécessité d'harmoniser les dispositions communautaires et celles de la CCNR.

3.4 Il apparaît en conséquence opportun d'octroyer à la CCNR un statut d'observateur au sein du comité. Il est à noter que la Commission européenne dispose déjà d'un statut d'observateur au sein de la CCNR et qu'elle a la possibilité de participer aux comités techniques de la CCNR.

Bruxelles, le 13 décembre 2006.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

Avis du Comité économique et social européen sur la Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 3922/91 du Conseil relatif à l'harmonisation de règles techniques et de procédures administratives dans le domaine de l'aviation civile

COM(2006) 645 final — 2006/0209 (COD)

(2006/C 325/21)

Le 15 novembre 2006, le Conseil a décidé, conformément à l'article 71 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

Le 21 novembre 2006, le bureau du Comité a chargé la section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures et société de l'information» de préparer les travaux du Comité en la matière.

Vu l'urgence des travaux, le Comité économique et social européen a décidé, lors de sa 431^e session plénière des 13 et 14 décembre 2006 (séance du 13 décembre 2006), de nommer M. SIMONS rapporteur général et a adopté le présent avis à l'unanimité.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE souscrit à la proposition de la Commission d'élaborer un règlement, dans la mesure où l'introduction de la «procédure de réglementation avec contrôle» entraîne une plus grande implication des colégislateurs dans le contrôle des actes exécutifs.

1.2 Compte tenu de l'entrée en vigueur urgente du règlement UE-OPS (modifiant le règlement n° 3922/91), le Comité recommande l'adoption rapide de la proposition de la Commission.

2. Introduction

2.1 La proposition de la Commission a pour objet de modifier le règlement (CEE) n° 3922/91 du Conseil relatif à l'harmonisation de règles techniques et de procédures administratives dans le domaine de l'aviation civile ⁽¹⁾, pour le mettre en conformité avec la décision 1999/468/CE du Conseil du 28 juin 1999 fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission ⁽²⁾, telle que dernièrement modifiée par la décision 2006/512/CE du Conseil du 17 juillet 2006 ⁽³⁾.

2.2 La décision 2006/512/CE a introduit un nouveau type de modalité d'exercice des compétences d'exécution, la procédure de réglementation avec contrôle.

2.3 Il est désormais nécessaire de suivre la procédure de réglementation avec contrôle pour les mesures de portée générale ayant pour objet de modifier des éléments non essentiels des actes de base adoptés selon la procédure visée à l'article 251 du traité, y compris en supprimant certains de ces éléments ou en complétant ces actes par de nouveaux éléments non essentiels.

2.4 En particulier, cette nouvelle procédure de réglementation doit être appliquée lorsqu'il s'agit de supprimer, modifier ou remplacer des annexes de l'acte de base ou de les adapter au progrès scientifique et technique. Par contre, la procédure de réglementation normale restera applicable dans les cas où il s'agit de l'octroi, par la Commission, d'une dérogation concernant l'application des dispositions d'un acte de base ou de ses annexes à un État membre.

2.5 L'article 8, paragraphes 1, 3 et 4, ainsi que l'article 11 du règlement (CE) n° 3922/91 autorisent la Commission, à travers la procédure de réglementation, à supprimer, modifier ou adapter les normes communes de l'annexe III.

2.6 Par conséquent, il y a lieu de modifier ce règlement pour prévoir l'adoption de ces mesures d'exécution à travers la nouvelle procédure de réglementation avec contrôle.

3. Commentaires généraux

3.1 La décision n°2006/512/CE établit les procédures d'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission. Dans le cadre de cette nouvelle décision, une nouvelle procédure de comitologie, la «procédure de réglementation avec contrôle», vise à impliquer plus étroitement le Conseil et le Parlement dans l'élaboration des mesures et des décisions de «nature quasi-législative» prises par la Commission.

3.2 En fait, l'utilisation de cette nouvelle procédure est soumise à trois conditions:

— l'acte de base a été adopté selon la procédure visée à l'article 251 CE

— l'acte de base permet l'adoption de mesures de portée générale

— ces mesures sont conçues pour modifier des éléments non essentiels des actes de base, notamment en supprimant certains de ces éléments ou en complétant l'acte par l'ajout de nouveaux éléments non essentiels.

⁽¹⁾ JO L 373 du 31.12.1991, p. 4. Règlement modifié en dernier lieu par le règlement.

⁽²⁾ JO L 184 du 17.7.1999, p. 23.

⁽³⁾ JO L 200 du 22.7.2006, p. 11.

3.3 Le Comité considère que la proposition de la Commission est appropriée, dans la mesure où l'introduction de la «procédure de réglementation avec contrôle» entraîne une plus grande implication des colégislateurs dans le contrôle des actes exécutifs.

3.4 La décision du Conseil n° 2006/512/CE est d'application depuis le 23 juillet 2006 et englobe les procédures législatives en cours. C'est la raison pour laquelle la Commission propose de compléter le règlement UE-OPS par cette proposition.

Bruxelles, le 13 décembre 2006.

3.5 Compte tenu de l'entrée en vigueur urgente du règlement UE-OPS (modifiant le règlement n° 3922/91), le Comité recommande l'adoption rapide de la proposition de la Commission.

4. Commentaires spécifiques

Aucun.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS
