

Journal officiel

de l'Union européenne

C 93

Édition
de langue française

Communications et informations

50^e année

27 avril 2007

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire	Page
	III Actes préparatoires	
	Comité économique et social européen	
	432^e session plénière, des 17 et 18 janvier 2007	
2007/C 93/01	Avis du Comité économique et social européen sur la Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant un programme communautaire pour améliorer le fonctionnement des systèmes d'imposition sur le marché intérieur (Fiscalis 2013) COM(2006) 202 <i>final</i> — 2006/0076 (COD)	1
2007/C 93/02	Avis du Comité économique et social européen sur «L'impact et les conséquences des politiques structurelles sur la cohésion de l'Union européenne»	6
2007/C 93/03	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Conseil concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives à certains cotisations, droits, taxes et autres mesures» COM(2006) 605 <i>final</i> — 2006/0192 (CNS)	15
2007/C 93/04	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant les directives 89/665/CEE et 92/13/CEE du Conseil en ce qui concerne l'amélioration de l'efficacité des procédures de recours en matière de passation des marchés publics» COM(2006) 195 <i>final/2</i> — 2006/0066 (COD)	16
2007/C 93/05	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 92/49/CE du Conseil et les directives 2002/83/CE, 2004/39/CE, 2005/68/CE et 2006/48/CE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les règles de procédure et les critères d'évaluation applicables à l'évaluation prudentielle des acquisitions et augmentations de participation dans des entités du secteur financier» COM(2006) 507 <i>final</i> — 2006/0166 (COD)	22
2007/C 93/06	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Réexamen du marché unique»	25
2007/C 93/07	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Conseil instaurant un régime de compensation des surcoûts qui grèvent l'écoulement de certains produits de la pêche des Açores, de Madère, des îles Canaries et des départements français de la Guyane et de la Réunion, pour la période de 2007 à 2013» COM(2006) 740 <i>final</i> — 2006/0247 (CNS)	31

FR

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire (<i>suite</i>)	<i>Page</i>
2007/C 93/08	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Égalité des chances pour les personnes handicapées»	32
2007/C 93/09	Avis du Comité économique et social européen sur la Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions «Promouvoir un travail décent pour tous — La contribution de l'Union à la mise en œuvre de l'agenda du travail décent dans le monde» COM(2006) 249 <i>final</i>	38
2007/C 93/10	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 89/391/CEE du Conseil, ses directives particulières ainsi que les directives du Conseil 83/477/CEE, 91/383/CEE, 92/29/CEE et 94/33/CE, en vue de la simplification et de la rationalisation des rapports relatifs à la mise en œuvre pratique» COM(2006) 390 <i>final</i> — 2006/0127 (COD)	42
2007/C 93/11	Avis du Comité économique et social sur le thème «Bilan concernant la réalité de la société européenne»	45



III

(Actes préparatoires)

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

432^e SESSION PLÉNIÈRE, DES 17 ET 18 JANVIER 2007

Avis du Comité économique et social européen sur la Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant un programme communautaire pour améliorer le fonctionnement des systèmes d'imposition sur le marché intérieur (Fiscalis 2013)

COM(2006) 202 final — 2006/0076 (COD)

(2007/C 93/01)

Le 23 juin 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.

La section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 7 décembre 2006 (rapporteur: M. BURANI).

Lors de sa 432^e session plénière des 17 et 18 janvier 2007 (séance du 17 janvier 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 153 voix pour, 2 voix contre et 3 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE donne son accord de principe sur le document présenté par la Commission, mais souhaite néanmoins formuler quelques observations et réserves sur un certain nombre d'aspects dont il considère qu'ils doivent être clarifiés.

1.2 S'agissant de la formation, les observations du CESE ont trait à l'efficacité des actions entreprises jusqu'ici. Il semblerait que l'organisation de séminaires collectifs au niveau communautaire soit trop coûteuse par rapport aux résultats obtenus. Aussi le Comité se demande-t-il s'il ne vaudrait pas mieux concentrer les efforts sur la formation au niveau national en recourant aux services d'experts formés par la Commission. La formation des formateurs devrait devenir la clé de voûte du programme communautaire.

1.3 Les réserves portent quant à elles sur certains aspects qui ne sont pas clairs en ce qui concerne la mise à disposition de données à des organismes publics autres que l'administration fiscale. Les conditions et les modalités d'accès aux données par ces organismes ne sont pas précisées et suscitent une certaine perplexité, en particulier en ce qui concerne la protection de la vie privée. La question de la propriété et de la mise à disposition des données notamment devrait être clarifiée. Par ailleurs, aucune information n'est donnée concernant les critères sur la base desquels définir les coûts à imputer aux tiers qui sollicitent des données.

2. Introduction

2.1 Les administrations fiscales et des douanes jouent un rôle fondamental en ce qu'elles effectuent des contrôles aux frontières extérieures et protègent les intérêts financiers et autres de la Communauté. Face aux nouveaux défis et aux évolutions actuelles, il est indispensable de procéder à des améliorations et à des développements, surtout dans le domaine informatique. La communication à l'examen définit un programme communautaire pour améliorer le fonctionnement des systèmes d'imposition sur le marché intérieur (Fiscalis 2013).

2.2 Les coûts opérationnels à charge de la Communauté se divisent en deux grandes catégories: les actions communes et les actions liées aux technologies de l'information (TI). Les actions communes couvrent les séminaires, les groupes de projet, les visites de travail, les contrôles multilatéraux et la formation. Les actions dans le domaine des technologies de l'information portent sur le fonctionnement et l'évolution des systèmes trans-européens existants et sur le développement de nouveaux systèmes. Le montant total à charge du budget de la Communauté s'élève à 156,9 millions d'euros pour la période 2008-2013. Le programme 2013 a une durée de six ans, alignée sur la durée des perspectives financières 2007-2013.

2.3 Dans ses considérants, le document sur l'évaluation intermédiaire du programme 2007 ⁽¹⁾ prend plus particulièrement en compte, d'une part, les pays candidats, auxquels il réserve la possibilité de bénéficier de moyens concrets permettant à leurs administrations fiscales d'accomplir l'éventail complet des tâches prescrites par la législation communautaire dès la date de leur adhésion et, d'autre part, les pays partenaires de la politique européenne de voisinage, qui pourront, à certaines conditions, participer à des activités bien déterminées du programme.

2.4 En outre, l'évaluation intermédiaire du programme 2007 a confirmé la nécessité de mieux structurer le partage d'informations et l'échange des connaissances entre administrations et entre celles-ci et la Commission, ainsi que la consolidation des connaissances acquises lors des activités prévues par le programme. Aussi une attention particulière doit-elle être accordée au partage des informations et à la gestion des connaissances.

3. Contenu du document de la Commission

3.1 Après une présentation succincte du programme d'action Fiscalis 2013 qui en définit les termes et le contenu, le document à l'examen définit les objectifs du programme, à savoir:

- a) en ce qui concerne la taxe sur la valeur ajoutée, les droits d'accise et l'imposition sur le revenu et le capital:
 - i) garantir un échange d'informations et une coopération administrative efficaces, effectifs et à grande échelle entre États membres;
 - ii) donner aux fonctionnaires un niveau commun élevé de compréhension du droit communautaire et de sa mise en œuvre dans les États membres;
 - iii) assurer l'amélioration continue des procédures administratives de manière à mieux tenir compte des besoins des administrations et des contribuables, par l'élaboration et la diffusion de bonnes pratiques administratives;
- b) En ce qui concerne les taxes sur les primes d'assurance, améliorer la coopération entre les États membres pour assurer une meilleure application des règles existantes;
- c) En ce qui concerne les pays candidats et les pays candidats potentiels, satisfaire les besoins particuliers de ces pays dans le domaine de la législation fiscale et des ressources administratives;
- d) En ce qui concerne les pays tiers et particulièrement ceux couverts par la politique européenne de voisinage, améliorer la coopération avec les administrations fiscales de ces pays.

3.2 Afin de réaliser ces objectifs, la Commission établira chaque année un programme de travail. Celui-ci s'articule autour des systèmes de communication et d'échange d'informations dont le fonctionnement est garanti par la Commission à **tous les pays** participants. Les systèmes de communication comprennent différents réseaux et systèmes communs (RCC/CSI, VIES, EMCS, ...). Les éléments non communautaires des systèmes de communication et d'échange d'informations sont les bases de

données nationales qui font partie de ces systèmes, les connexions de réseau entre les éléments communautaires et non communautaires, ainsi que les logiciels et le matériel que chaque pays participant jugera utiles à la pleine exploitation de ces systèmes dans l'ensemble de son administration. Les pays participants veillent à ce que les éléments non communautaires demeurent opérationnels et assurent l'interopérabilité de ces éléments avec les éléments communautaires. La Commission coordonne, en coopération avec les pays participants, les aspects de l'établissement et du fonctionnement des éléments communautaires et non communautaires des systèmes et de l'infrastructure.

3.3 La Commission et les pays participants organisent conjointement des séminaires et des groupes de projet et veillent à la diffusion des résultats de ces séminaires et groupes de projet. Les pays participants organisent quant à eux des visites de travail à l'attention des fonctionnaires. La Commission prend, en coopération avec les pays participants, des initiatives afin d'assurer le partage systématique et structuré des informations résultant des actions du programme.

3.4 Les dépenses nécessaires à l'exécution du programme sont réparties entre la Communauté et les pays participants.

La Communauté prend à sa charge les dépenses suivantes:

- a) le coût de l'acquisition, du développement, de l'installation, de l'entretien et du fonctionnement courant des éléments communautaires des systèmes de communication et d'échange d'informations décrits à l'article 6(3);
- b) les frais de voyage et de séjour engagés par les fonctionnaires des pays participants pour les contrôles multilatéraux, les visites de travail, les séminaires et les groupes de projet;
- c) les frais d'organisation des séminaires ainsi que les frais de voyage et de séjour engagés pour la participation d'experts externes ainsi que les participants mentionnés à l'article 11;
- d) le coût de l'acquisition, du développement, de l'installation, de l'entretien des systèmes et des modules;
- e) le coût de toute autre action visée à l'article 1^{er}, paragraphe 2, point f.

Les pays participants prennent à leur charge les dépenses suivantes:

- a) le coût de la conception, de l'achat, de l'installation, de l'entretien et du fonctionnement courant des éléments non communautaires des systèmes de communication et d'échange d'informations décrits à l'article 6(4);
- b) les coûts concernant la formation initiale et continue, y compris la formation linguistique, de leurs fonctionnaires.

3.5 S'agissant du suivi, le document de la Commission ne fournit pas de détails; il précise simplement que le programme fait l'objet d'un suivi continu mené conjointement par les pays participants et la Commission. Une évaluation intermédiaire et une évaluation finale sont en outre prévues.

⁽¹⁾ Document de travail des services de la Commission «Évaluation intermédiaire du programme FISCALIS 2007» (SEC(2005) 1045, disponible uniquement en français, anglais et allemand).

4. Introduction: les principes inspirant le programme

4.1 Le document présenté par la Commission s'imposait pour satisfaire à l'engagement pris par celle-ci vis-à-vis du Parlement européen et du Conseil, conformément à l'article 15, paragraphe 4, de la décision Fiscalis 2003-2007. Aussi, le 6 avril 2005, la Commission a-t-elle adopté une communication (COM(2005) 111) dans laquelle elle exprimait le souhait d'élaborer deux programmes, Fiscalis 2013 et Douane 2013, destinés tous deux à succéder respectivement aux programmes en vigueur, à savoir Fiscalis 2003-2007 et Douane 2007. Le présent document du CESE contient des observations sur le programme Fiscalis. Le programme Douane fait quant à lui l'objet d'un document séparé.

4.2 Le programme 2013, qui couvre la période de 2008 à 2013, n'introduit pas de nouveautés majeures par rapport au programme en vigueur. Son objectif consiste plutôt à le rendre plus efficace en suivant les grandes lignes qui ont inspiré la relance de la stratégie de Lisbonne. Il vise par conséquent à **poursuivre et développer la coopération entre les administrations fiscales** des États membres (et de ceux qui adhéreront plus tard) afin d'atteindre les objectifs qui avaient été fixés par le programme initial:

- application commune de la législation fiscale *communautaire*;
- protection des intérêts financiers *nationaux* et *communautaires*;
- bon fonctionnement du marché intérieur par la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales;
- prévention des distorsions de concurrence;
- réduction des coûts de mise en conformité qui pèsent sur les administrations et sur les contribuables.

4.3 Avant d'élaborer son document, la Commission a procédé à une analyse approfondie de la situation, effectué des visites dans différents États membres et pris contact avec des administrations, experts et contribuables. Il s'ensuit que le programme a été créé sous forme **d'une extension du programme 2007, renforcée par des ressources financières supplémentaires**, «afin d'une part d'appuyer de nouvelles initiatives politiques et d'autre part de prévoir un accroissement marginal du budget de toutes les autres sous-rubriques». Le CESE se félicite de ce choix.

4.4 Comme indiqué au paragraphe 2.2, le **coût total** du programme 2008-2013 s'élève à 168,47 millions d'euros, les **coûts opérationnels** à charge du budget communautaire en constituant la majeure partie, soit 156,9 millions d'euros. Ce montant est ventilé en deux grandes catégories, les *actions communes* et les *actions liées aux technologies de l'information (IT)*. Les actions communes couvrent les séminaires, groupes de projet, visites de travail, contrôles multilatéraux, la formation et autres activités requises pour la réalisation des objectifs. Les actions dans le domaine des technologies de l'information portent sur le fonctionnement et l'évolution des systèmes trans-européens existants et sur le développement de nouveaux systèmes.

5. Observations générales

5.1 Le CESE ne peut que souscrire à la nécessité de poursuivre le programme Fiscalis sur la base des grandes lignes qui ont été tracées. Il soutient par conséquent l'initiative de la Commission, d'autant qu'il espère que **certains aspects seront améliorés** lors de la phase opérationnelle, en particulier l'efficacité des programmes communs de formation et l'utilisation des langues. La Commission a du reste évoqué les lacunes existantes dans un document ^(?) qui passe également en revue des solutions éventuelles pour y remédier.

5.2 La **formation** s'articule autour de deux piliers principaux, l'un au niveau communautaire, financé par le budget de l'UE, l'autre au niveau national, financé principalement par les États membres concernés. Le terme «formation» englobe la «**formation**» proprement dite (c'est-à-dire l'enseignement de notions précises à caractère technique, juridique ou administratif par des spécialistes de chaque matière), les **séminaires** (en général à caractère multidisciplinaire, avec la participation d'agents de différents pays), et les **échanges de personnels** (individus ou groupes).

5.3 Dans le document mentionné au paragraphe 3.1, la Commission présente un rapport détaillé sur les premiers résultats des **programmes de formation**. Le tableau brossé est moyennement satisfaisant. Dans un souci d'honnêteté, la Commission ne passe pas sous silence les diverses **lacunes et insuffisances** et propose des pistes pour les éliminer ou les atténuer. De toute façon, il ne pouvait en être autrement, lorsque l'on connaît la complexité du programme, le nombre d'États membres participants, la diversité des systèmes existants, les niveaux différents d'expérience et d'organisation des administrations nationales, et surtout le grand nombre de langues, obstacle auquel se heurtent tous les programmes communautaires et dont l'importance est trop souvent sous-estimée. Le principal problème reste la **fixation d'un niveau minimal commun de connaissances et de compétences**, qui soit au moins mesurable à l'aide de paramètres minimaux acceptables et applicables par tous les États membres.

5.4 Comme indiqué au paragraphe 3.5, **la Commission vérifiera** que les programmes sont correctement mis en œuvre. **De l'avis du CESE, il est important de s'assurer surtout** de l'application correcte des normes communes et de la bonne connaissance des valeurs communautaires. **Cette vérification est essentielle**, non seulement parce qu'il convient de veiller à ce que les fonds communautaires soient utilisés conformément aux principes généraux de la comptabilité publique, mais aussi parce que le niveau de préparation des fonctionnaires nationaux ne peut être laissé à la seule appréciation des États membres.

5.5 Compte tenu de la complexité du sujet, le CESE ne formule aucune proposition et se contente d'émettre un certain nombre d'observations inspirées par des éléments objectifs, sans se préoccuper de savoir si elles sont «politiquement correctes» ou non.

^(?) Cf. note de bas de page n° 1.

5.5.1 Tout d'abord, il est notoire que le niveau de compétence professionnelle et d'expérience des fonctionnaires nationaux varie d'un État membre à l'autre. Il est par conséquent extrêmement difficile de définir un module de formation commun dans le cadre de **séminaires** regroupant un grand nombre de participants. La diversité des langues ajoute une difficulté supplémentaire: la manière dont un message est perçu lorsqu'il est délivré directement dans la langue de l'orateur est une chose, l'efficacité du même message délivré par le truchement d'un interprète en est une autre. En outre, il convient de souligner que les médias audiovisuels (transparents, diagrammes etc.) ne peuvent être «vus» dans la langue des participants (or, on sait l'importance que revêt la mémorisation «visuelle» des messages). On est donc en droit de se demander si ces séminaires, dont l'organisation est coûteuse en termes d'argent et de personnel, ne devraient pas être **réduits au minimum** ou du moins reportés jusqu'à ce que le programme ait atteint une certaine «maturité». Les économies d'argent et de personnel ainsi réalisées pourraient peut-être être utilisées pour **financer**, du moins en partie, la **formation au niveau national** dans les pays relativement désavantagés, en particulier ceux qui ont adhéré récemment à l'UE.

5.5.2 Dans son document d'évaluation, la Commission passe sous silence un élément qui revêt une importance fondamentale, à savoir la **formation au niveau communautaire des formateurs nationaux**. Cette formation devrait être la **clé de voute de tout le système**. En effet, l'efficacité des messages, et surtout des *débats*, qui sont un aspect fondamental de la formation, ne peut être garantie que si le formateur parle la langue des participants. De plus, un formateur national est *la seule personne* en mesure d'adopter une *méthode d'enseignement permettant d'assurer la transition entre son système national*, qu'il doit connaître sur le bout des doigts, *et le système communautaire*. La sélection du personnel qualifié pour cette tâche devrait être laissée à l'appréciation des autorités nationales. À cet égard, un niveau de professionnalisme élevé et des compétences pédagogiques devraient être des exigences essentielles. Il en va de même en ce qui concerne les personnes qui seront chargées de la formation «communautaire» des formateurs nationaux. Enfin, de l'avis des experts, ce type de formation ne peut être organisé dans le cadre de séminaires de courte durée, mais doit faire l'objet de «cours» dont la durée devrait comporter au mois deux mois.

5.6 Un autre aspect important est la **liaison entre le système Fiscalis et le système «douanes 2013»**, en particulier en ce qui concerne la TVA et les accises. Dans son avis sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative à un environnement sans support papier pour les douanes et le commerce»⁽³⁾, le CESE avait attiré l'attention sur le deuxième considérant de la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil»⁽⁴⁾: «L'action en faveur des services paneuro-

péens d'administration en ligne ... implique des mesures visant à améliorer l'efficacité [de la lutte contre] la fraude, la criminalité organisée et le terrorisme ...». Le CESE soulignait également qu'une liaison organique et programmée entre les fichiers des douanes et ceux des administrations de la TVA pourrait permettre de mettre en évidence des fraudes concernant les marchandises importées de pays tiers, en particulier les falsifications de marques d'origine.

5.6.1 Dans le programme Fiscalis, il n'est nulle part question de liaison organique entre les fichiers Fiscalis et les fichiers gérés par d'autres administrations. Seul le cinquième considérant de la proposition de décision énonce qu'il devrait être possible d'inclure dans le programme d'autres systèmes d'échange d'information touchant au domaine fiscal, comme le système informatisé de circulation et de contrôle des produits soumis à accise (EMCS). Mais il s'agit évidemment d'échanges d'informations limités aux administrations fiscales.

5.6.2 Dans son avis cité au paragraphe 5.6, le CESE mentionnait en outre la recommandation du Parlement européen et du Conseil⁽⁵⁾, qui définit une série de mesures visant à «établir une coopération policière, douanière et judiciaire» afin de permettre la mise en œuvre du **Programme de la Haye**⁽⁶⁾ en matière de **sécurité de l'Union**, sécurité qui inclut la lutte contre le trafic de marchandises interdites ou réglementées. La liaison évoquée au paragraphe précédent permettrait, par l'intermédiaire des douanes, de procéder à des contrôles aujourd'hui impossibles, ce qui serait, pour les autorités fiscales, un moyen indirect de contribuer au Programme de La Haye. Le CESE est conscient du fait que les programmes en cours et les procédures désormais consolidées ne permettent plus de réaliser un projet de ce genre. Il recommande toutefois que la **liaison organique entre les différentes bases de données de l'UE et des États membres** fasse partie des *programmes stratégiques* de l'Union, non seulement afin d'assurer la sécurité, mais aussi dans la perspective de la réalisation de nombreux autres objectifs liés à la politique économique et sociale.

6. Observations spécifiques

6.1 **Article 3: Participation au programme.** Le programme est ouvert à la participation des États membres mais aussi des pays candidats et des pays candidats «potentiels», ainsi qu'à certains pays partenaires de la Politique européenne de voisinage, à condition qu'ils se soient suffisamment rapprochés de la législation pertinente. L'objectif de cet article est sans aucun doute louable et cohérent avec la création d'un «espace fiscal» le plus vaste possible. Toutefois, le CESE se demande si ce projet n'est pas trop ambitieux, compte tenu des ressources disponibles et des difficultés déjà rencontrées en matière de réalisation, qui augmenteraient avec l'accroissement du nombre de participants.

⁽³⁾ Avis du CESE «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative à un environnement sans support papier pour les douanes et le commerce» JO C 318 du 23.12.2006, paragraphe 2.5.

⁽⁴⁾ «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative à un environnement sans support papier pour les douanes et le commerce» (COM(2005) 609 final — 2005/0247 (COD)).

⁽⁵⁾ «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen: Espace de liberté, de sécurité et de justice: Bilan du programme de Tampere et futures orientations» COM(2004)401 final.

⁽⁶⁾ «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen — Le programme de La Haye: Dix priorités pour les cinq prochaines années — Un partenariat pour le renouveau européen dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice» COM(2005) 184 final.

6.2 **Article 6: Systèmes de communication et d'échange d'informations.** Les **éléments communautaires** du système se limitent au matériel, aux logiciels et aux connexions de réseau qui doivent être communs à tous les pays participants. Tout le reste (bases de données, connexions de réseau entre éléments communautaires et non communautaires, matériel et logiciels pour le fonctionnement des systèmes nationaux) est considéré comme faisant partie des **éléments non communautaires**.

6.2.1 Si cette classification semble correcte, le **paragraphe 6**, aux termes duquel «La Commission peut décider de rendre les systèmes de communication et d'échange d'informations accessibles à d'autres services publics à des fins fiscales ou non fiscales pour autant qu'une contribution financière soit versée au budget du programme» laisse toutefois quelque peu perplexe. **Les termes «ou non fiscales» sont quelque peu ambigus: la Commission est tenue de préciser «quelles» administrations seraient autorisées à obtenir des informations, moyennant quelles garanties et quels contrôles. Afin de dissiper toute incertitude, le CESE propose qu'il soit précisé que des informations ne peuvent être fournies que dans le cadre du plan de coopération judiciaire, moyennant les garanties prévues par les règles en vigueur et toujours dans le**

respect des dispositions relatives à la protection de la vie privée.

6.2.2 Le CESE considère que ce passage doit être clarifié. À première vue, il ne semble pas que la Commission ait le pouvoir de transmettre à des tiers, quels qu'ils soient, les informations qui sont la propriété d'un pays membre lorsqu'elles figurent dans la base de données du pays en question. En revanche, s'il s'agit d'informations en possession de la Commission, la question se pose de savoir si elle peut en disposer librement, sans le consentement des États membres ou sans que ceux-ci en soient informés. En d'autres termes, les données reçues par la Commission ou élaborées par celle-ci sur la base des informations communiquées par les pays membres deviennent-elles automatiquement la propriété de la Commission? Sur la base de quels critères détermine-t-on les coûts à mettre à la charge de tiers qui demandent des informations et qui perçoit les sommes en question? Les données en possession de la Commission peuvent-elles dans tous les cas être communiquées à des tiers sans que les États membres concernés en soient informés avant ou après? Le CESE considère que ces questions revêtent une importance fondamentale et qu'elles appellent une réponse qui clarifie sans équivoque la position de la Commission.

Bruxelles, le 17 janvier 2007.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

Avis du Comité économique et social européen sur «L'impact et les conséquences des politiques structurelles sur la cohésion de l'Union européenne»

(2007/C 93/02)

Le 20 juillet 2006, le Parlement européen a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur «L'impact et les conséquences des politiques structurelles sur la cohésion de l'Union européenne».

La section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 7 décembre 2006 (rapporteur: M. DERRUINE).

Lors de sa 432^e session plénière des 17 et 18 janvier 2007 (séance du 18 janvier), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 164 voix pour, 2 voix contre et 1 abstention.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le présent avis exploratoire fait suite à la lettre du président du Parlement européen datée du 20 juillet 2006 demandant au Comité économique et social européen sa contribution afin d'alimenter son propre rapport sur l'impact et les conséquences des politiques structurelles sur la cohésion de l'Union européenne.

1.2 Le CESE rappelle que dans l'esprit du traité (articles 2, 158 et 159), toutes les politiques doivent concourir à cet objectif de cohésion que l'on ne peut faire reposer uniquement sur les politiques structurelles. Ce message a été rappelé par le Conseil européen de mars 2006.

1.3 Selon le CESE, la cohésion ne peut se laisser appréhender par les indicateurs relatifs au PNB. Il souhaite que soit élaboré un «indicateur de cohésion plus représentatif [qui inclurait] à côté du PNB, des variables comme les taux d'emploi et de chômage, l'étendue de la protection sociale, le degré d'accès aux services d'intérêt général, etc.».

1.4 Les plans nationaux de réforme de la stratégie de Lisbonne, le programme communautaire de Lisbonne, les lignes directrices intégrées proposées par la Commission et les analyses d'impact qu'elle réalise devraient mieux refléter les mesures prises pour renforcer la cohésion, y compris dans sa dimension territoriale.

1.5 Les fonds structurels et de cohésion ont mis en œuvre la stratégie de Lisbonne bien avant l'heure et dans toutes ses dimensions: croissance, cohésion, emplois et qualité du travail, durabilité environnementale. Ils ont contribué à affermir le modèle social européen.

1.6 Ils ont produit un impact irréfutable qui a permis d'amorcer un rattrapage des pays et régions les moins bien lotis en termes d'emplois, de croissance et d'infrastructures et généré des effets de levier, ont ancré le principe (perfectible) de partenariat sur le terrain, ont contribué à discipliner les administrations locales et à assurer la visibilité de l'UE.

1.7 La politique structurelle soutient en même temps le marché intérieur grâce aux flux commerciaux et à l'emploi générés par la conception et la mise en œuvre des projets éligibles aux fonds structurels qui, de plus, n'auraient bien souvent

pas vu le jour sans le rôle de catalyseur joué par l'intervention européenne.

1.8 Malgré cela, le CESE note que le consensus historique qui prévalait en ce qui concerne le développement de la politique structurelle (instruments, crédits) en concomitance avec le marché intérieur et l'union économique et monétaire a volé en éclat ces dernières années.

1.9 Au cours de l'histoire, une zone prenant la forme d'un polygone délimité par les villes de Londres, Hambourg, Munich, Milan et Paris et représentant 20 % du territoire européen, 40 % de sa population et 50 % de la richesse s'est formée et a «tiré» les autres régions européennes. À la suite aux élargissements récents et à venir, il convient de réfléchir à la promotion d'autres ensembles régionaux dynamiques afin de couvrir l'intégralité de l'espace européen.

1.10 Ceci requiert des infrastructures afin d'interconnecter ces zones mais également les centres urbains et périphéries rurales qui les composent. Or, les restrictions budgétaires décidées dans le cadre des perspectives financières et du pacte de stabilité et de croissance contrarient leur modernisation.

1.11 Le Comité estime qu'il convient de mener une réflexion sur les balises budgétaires définies par le pacte de stabilité et de croissance et leurs conséquences sur le financement des réseaux transeuropéens, et plus précisément sur les tronçons manquants, dans la mesure où les projets éligibles aux aides européennes exigent un cofinancement des autorités nationales.

1.12 Le CESE répète son idée d'améliorer l'ingénierie financière des fonds structurels et estime qu'il faudrait abandonner la pratique consistant à ristourner les crédits non exécutés du budget européen aux États membres de manière à réduire leur contribution.

1.13 Le CESE réitère la demande qu'il a adressée à la Commission pour qu'elle élabore (1) des propositions assorties d'un effet contraignant pour les États membres et organisant les modalités de l'association des acteurs socioprofessionnels aux politiques structurelles et (2) des indicateurs concernant le processus de consultation dans les États membres. Il estime que ceux-ci devraient en tout état de cause expliquer comment ils organisent le retour d'information sur la manière dont le principe de partenariat est mis en œuvre pour les comités de suivi.

1.14 Le Comité demande le soutien du Parlement européen pour que le message adressé dans cet avis soit dûment pris en compte lorsque la Commission présentera en 2008/2009 son document de réforme du budget européen, ainsi que dans les réflexions ultérieures sur l'avenir de l'Europe et la contribution de la politique régionale.

2. La cohésion dans le traité et sa nature

2.1 Dès 1957, le traité de Rome ambitionne de «réduire l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées». À Amsterdam est évoqué le «développement équilibré et durable comme l'un des principes fondamentaux de la Communauté européenne». Cette intention se retrouve dans l'article 158: «Afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de la Communauté, celle-ci développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique et sociale. En particulier, la Communauté vise à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions ou îles les moins favorisées, y compris les zones rurales».

2.2 L'article 159 prévoit que «les États membres conduisent leur politique économique et la coordonnent en vue également d'atteindre les objectifs visés à l'article 158. La formulation et la mise en œuvre des politiques et actions de la Communauté ainsi que la mise en œuvre du marché intérieur prennent en compte les objectifs visés à l'article 158 et participent à leur réalisation. La Communauté soutient aussi cette réalisation par l'action qu'elle mène au travers des fonds à finalité structurelle (Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section "Orientation"; Fonds social européen; Fonds européen de développement régional), de la Banque européenne d'investissement et des autres instruments financiers existants».

2.3 À ce stade, il est important de souligner que dans l'esprit du traité, toutes les politiques doivent concourir à cet objectif de cohésion que l'on ne peut faire reposer sur les seules politiques structurelles. Ce message a été rappelé par le Conseil européen de mars 2006 ⁽¹⁾.

2.4 Avant d'aller plus loin, il semble opportun de déterminer ce que l'on entend par «cohésion». Celle-ci est bien souvent appréhendée par un indicateur du PIB par tête. Or, dans son avis sur «La contribution des politiques communautaires à la cohésion économique et sociale ⁽²⁾», le Comité avait déjà souhaité que soit élaboré un «indicateur de cohésion plus représentatif [qui inclurait] à côté du PIB, des variables comme les taux d'emploi et de chômage, l'étendue de la protection sociale, le degré d'accès aux services d'intérêt général, etc.».

2.5 Le projet de traité constitutionnel innovait en consacrant la dimension territoriale de la cohésion. Ce dernier aspect de la cohésion a jusqu'à présent été négligé en dépit de l'adoption du Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC), dont les enseignements sont pourtant très précieux et qui devrait être actualisé sous la présidence allemande afin de prendre en compte les adhésions récentes et programmées.

2.6 En conséquence et dans l'esprit des conclusions d'un Conseil informel sur la cohésion territoriale ⁽³⁾, il conviendrait d'inclure dans les plans nationaux de réforme de la stratégie de Lisbonne ainsi que dans le programme communautaire de Lisbonne, cette dimension territoriale et que la Commission la prenne davantage en considération dans ses lignes directrices intégrées mais aussi dans ses analyses d'impact qui, jusqu'à présent, ont privilégié le seul critère de la compétitivité au détriment des autres.

3. Pourquoi des politiques structurelles et sous quelle(s) forme(s)?

3.1 Dès l'élaboration du traité de Rome en 1957, les Six étaient conscients que la voie de l'intégration économique rendaient inéluctables des restructurations dans les secteurs stratégiques de l'acier et du charbon. Aussi conçurent-ils le Fonds social européen (FSE) afin de tempérer les effets de ces mutations industrielles en finançant des systèmes d'aides à l'emploi et des actions de formation.

3.2 En 1975, à la suite de la première vague d'adhésions d'un groupe de pays plus pauvres que les six fondateurs, aux chocs pétroliers et à la grave crise économique qui s'ensuivit, ainsi qu'à la demande explicite du Royaume-Uni en proie à d'importantes restructurations industrielles, est créé le Fonds de développement régional, le FEDER. Cet instrument sera redéfini en 1988 (et perfectionné en 1994) afin de compléter l'action du FSE et le FEOGA-Orientation en apportant un soutien financier aux régions moins développées: investissements productifs permettant la création ou le maintien d'emplois durables, projets d'infrastructure, aides aux PME, transfert de technologies, développement d'instruments de financement, aides directes aux investissements, aide aux structures de services de proximité.

3.3 Le milieu des années 80 est marqué par de nouveaux élargissements à de jeunes démocraties qu'il s'agit de consolider. Les leaders politiques européens expriment le souhait de les voir converger vers le niveau des pays déjà membres et sont prêts à assumer cette solidarité financière en doublant les crédits alloués aux fonds structurels (ainsi que le FEOGA-Orientation avec l'objectif 5b). La cohésion économique et sociale fait son entrée parmi les objectifs du traité et les crédits de la politique régionale sont doublés afin de faciliter leur convergence. L'idée que le rattrapage ne passe pas par le dumping social mais par le respect de l'acquis communautaire et des programmes de développement régional auxquels sont associés les partenaires sociaux est profondément ancrée dans les esprits. On reconnaît aussi que le laisser-faire des forces du marché ne suffit pas à créer la cohésion souhaitée par les pères fondateurs et que cette cohésion passe nécessairement par des interventions publiques permettant un rééquilibrage entre les régions. À partir de 1988, la politique de cohésion entre en vigueur. Son objectif: réduire l'écart de développement entre les différentes régions de l'UE. Elle vise à compenser les tensions et déséquilibres nés des efforts nationaux consentis pour se conformer aux règles de l'union économique et monétaire.

⁽¹⁾ Paragraphe 70.

⁽²⁾ JO C 10 du 14 janvier 2004, p. 92.

⁽³⁾ Conclusions de la présidence, réunion ministérielle informelle sur la cohésion territoriale, 20 et 21 mai 2005 (cf. paragraphes 2.3 et suivants).

3.4 Il apparaît clairement des paragraphes précédents que les fonds structurels et de cohésion ont mis en œuvre la stratégie de Lisbonne bien avant l'heure et dans toutes ses dimensions: croissance, cohésion, emplois et qualité du travail, durabilité environnementale.

3.5 Le Fonds de cohésion voit le jour en 1994. Les destinataires ne sont plus les régions mais les pays contrairement au FEDER. Plus précisément, il vise les pays dont le PNB par tête ne dépasse les 90 % de la moyenne communautaire et les projets d'infrastructures environnementales et de transport.

3.6 Lors de l'élaboration par la Commission européenne de sa proposition de perspectives financières 2007-2013, le commissaire Barnier avait averti qu'en raison du creusement des disparités résultant de la réunification européenne de 2004, les crédits alloués aux politiques structurelles ne pouvaient tomber sous les 0,45 % du PIB européen, faute de quoi la cohésion aurait été mise sous pression. En définitive, il sera finalement décidé de fixer le budget à 0,37 % du PIB ⁽⁴⁾ ce que le Comité a jugé inadmissible. Les gouvernements n'ont pas voulu renouveler l'effort de solidarité envers les nouveaux États membres.

3.7 Ce bref retour dans le passé révèle l'existence d'un consensus historique qui a prévalu jusqu'il y a quelques années et qui visait à développer les fonds structurels (dans leur contenu et leur montant) en fonction des défis de l'Union (approfondissement du marché intérieur, monnaie unique, nouvelles adhésions). Notons que ce consensus traversait toutes les familles politiques qui ont participé à l'exercice du pouvoir dans les institutions européennes. La rupture de cet accord implicite remet à sa juste place la rhétorique pompeuse sur l'importance du «modèle social européen».

4. Impact des fonds structurels et de cohésion

4.1 Il est difficile d'estimer l'impact des politiques structurelles sur la cohésion à cause d'une discontinuité dans les séries statistiques des données d'Eurostat relatives au PIB ou à l'emploi au niveau NUTS-2 et NUTS-3. Or, il existe un décalage pouvant se monter jusqu'à plusieurs années, voire plus d'une décennie entre le moment de l'investissement cofinancé par l'UE et celui où le projet commence à être opérationnel et rentable. Ce problème de temporalité ne signifie cependant pas que les fonds structurels sont sans effet dans le court terme.

4.2 «Entre 1994 et 2001, dans les pays de la cohésion, même si on exclut l'Irlande, l'augmentation du PIB par habitant a dépassé de 1 % par an la moyenne de l'Union [3 % contre 2 %], et dans tous ces pays sauf la Grèce la proportion de la population en âge de travailler qui occupe un emploi a augmenté nettement plus vite que la moyenne. Par ailleurs, en Grèce, comme en Irlande, les gains de productivité de la main-d'œuvre ont été plus de deux fois supérieurs à la moyenne de l'Union au cours de cette période, et ils ont été aussi largement supérieurs à la moyenne au Portugal ⁽⁵⁾».

⁽⁴⁾ «Quatrième rapport d'étape sur la cohésion», COM(2006) 281, p.10.

⁽⁵⁾ «Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale: Un nouveau partenariat pour la cohésion — convergence, compétitivité, coopération» (février 2004), p. VIII.

4.3 En Espagne, on estime que le PIB a été en 1999 supérieur d'environ 1,5 % à ce qu'il aurait été en l'absence d'intervention, supérieur de plus de 2 % en Grèce, de près de 3 % en Irlande et de plus de 4,5 % au Portugal. En outre, on estime que le PIB des nouveaux Länder s'est accru d'environ 4 % à la suite de ces interventions ⁽⁶⁾.

4.4 On pourrait être tenté de relativiser l'impact réel des fonds structurels en expliquant les succès par la conjoncture, des choix de politique nationale, d'autres politiques sectorielles européennes, etc. Cependant, les éléments suivants tendent à confirmer l'hypothèse d'une réelle valeur ajoutée communautaire de la politique structurelle sur la cohésion et la convergence.

— «Chaque euro dépensé au niveau de l'UE dans le cadre de la politique de cohésion entraîne d'autres dépenses, d'un montant moyen de 0,9 euro dans les régions les moins développées (objectif 1) et de 3 euros dans les régions en cours de restructuration (objectif 2) ⁽⁷⁾».

— Quant aux fonds structurels dans leur ensemble, «les données empiriques suggèrent qu'en moyenne autour du quart des dépenses structurelles retournent vers le reste de l'Union sous la forme d'un accroissement des importations, surtout de machines et d'équipements. Ce «retour» est particulièrement grand dans le cas de la Grèce (42 % des dépenses) et du Portugal (35 %) ⁽⁸⁾».

4.5 Malgré ces indices quant à un alignement progressif des performances socio-économiques des États membres, le propos doit être nuancé car au niveau des régions, ce mouvement s'avère beaucoup plus lent.

4.5.1 «L'IDE (investissement direct étranger) tend à s'orienter de façon disproportionnée vers les parties relativement fortes de l'Union plutôt que vers ses parties relativement faibles. Au sein des pays, l'IDE est généralement concentré à l'intérieur et autour des grandes villes, surtout les capitales nationales, très peu allant aux régions en retard de développement» ⁽⁹⁾.

4.6 Entre 2000 et 2004, près de 3.600 grands projets ont été approuvés dans le cadre de la politique de la cohésion. Parmi eux, près de 1.600 mettaient à contribution la Banque européenne d'investissement (BEI). Celle-ci intervient dans cinq domaines afin de soutenir la cohésion et la stratégie de Lisbonne-Göteborg: cohésion économique et sociale, i2i (initiative «innovation 2010»), réseaux transeuropéens, protection et amélioration de l'environnement et soutien aux PME. Son action est particulièrement efficace dans les projets de grande envergure auxquels sont liés des risques non négligeables (grandes infrastructures, recherche et développement, etc.). Le mécanisme de financement des programmes innovants par la BEI génère également un effet de levier allant d'un rapport de 1:3 à 1:6.

⁽⁶⁾ Ibidem, p. XIX.

⁽⁷⁾ «Orientations stratégiques communautaires 2007-2013», COM(2005) 299, p. 8.

⁽⁸⁾ «Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale: Un nouveau partenariat pour la cohésion — convergence, compétitivité, coopération» (février 2004), p. XIX.

⁽⁹⁾ Ibidem, p. XIV.

4.7 Il nous faut également souligner — et ceci n'en est pas le point le plus négligeable — que la politique structurelle non seulement aide les régions et pays de l'UE à exploiter leur potentiel de développement en investissant dans le capital physique, le capital humain et les technologies pour surmonter les éventuelles difficultés liées à une forte intégration économique, voire monétaire (taux d'intérêt et de changes uniques, libéralisation, concurrence accrue, ainsi que les restructurations et licenciements qui en résultent) mais soutient en même temps le marché intérieur grâce aux flux commerciaux et à l'emploi générés par la conception et la mise en œuvre des projets éligibles aux fonds structurels qui, de plus, n'auraient bien souvent pas vu le jour sans le rôle de catalyseur joué par l'intervention européenne.

4.8 Outre ces considérations sur l'aspect financier des politiques structurelles, nous ne pouvons passer sous silence deux autres effets de la politique de cohésion:

- la définition d'un cadre financier pour une période de sept années qui assure une certaine stabilité et permet la programmation;
- le partenariat sur le terrain qui accompagne les projets éligibles aux fonds structurels, même si ce partenariat est perfectible ⁽¹⁰⁾;

- la discipline des administrations locales encouragée par la gestion des projets partiellement subventionnés par l'Union;
- la visibilité de l'Union auprès des citoyens et citoyennes au travers des projets réalisés, même si les gouvernements ne jouent pas toujours le jeu en «oubliant» de mentionner l'origine européenne (du moins en partie) des projets qui ont vu le jour.

5. Un modèle inadapté dans une Europe extensible?

5.1 Si durant ce dernier demi-siècle, le projet européen a poursuivi son cours en subissant des ajustements à la marge, l'Europe de 1957 n'a plus rien à voir avec l'Europe actuelle.

5.2 En l'espace d'une cinquantaine d'années, plus d'une vingtaine de pays ont montré leur intérêt pour ce projet — souvent méconnu et dévalorisé par ceux qui en font déjà partie — à tel point qu'ils ont demandé à s'y rallier. Ainsi, au fil des adhésions, la superficie géographique de l'UE a plus que triplé et sa population a doublé. Son homogénéité d'origine (en termes de niveau de développement socioéconomique et de couverture territoriale) a été diluée, sa cohésion sociale, économique et territoriale a été mise à mal à la suite des élargissements à des pays en général moins riches.

	année des adhésions	superficie du territoire européen		densité moyenne de population des nouveaux membres	différence de PIB par tête en standards de pouvoir d'achat (SPA) entre le groupe des pays déjà membres et celui des nouveaux États membres (en %)	changement (en %) amené par les nouvelles adhésions pour un PIB moyen par tête en SPA de 100 à la veille de l'élargissement
		en milliers de km ²	changement par rapport à l'élargissement précédent (%)			
UE-6	1957	1 284	—	241,3	—	—
UE-9	1973	1 641	+ 27,7	143,7	17,2	5,72
UE-10	1980	1 773	+ 8,0	84,0	25,0	2,50
UE-12	1986	2 371	+33,7	99,5	37,4	6,23
UE-15	1995	3 243	+36,8	53,8	2,5	0,50
UE-25	2004	4 297	+ 32,5	204,8	49,2	19,68
UE-27	2007	4 646	+ 8,1	80,5	65,5	4,85
UE-29	???	5 486	+ 18,1	87,0	??? (dépendra de la date d'adhésion)	

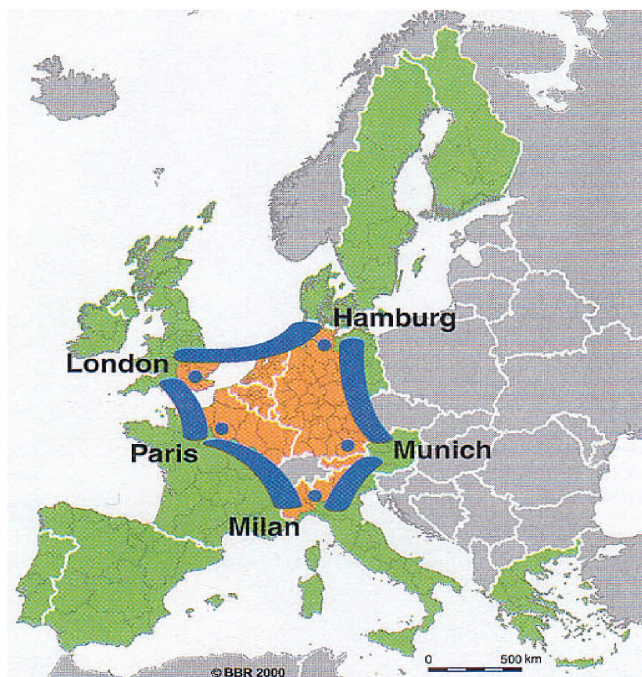
NB: UE-29 = UE-27 + Turquie + Croatie

Sources:

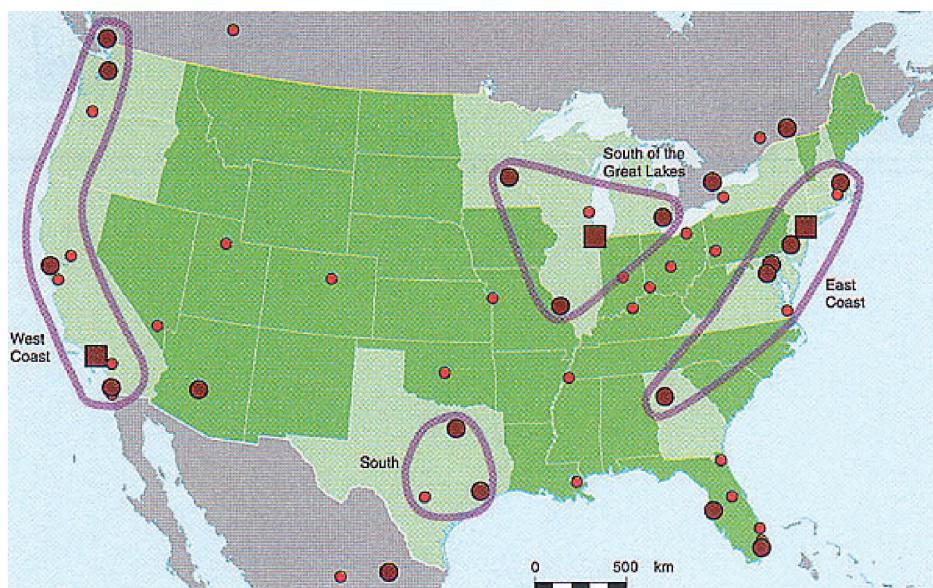
- données économique: Amec (pour le PIB par tête en SPA)
- données géographiques et démographique: United Nations World Population Prospects, 2004
- calculs propres

⁽¹⁰⁾ Avis du CESE sur «Le rôle des organisations de la société civile et la politique de cohésion», JO C 309 du 16 décembre 2006, p.126, et Avis CESE sur les «Orientations stratégiques de la politique de cohésion (2007-2013)», JO C 185 du 8 août 2006, p.52.

5.3 Par l'effet de certaines dynamiques et grâce à un «héritage historique», un pentagone de croissance comprenant Londres, Hambourg, Munich, Milan et Paris a émergé comme un pôle qui concentre 20 % de la surface communautaire des Quinze, rassemble 40 % de leur population totale et génère 50 % de leur richesse. Cette dorsale regrouperait les sept dixièmes du pouvoir décisionnel européen et des villes présentant à plus de 85 % des interconnexions réussies ⁽¹⁾. Cette dorsale est désignée sous le terme de «polygone».



Europe — Le polygone



États-Unis — Les 4 zones d'intégration économique

Cartes tirées de «European Spatial Planning» édité par Andreas Faludi, 2002 et disponible sur le site http://www.planum.net/showspace/bookreview-esp_images.htm

⁽¹⁾ G. Baudelle, B. Castagnède, «Le polycentrisme en Europe», 2002, pp. 160-161.

5.4 Si le poids économique des pays qui ont rejoints l'UE en 2004 n'excède pas 5 % de l'UE, la superficie du territoire européen s'est accrue de 33 %. Dans ce nouveau contexte, le polygone ne suffira pas à «tirer» les régions périphériques. La concentration de l'activité économique dans les régions relativement fortes peut, à court terme, favoriser la production économique dans l'UE. Mais à long terme, ce phénomène risque de détériorer le potentiel productif des régions les plus faibles et de réduire leur capacité d'exploiter leurs avantages comparatifs. Une trop grande concentration des entreprises et de la population dans certaines régions va également à l'encontre de l'objectif d'un développement durable. Elle est en effet, pour ces régions, source d'encombrement et de congestion potentiels, de pressions fortes sur l'environnement, mais aussi, pour d'autres régions, source de déclin et de dépeuplement⁽¹²⁾ (voir également 4.5). À l'instar des États-Unis où plusieurs zones motrices se sont développées, il convient aujourd'hui de promouvoir l'émergence de pareilles zones mieux réparties sur l'intégralité de l'espace européen, ce que les spécialistes appellent le «polycentrisme».

5.5 Par ailleurs, le progrès technologique, la mondialisation et la mobilité ont donné naissance, à travers toute l'Europe, à un nombre croissant de villes-régions et zones métropolitaines qui se situent en dehors du pentagone classique tout en lui étant analogues: on peut notamment citer les exemples de Copenhague-Malmö, Dublin, Madrid, Vienne-Bratislava ou encore Katowice. Cette mutation du paysage européen favorise également l'émergence, entre les différentes régions, d'ambitions et de émulations nouvelles, qui contribueront, du moins peut-on l'espérer, à infléchir progressivement les points de vue et les politiques de l'Union européenne⁽¹³⁾.

5.6 Bien que l'aménagement du territoire ne relève pas des compétences de l'UE et que le principe de subsidiarité prévaut en la matière, on ne peut nier que la gestion du territoire européen constitue une responsabilité commune. Partant de ce principe, les Quinze et la Commission ont élaboré un Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC), qui a été adopté lors d'un Conseil des ministres du 11 mai 1999 à Potsdam et qu'ils ont assorti à Tampere de la même année d'un programme de douze actions⁽¹⁴⁾.

5.7 Dans l'esprit de l'article 159, le SDEC a pour ambition d'améliorer la coordination des politiques communautaires qui ont un impact significatif sur le territoire, telles que la politique régionale ou certaines politiques sectorielles (agriculture, transports, etc.).

5.8 Il ne rentre pas dans le cadre du présent avis d'identifier les zones où les relations entre les villes, entre le centre et la périphérie, etc. devraient être raffermies. Cependant, il incombe

au Comité d'insister sur l'importance d'aborder sérieusement cette problématique, faute de quoi l'Europe est condamnée à l'anémie et à la dislocation de son territoire.

6. La clé du succès: des infrastructures modernes parsemant tout l'espace européen⁽¹⁵⁾

6.1 Bien entendu, une telle organisation polycentrique de l'espace européen (émergence de grands pôles régionaux faisant progresser les zones qui les bordent, raffermissement du lien entre zones rurales et zones urbaines), garante d'une cohésion renouvelée et plus forte, ne sera possible qu'au prix d'une amélioration des infrastructures de transport, d'énergie, de télécommunications, etc.

6.2 Les retards pris dans la réalisation des quatorze projets prioritaires identifiés à Essen (1994), en particulier sur les tronçons transfrontaliers, et la réduction à une peau de chagrin de la rubrique «réseaux transeuropéens» des perspectives financières 2007-2013⁽¹⁶⁾ sont de mauvais augure pour assurer un développement durable de l'Union, y compris sa cohésion territoriale.

6.3 Pourtant, l'efficacité des fonds structurels pour remettre à niveau les infrastructures des pays de la cohésion et des régions les moins prospères et les connecter aux autres afin de profiter pleinement des possibilités offertes par le marché intérieur n'est plus à remettre en question.

6.3.1 Dans les quatre pays de la cohésion, la densité du réseau autoroutier est passée d'un niveau inférieur de 20 % à la moyenne de l'UE-15 en 1991 à un niveau supérieur de 10 % à celle-ci en 2001. Des progrès (mais de moindre ampleur) ont également été enregistrés dans les autres régions de l'objectif 1.

6.3.2 Au cours de la dernière décennie, une certaine modernisation du réseau ferré est intervenue dans l'Union mais le taux d'électrification des lignes et de conversion vers des lignes à double voie a été quasiment le même dans les parties en retard de l'UE que dans les autres, si bien que l'écart reste important.

6.4 D'autre part, afin de consolider la réunification européenne opérée en 2004 et en 2007, il sera impératif de veiller à ce que suffisamment de ressources soient affectées aux infrastructures liant anciens et nouveaux États membres et ce, pour quatre raisons:

— même si la BEI, la Banque mondiale et la BERD (Banque européenne pour la reconstruction et le développement) ont prêté 21 milliards dans le but d'aligner les infrastructures sur les normes des Quinze entre 1990 et 2001, les besoins d'investissement dans les seules

⁽¹²⁾ DATAR, «Le schéma de développement de l'espace communautaire», 2002.

⁽¹³⁾ Voir également l'avis adopté par le CESE en juillet 2004 sur «Les aires métropolitaines: implications socioéconomiques pour l'avenir de l'Europe» (JO C 302, du 7 décembre 2004, p. 101).

⁽¹⁴⁾ Dont faut-il le souligner, certaines — et non des moindres — n'ont jamais vu le jour, telles que les études d'impact territoriales, et d'autres n'ont pas été encouragées à leur juste mesure comme le soutien de la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale (Interreg dont les crédits budgétaires ont été revus à la baisse lors de la conclusion de l'accord sur les perspectives financières). Heureusement, certaines comme la création de l'Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen (ORATE) ont été concrétisées même si ces travaux restent sous-estimés.

⁽¹⁵⁾ Par souci de simplicité, on commettra un abus de langage en incluant le cas échéant le fonds de cohésion dans les Fonds structurels.

⁽¹⁶⁾ Les 20 milliards d'euros proposés par la Commission ont fondu à un peu plus de 8 milliards alors que le coût total de l'achèvement des 30 axes prioritaires d'ici à 2020 était en 2004 estimé à 225 milliards d'euros.

infrastructures de communication (routes et voies ferrées) restent élevés. Ils ont été estimés à pas moins de 90 milliards d'euros (en prix de 1999) ⁽¹⁷⁾;

- les nouveaux États membres connaissent une croissance plus vigoureuse qu'une majorité des anciens États membres et en raison de l'intensification des échanges commerciaux, leur croissance alimente celle, plus atone, d'anciens États membres;
- en retour, une meilleure accessibilité du marché intérieur rejaillira sur les nouveaux États membres;
- «dans les régions et les pays les moins développés [en particulier les nouveaux États membres], les liaisons internationales et interrégionales peuvent, à long terme, offrir des taux de rendement plus élevés en termes de compétitivité accrue des entreprises et faciliter également la mobilité de la main-d'œuvre» ⁽¹⁸⁾.

6.5 Le redéploiement et la mise à niveau des ces infrastructures constituent un enjeu particulièrement important dans les nouveaux États membres, d'une part parce que durant l'existence du Comecon, l'essentiel de leurs infrastructures convergeaient vers Moscou et qu'entre 1993 et 2003, les échanges avec les Quinze se sont multipliés par trois, si bien qu'ils réalisent la plus grande partie de leur commerce avec les Quinze et, d'autre part, parce que le niveau de ces infrastructures est inférieur à celui de l'UE-15.

6.6 Il va sans dire que sur le plan énergétique ⁽¹⁹⁾, il importe aussi de remédier à «l'insuffisance des investissements au vu de l'accroissement de la demande et des distances de transport. L'interconnexion des réseaux électriques et gaziers en Europe a progressé mais il subsiste d'importants goulots d'étranglement structurels entre les États membres». À cet égard, l'Observatoire européen des marchés de l'énergie qui sera mis sur pied en 2007 pourrait fournir de précieuses indications et orientations à l'avenir.

6.6.1 Pour ne citer que le secteur de l'électricité, «la période de surcapacité touche à sa fin et des investissements seront nécessaires pour augmenter de 600 à 750 gigawatts les capacités de production d'ici à 2030 afin de répondre à la croissance de la consommation d'électricité ainsi que remplacer les infrastructures vieillissantes. Le besoin d'investissement pour des capacités supplémentaires, notamment pour répondre aux pics de la demande, pourrait être partiellement comblé par l'interconnexion complète des réseaux».

6.7 De manière générale, la modernisation des infrastructures pose un défi en termes de durabilité environnementale. À ce

⁽¹⁷⁾ L'investissement requis pour mener à bien les RTE-T représentera, dans les années à venir, environ 1,5 % du PIB prévu de la région. Les niveaux actuels d'investissement, de 2 à 3 milliards d'euros par an, devront être portés à quelque 10 milliards d'euros d'ici 2005-2010 pour répondre à la pression de la demande et fournir dans la Communauté des services correspondant à la croissance économique. À plus long terme, la Commission a estimé à 258 milliards d'euros le montant nécessaire pour amener les réseaux de transport à un niveau de qualité acceptable. (BEI, «Le développement des RTE perspectives», 2001).

⁽¹⁸⁾ «Une politique de cohésion pour soutenir la croissance et l'emploi: Orientations stratégiques communautaires 2007-2013», COM(2005) 299, p. 15.

⁽¹⁹⁾ Avis CESE sur «L'approvisionnement énergétique de l'UE — Stratégie d'optimisation» (avis exploratoire), JO C 318 du 23.12.2006, p. 185.

titre, le CESE rappelle que de son point de vue, l'éligibilité des projets aux fonds structurels ainsi que leur évaluation ex post devrait intégrer les critères du développement durable dans toutes ses facettes. Il rappelle ⁽²⁰⁾ également son soutien à l'objectif de fonder des «communautés durables», reposant sur le principe de durabilité (accord de Bristol ⁽²¹⁾).

6.8 La contrainte budgétaire imposée par le pacte de stabilité et de croissance ainsi que les efforts constants demandés pour participer à l'UEM compliquent la réalisation de ces investissements, la majeure partie émanant des gouvernements nationaux et une plus faible partie provenant des fonds structurels ou de la BEI.

6.9 Si 78 % de la population européenne réside aujourd'hui dans des villes ou agglomérations urbaines, il importe de ne pas perdre de vue les besoins spécifiques des zones rurales et d'éviter leur décrochage.

6.10 L'UE s'efforce de les soutenir par des programmes ad hoc. Elle a consacré au développement rural plus de 60 milliards d'euro entre 2000 et 2006. Cependant, l'utilisation de ces fonds est loin d'être optimale ainsi que la note la Cour des Comptes ⁽²²⁾. Celle-ci relève que les programmes ne prennent pas suffisamment en compte les caractéristiques de la zone géographique bénéficiaire. La Cour pointe également les lacunes concernant la sélection et le ciblage des projets ainsi qu'une évaluation déficientes de leurs résultats.

7. Renforcer les liens entre centres urbains et zones rurales

7.1 Les zones reculées souffrent particulièrement du vieillissement de la population dans la mesure où leur éloignement des centres d'activité amène les jeunes et les travailleurs qualifiés à rejoindre les villes. Cet exode rural risque d'accélérer le déclin de ces territoires. Par ailleurs, les grandes villes où s'agglutinent l'essentiel des forces vives rencontrent des difficultés particulières et enregistrent des disparités en leur sein même, entre leurs quartiers ou entre les catégories sociales. «La quasi-totalité des villes qui enregistrent un taux de chômage égal ou supérieur à 10 % comptent certaines zones dans lesquelles ce pourcentage est au moins deux fois plus élevé que la moyenne de la ville» ⁽²³⁾. La Commission identifie à juste titre quatre dimensions auxquelles il convient de prêter une grande attention: transports, accessibilité et mobilité; accès aux services et aux équipements; environnement naturel et physique; secteur culturel ⁽²⁴⁾.

⁽²⁰⁾ Avis CESE sur la «Stratégie thématique pour l'environnement urbain», JO C 318 du 23.12.2006, p. 86.

⁽²¹⁾ L'accord de Bristol, décembre 2005 (www.odpm.gov.uk cod prod. 05 EUPMI 03584). L'accord de Bristol définit huit caractéristiques fondamentales de la communauté durable: 1) active, inclusive et sûre; 2) bonne gouvernance; 3) bonne liaisons; 4) bonnes infrastructures de services; 5) sensible à l'environnement; 6) attractive; 7) bien conçue et bien construite; 8) accueillante pour tous.

⁽²²⁾ Voir le communiqué de presse ÉCA/06/20.

⁽²³⁾ COM(2006) 385 final, p.11.

⁽²⁴⁾ Commission européenne, «La politique de cohésion et les villes: la contribution des villes et des agglomérations à la croissance et à l'emploi au sein des régions», COM(2006) 385 final.

7.2 Le Comité saisit la présente occasion pour rappeler le rôle capital que jouent les services d'intérêt général et, en particulier, les services sociaux d'intérêt général pour garantir la cohésion économique, sociale, territoriale et intergénérationnelle. Il réitère sa demande que soit élaborée une directive-cadre qui organise ces services et soit complémentaires aux directives sectorielles ⁽²⁵⁾.

8. L'indispensable participation de la société civile pour adhérer aux projets développés

8.1 Si la Commission reconnaît la nécessité d'associer les acteurs socioprofessionnels aux politiques structurelles, soulignant que cette association participe de façon décisive à une meilleure appropriation de cette politique sur le terrain, le CESE a regretté qu'elle ne présente pas, pour en organiser les modalités, de propositions qui seraient assorties d'un effet contraignant pour les États membres.

8.2 Le Comité souhaite que soient établis, pour l'avenir, des indicateurs concernant le processus de consultation sur les documents de stratégie et de programmation qui sont élaborés au sein des États membres.

8.3 Le Comité estime que les États membres devraient expliquer comment ils organisent le retour d'information sur la manière dont le principe de partenariat est mis en œuvre pour les comités de suivi.

8.4 Le Comité a la conviction que les États membres, ainsi que les pouvoirs régionaux, devraient exploiter dans une plus large mesure le potentiel que recèlent les organisations de la société civile et les associer à l'élaboration des plans de promotion, ainsi que soutenir les initiatives qui émanent de la base, en affectant à cette fin des moyens financiers adéquats, disponibles pour les actions de promotion et d'information concernant les fonds structurels.

8.5 Il serait également opportun de promouvoir, dans le cas de programmes transfrontaliers ou interrégionaux, des consultations conjointes et des partenariats socioprofessionnels qui soient eux aussi transfrontaliers ou interrégionaux.

9. Un financement futur innovant

9.1 Étant donné, d'une part, les défis à relever dans une Union plus nombreuse, aux frontières extérieures repoussées et plus hétérogène au regard des caractéristiques et des performances de ses régions et d'autre part, l'insuffisance manifeste de

l'enveloppe budgétaire, que rien ne justifie, et l'influence croissante de la mondialisation, il faudra imaginer des mécanismes plus performants et plus modernes pour financer notre modèle économique et social et redonner confiance aux Européens (entrepreneurs, travailleurs, sans-emploi, etc.) quant à la capacité de l'Union à reprendre son destin en main. Les récentes initiatives Jaspers, Jessica et Jérémie sont à ce titre, un pas dans la bonne direction.

9.2 Les fonds structurels sont à l'heure actuelle essentiellement limités à l'octroi de subventions. Dans un précédent avis ⁽²⁶⁾, le Comité avait suggéré de repenser leur mode d'ingénierie afin de démultiplier leur effet grâce au concours du Fonds européen d'investissement et de la BEI. Il proposait de convertir ces subventions en produits financiers de manière à créer un effet de levier: un euro provisionné pour garantir un prêt de capital à risque permettrait de financer cinq à dix euros d'investissement d'une PME par exemple. Les avantages de ce système sont triples:

- on encouragerait un partage public-privé du financement d'investissements qui sont considérés à risque par les partenaires financiers traditionnels;
- on responsabilise davantage les bénéficiaires que lorsqu'ils reçoivent des subventions non remboursables;
- on élargit leur nombre alors que le budget demeure limité.

9.3 Il serait également intéressant de réfléchir à la possibilité d'utiliser les crédits non exécutés du budget européen, qui est déjà maigre, plutôt que de les ristourner aux États membres. Ces crédits ne représentent qu'un très faible pourcentage du budget annuel. Pourtant, en procédant de la sorte, on aurait pu affecter au cours de la première mi-temps de Lisbonne près de 45 milliards supplémentaires à des projets d'intérêts communs.

Excédents du budget de l'UE (en millions d'euros)	
2000	11 613
2001	15 003
2002	7 413
2003	5 470
2004	2 737
2005	2 410
Total 2000-2005	44 646

Note: les excédents incluent les crédits non utilisés du budget (dont les réserves spéciales) mais aussi les recettes supplémentaires.

Source: Commission européenne, IP/06/494

⁽²⁵⁾ Voir l'avis du CESE sur les «Services dans le marché intérieur», JO C 221 du 8 septembre 2005, p. 113, ainsi que l'avis sur «L'avenir des services d'intérêt général», JO C 309 du 16 décembre 2006, p. 135, avec de plus amples précisions dans l'avis en cours d'élaboration sur «Les services sociaux d'intérêt général dans l'Union européenne».

⁽²⁶⁾ Avis CESE sur les «Orientations stratégiques de la politique de cohésion (2007-2013)», JO C 185 du 8 août 2006.

9.3.1 Il ressort comme une évidence des paragraphes précédents qu'une fraction de ces crédits pourrait accélérer la réalisation des chaînons manquants, véritable talon d'Achille des réseaux transeuropéens, qui permettent de connecter les pays entre eux, de venir à bout des goulets d'étranglement et d'accélérer l'intégration européenne et de promouvoir davantage l'intermodalité.

9.3.2 Une autre partie pourrait gonfler l'enveloppe du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FAM). Cet instrument qui n'est lui-même pas budgété entend soutenir les travailleurs licenciés «victimes de la mondialisation» et compléter l'action des fonds structurels. À la différence de ceux-ci, qui nécessitent de longues périodes de programmation pour des projets s'inscrivant le plus souvent dans la durée, le FAM est un instrument de court terme. Si le Conseil l'a approuvé, il a réduit de moitié les crédits initiaux proposés par la Commission (le FAM

s'élève à 500 millions d'euros). Dans ces circonstances, il est dur de croire en l'efficacité de ce dispositif que beaucoup dépeignent comme un «instrument de marketing». Parallèlement, il conviendrait de revoir les critères d'éligibilité en abaissant le nombre de travailleurs licenciés requis pour que ce fonds intervienne: en le calquant sur le modèle américain du Programme d'aide à l'ajustement des échanges (Trade Adjustment Assistance Programme), qui remonte à 1962, ses concepteurs ont oublié que contrairement aux États-Unis qui sont une économie de grandes entreprises, l'UE est une économie fondée sur les PME) ⁽²⁷⁾.

9.3.3 Cette révision est d'autant plus importante qu'une plus intégration plus poussée des parties de l'espace européen risque d'accroître la concurrence entre les territoires et de donner lieu à des restructurations et donc, à des destructions d'emplois qui pourraient donner l'impression à l'homme de la rue que l'Europe est l'ennemie de l'emploi.

Bruxelles, le 18 janvier 2007.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

⁽²⁷⁾ Ainsi, les 100 plus grandes entreprises génèrent 74 % du PIB aux États-Unis et seulement 34 % en Europe. Dans l'économie marchande non financière, les PME (moins de 250 travailleurs) représentent 99,8 % des entreprises (91,5 % pour les micro-entreprises de moins de 9 personnes) et 67,1 % de l'emploi total.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Conseil concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives à certains cotisations, droits, taxes et autres mesures»

COM(2006) 605 final — 2006/0192 (CNS)

(2007/C 93/03)

Le 10 novembre 2006, le Conseil de l'Union européenne, a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 7 décembre 2006 (rapporteur: M. BURANI).

Lors de sa 432^e session plénière des 17 et 18 janvier 2007 (séance du 17 janvier), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 156 voix pour, aucune voix contre et 4 abstentions.

1. Conformément à la décision adoptée par le Conseil le 1^{er} avril 1987 concernant la clarté de la législation communautaire ⁽¹⁾, la Commission a présenté une proposition de codification du règlement en objet.

2. La plupart des 26 articles de cette proposition sont le fruit de l'adaptation du texte originel de 1976 aux multiples modifications introduites par des actes ultérieurs. Il s'agit d'une longue et lourde tâche, nécessitant l'utilisation de ressources appropriées.

3. Vérifier l'adéquation de ces adaptations et leur parfaite cohérence avec les règles régissant les activités de la Commission reviendrait pour le CESE à refaire dans un délai limité et sans les ressources nécessaires le difficile travail déjà accompli, ce qui est manifestement impossible. Par ailleurs, le professionnalisme bien connu de la Commission constitue, dans le cas présent comme lors des précédentes opérations de codification, une garantie de la qualité irréprochable du résultat.

4. Au vu de ces considérations, le CESE exprime son accord avec le texte de la proposition.

Bruxelles, le 17 janvier 2007.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁾ COM(87) 868 PV.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant les directives 89/665/CEE et 92/13/CEE du Conseil en ce qui concerne l'amélioration de l'efficacité des procédures de recours en matière de passation des marchés publics»

COM(2006) 195 final/2 — 2006/0066 (COD)

(2007/C 93/04)

Le 29 juin 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.

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 432^e session plénière des 17 et 18 janvier 2007 (séance du 18 janvier 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 140 voix pour, 14 voix contre et 10 abstentions.

Sommaire

1. Introduction
2. Consultations et contenu de la proposition
3. Observations générales
4. Questions particulières
 - 4.1 Rédaction
 - 4.2 Délais suspensifs
 - 4.3 Annulation des contrats
 - 4.5 Attestation
 - 4.6 Conciliation et règlement des différends
5. Délais suspensifs
6. Redevance
7. Glossaire

1. Introduction

1.1 En 1991 et 1993 sont entrées en vigueur deux directives relatives à l'application des procédures de recours dans le cadre respectivement de la directive «classique» et de la directive «secteurs». Elles visaient à améliorer le respect des directives «classiques»⁽¹⁾ précédentes et à prévoir des recours.

1.2 Les directives relatives aux marchés publics ayant vocation à instaurer un cadre ouvert, équitable et transparent permettant à l'ensemble des entreprises de l'Union européenne de se livrer une concurrence loyale, ces directives «recours» fixent les procédures à suivre par les entreprises désireuses d'attaquer les appels d'offres et les attributions de marchés publics pour lesquels elles ont manifesté leur intérêt.

1.3 Les directives «recours» ont deux objectifs connexes:

- prévoir les moyens de contraindre les autorités adjudicatrices à se conformer aux directives, et
- prévoir les moyens permettant à un soumissionnaire estimant que l'autorité adjudicatrice a violé les directives de déposer un recours pour protéger ses intérêts.

⁽¹⁾ Voir la note de bas de page n° 9.

1.4 Toute action à l'encontre d'une autorité adjudicatrice par un soumissionnaire s'estimant lésé doit être intentée auprès des tribunaux nationaux ou instances similaires établis dans les États membres. La Commission ne se retourne que contre un État membre, non contre une autorité adjudicatrice, et ce pour autant qu'il existe des éléments de preuve attestant qu'un État membre ne régle pas correctement l'adjudication des marchés publics.

1.5 Notons que la Cour de justice avait indiqué dès 1999 que les dispositions des deux directives «recours» devaient contribuer à «renforcer les mécanismes existants pour assurer l'application effective des directives communautaires en matière de passation de marchés publics, en particulier à un stade où les violations peuvent encore être corrigées⁽²⁾».

1.6 L'existence de directives efficaces en matière de recours fait partie intégrante de la législation en matière de passation de marchés publics et les modifications apportées par la nouvelle directive doivent garantir le bon fonctionnement des directives en vigueur dans ce domaine.

1.7 En juin 2006, la Commission a proposé la nouvelle directive à l'examen qui modifie les directives «recours» visées ci-dessus et dont elle espère qu'elle les améliorera en renforçant leur efficacité.

1.8 Les principales propositions qui figurent dans la nouvelle directive consistent en l'instauration d'un délai suspensif de dix jours entre la décision d'attribution d'un marché et la finalisation de l'adjudication, laps de temps qui permettrait à tout opérateur s'estimant lésé d'introduire un recours, ainsi qu'en la suppression des procédures d'attestation et de conciliation.

2. Consultations et contenu de la proposition

2.1 En mars 2003, la Commission a lancé des consultations concernant l'efficacité des directives «recours». Deux questionnaires ont été soumis aux parties concernées. Les États membres ont été consultés dans le cadre du comité consultatif pour les marchés publics. Outre ces consultations, des enquêtes ont été réalisées auprès des autorités adjudicatrices et, par le biais de questionnaires en ligne (*Interactive Policy Making*), auprès des avocats, associations professionnelles, ONG et entreprises.

⁽²⁾ Rapport d'analyse d'impact — Recours en matière de passation de marchés publics, SEC(2006) 557, du 4 mai 2006, page 5: arrêt Alcatel, affaire C-81/98, paragraphe 33.

2.2 La nouvelle directive à l'examen s'appuie sur une analyse d'impact approfondie qui a mis en évidence deux grands problèmes: d'une part l'absence de recours efficace face à des pratiques illégales d'attributions de marchés publics de gré à gré et, de l'autre, une «course à la signature» des contrats de la part des autorités adjudicatrices, privant dès lors les opérateurs économiques de la possibilité de faire jouer efficacement les mécanismes de recours avant le commencement de la réalisation du contrat ⁽³⁾.

2.3 L'analyse d'impact détaille parfaitement un certain nombre de points de vue formulés par les parties intéressées. Elle constitue en elle-même un excellent exemple de communication ouverte et transparente s'agissant d'un domaine particulièrement complexe.

2.4 Fait très intéressant, ses conclusions font apparaître l'existence de différences notables d'un État membre à l'autre dans le traitement des plaintes, ce qui peut être une source de confusion pour les soumissionnaires:

- les autorités adjudicatrices — notamment les collectivités territoriales — étaient réticentes à l'idée de répondre aux questionnaires;
- les opérateurs économiques individuels n'étaient pas encore habitués à être associés ni à participer à des procédures de révision dans ce domaine;
- les réactions des cabinets d'avocats, associations professionnelles et ONG ont été nombreuses.

2.5 Ces consultations font apparaître parmi les participants un quasi-consensus quant à la nécessité de lutter contre les attributions illégales de marchés publics et de promouvoir la concurrence, notamment entre les pays.

2.6 Les entreprises rechignent souvent à mettre en cause les autorités adjudicatrices sachant que, dans le même temps, l'expérience révèle qu'un certain nombre d'États membres sont à l'heure actuelle plutôt hésitants pour ce qui est d'adopter une législation favorisant la transparence et l'ouverture des marchés. La nécessité d'intervenir à l'échelle communautaire n'en est que plus criante. D'autres États membres en revanche déploient des efforts considérables pour appliquer les directives.

2.7 Les modifications proposées apportent aux soumissionnaires deux nouveaux garde-fous importants:

- l'autorité adjudicatrice doit notifier son intention d'attribuer un marché au moins dix jours avant la date à laquelle est entend conclure le contrat (délai suspensif), et
- si un soumissionnaire introduit un recours, la procédure d'attribution doit en principe être suspendue jusqu'au règlement du problème.

2.8 Des dispositions, en cas d'urgence notamment, prévoient toutefois que des marchés peuvent être attribués sans recourir à une procédure normale d'appel d'offres. De la même manière, le délai suspensif peut ne pas être appliqué lorsqu'il n'y a manifestement pas lieu qu'il le soit. La procédure de dialogue concurrentiel doit néanmoins être toujours assortie d'un délai suspensif

en raison de son mode de fonctionnement. La probabilité que la procédure d'appel d'offres ne compte plus dans ses stades ultimes qu'un soumissionnaire privilégié pourrait, entre autres aspects, être considérée comme favorisant les abus et le délai suspensif est à l'évidence nécessaire pour prévenir la survenance d'une telle situation.

3. Observations générales

3.1 L'analyse d'impact s'avère particulièrement utile pour mettre en évidence que, dans bien des cas, l'appréciation des États membres et des pouvoirs adjudicateurs diverge souvent quant à la nécessité d'ouvrir les marchés publics.

3.2 La Commission propose cinq possibilités pour remédier au problème des recours: «ne rien faire», une communication ou une directive relative au délai suspensif; et une communication ou une directive relative à des autorités indépendantes ⁽⁴⁾.

3.3 Le CESE estime à l'instar de la Commission que:

- le maintien en l'état des directives n'est pas une solution viable, étant donné que les dysfonctionnements et les différences substantielles entre les États membres perdureront;
- l'approche consistant à publier des communications ne serait de la même manière guère pertinente, ces documents n'étant pas suffisamment contraignants: des traditions ancrées de longue date et les relations et dépendances observées dans les États membres persisteront.

3.4 Aussi, pour peser sur le secteur public et accroître le professionnalisme des deux parties, l'alternative est-elle entre l'instauration d'autorités indépendantes ou l'introduction d'un délai suspensif entre la décision d'attribution d'un marché et la conclusion du contrat.

3.4.1 Des autorités indépendantes existent dans certains États membres ⁽⁵⁾. Notons que la majorité des opérateurs privés sont favorables à cette approche quoi qu'elle soit synonyme d'une augmentation des coûts et d'un alourdissement des procédures administratives. Certains États membres préconisent la désignation d'experts auprès de ces autorités.

3.4.2 En revanche, une large majorité d'États membres sont favorables à l'introduction d'un délai suspensif limité applicable aux adjudicateurs publics et aux entreprises ayant déposé une plainte. Il aurait pour effet d'interrompre la procédure pour la durée de ce délai.

3.5 Le CESE approuve la proposition de la Commission concernant l'introduction d'un délai suspensif. Il admet toutefois que cette disposition à l'échelle européenne, pour autant qu'elle soit correctement appliquée, devrait éventuellement renforcer l'efficacité, la clarté et la sécurité juridique tout en améliorant l'ouverture et la transparence des procédures de passation de marchés publics et débouchera sur une concurrence accrue. L'instauration d'un délai suspensif ne doit toutefois pas nécessairement être considérée comme la seule alternative aux autorités indépendantes, que les États membres ont, naturellement, toute latitude pour mettre en place.

⁽⁴⁾ Voir le glossaire pour la définition d'«autorité indépendante» et la distinction avec le terme «instance de recours» tel qu'il est employé dans le présent avis.

⁽⁵⁾ Par exemple le Danemark et la Suède dotés respectivement d'une autorité de la concurrence et de l'agence gouvernementale centrale des marchés publics.

⁽³⁾ Rapport d'analyse d'impact — Recours en matière de passation de marchés publics, SEC(2006) 557, du 4 mai 2006.

4. Questions particulières

4.1 Rédaction

4.1.1 La numérotation de la nouvelle directive est déroutante dans la mesure où les secteurs sont abordés à son article 2 alors que dans le même temps une grande partie des dispositions relatives à la directive «classique» dans les pages précédentes et à la directive «secteurs» dans les pages suivantes sont visées aux articles 2 bis à 2 septies. Il serait plus pratique que chaque section soit intitulée directive «classique» et «secteurs». Naturellement, une fois reprises les modifications de la nouvelle directive, cette mise en page ne présentera plus aucun intérêt mais, d'ici là, la compréhension en serait facilitée.

4.1.2 Il aurait également été utile d'établir des versions consolidées des deux directives.

4.1.3 On relève également quelques erreurs typographiques qui seront sans nul doute corrigées dans les versions ultérieures.

4.2 Délais suspensifs

4.2.1 La notion de délai suspensif est globalement bien acceptée.

4.2.2 La possibilité, privilégiée par certains participants aux consultations organisées par la Commission, de créer des autorités indépendantes chargées d'arbitrer les différends a été rejetée au profit de l'introduction de délais suspensifs, essentiellement à la demande expresse des États membres. Cette formule est envisagée depuis l'élaboration des directives et, pour satisfaisante qu'elle apparaisse, elle ne souffre pas moins des mêmes lacunes que la procédure de conciliation, dispositif de nature similaire. Il subsiste néanmoins un problème examiné ci-dessous à la section «conciliation et règlement des différends».

4.2.3 À l'exception des délais de cinq jours (ouvrables), tous les autres délais, y compris les délais de trois jours, s'entendent comme des jours calendrier, ce qui à l'évidence ne va pas sans poser de problèmes. Cette question est développée plus avant à la section «délais suspensifs».

4.3 Annulation des contrats

4.3.1 Bien que la directive ait pour objectif de s'attaquer aux problèmes *avant* l'attribution effective d'un marché, il est prévu d'annuler les contrats qui passeraient à travers les mailles du filet et seraient dès lors attribués illégalement.

4.3.2 Deux cas de figure peuvent se présenter: premièrement, il y a collusion entre les parties et chacune est parfaitement consciente des conséquences auxquelles elle s'expose si le contrat est déclaré illégal et, deuxièmement, l'opérateur économique est innocent et n'imagine pas que le contrat risque d'être annulé.

4.3.3 Dans le premier cas, il n'est guère besoin de prendre en ligne de compte les pertes que pourrait subir l'opérateur économique.

4.3.4 Dans le second en revanche, il importe de ne pas perdre de vue qu'un recours contre une attribution peut, en certaines circonstances, être introduit jusqu'à six mois après le début de la réalisation du contrat et que, dès lors, un opérateur économique innocent encourrait des dommages majeurs. Si le pouvoir adjudicateur est considéré comme ayant outrepassé ses compétences, l'opérateur économique peut ne disposer d'aucun moyen de se retourner contre lui et de demander réparation⁽⁶⁾. S'il est certes peu probable que soit rendue une autre décision en ce sens, le CESE estime toutefois qu'il convient de mettre en garde contre ce danger.

4.3.5 Certains avanceront qu'un soumissionnaire devrait se satisfaire du respect du délai suspensif par l'autorité adjudicatrice et des notifications quant à son intention d'attribuer le marché ainsi que, dans l'hypothèse où le soumissionnaire aurait encore des objections, de la possibilité d'obtenir une confirmation officielle de la part de l'acheteur. La nouvelle directive prévoit (article 2 septies, paragraphe 2) que les seuls motifs d'annulation d'un contrat après son attribution sont le défaut de notification adéquate par le pouvoir adjudicateur de son intention d'attribuer un marché ou le non-respect par cette autorité du délai suspensif. Ces conditions, bien encadrées, semblent facilement vérifiables, s'agissant notamment de contrats importants. Les seuils applicables aux marchés de fournitures et de services ne sauraient néanmoins être considérés comme «importants», même pour des PME, et ce bien que les conséquences de dommages irréparables en cas d'annulation le soient, à n'en pas douter. De l'avis du CESE, l'approche consistant à répercuter sur le soumissionnaire le risque d'erreur et les graves conséquences qu'il comporte n'apparaît guère équilibrée et devrait dès lors être revue. L'application du principe selon lequel les charges pèsent sur le vendeur (*caveat vendor*) et les conséquences potentiellement terribles qui y sont attachées, n'est pas un dispositif adéquat pour prévenir des pratiques illégales de la part des pouvoirs adjudicateurs. Même si les conséquences de l'affaire Hazell contre Hammersmith et Fulham ne sont pas nécessairement possibles en d'autres circonstances ou dans d'autres pays, il est souhaitable voire essentiel de légiférer à l'échelon communautaire ou national si l'on veut éviter d'exposer les soumissionnaires au risque ingérable d'annulation des contrats.

4.4 Attestation

4.4.1 La nouvelle directive propose que la procédure d'attestation soit supprimée au motif qu'elle est peu utilisée. L'attestation a été introduite dans la directive «recours» relative aux secteurs en tant que forme d'audit similaire à celui en vigueur en matière d'assurance de qualité ou à certains aspects de l'audit financier moderne. Il a été proposé à l'époque qu'un secteur obtenant un rapport d'attestation favorable puisse, pour autant qu'il en respecte les principes, déroger à certaines voire à la totalité des dispositions détaillées de la directive mais cette proposition a été jugée inacceptable par la Commission.

⁽⁶⁾ Voir l'affaire *Hazell contre conseils de comté de Hammersmith et Fulham, Chambre des Lords du Royaume-Uni 1992*. Des collectivités locales avaient procédé à des échanges de taux d'intérêt afin de réduire leurs coûts ou de réaliser des plus-values. En l'occurrence, l'évolution des taux d'intérêt a été défavorable aux collectivités locales et les banques ont réclamé le paiement de la différence. Les collectivités locales, incapables de payer, ont ensuite fait valoir que ces contrats outrepassaient leurs compétences et étaient par conséquent sans effet. La cour a tranché en faveur des collectivités locales et les banques concernées, qui ont conclu ces contrats de bonne foi, ont subi des pertes substantielles.

4.4.2 Les opérateurs n'étaient dès lors guère incités à recourir à l'attestation et sa faible utilisation n'a rien de surprenant. Elle a également été l'objet de critiques au motif qu'elle ne traduit que le respect des règles à un moment donné et ne garantit en rien qu'elles continueront d'être observées par la suite. Cela dénote une méconnaissance de cette procédure dont les équivalents fonctionnent efficacement s'agissant de l'assurance de qualité ou de l'audit financier moderne. L'objectif est au fond de garantir l'existence de procédures qui, si elles sont respectées, conduiront à une application satisfaisante de la directive, et l'observation par l'entité adjudicatrice de ses propres procédures. À partir d'une certaine taille, la plupart des organisations disposent de procédures internes et, en l'absence de fraude ou de difficultés majeures, elles les suivent scrupuleusement. L'attestation, en ce qu'elle confirme que ces procédures sont satisfaisantes sur le principe et appliquées en pratique, fournit des garanties raisonnables que l'organisation se conforme à la législation. Il convient naturellement de la soumettre à un contrôle régulier.

4.4.3 Une procédure d'attestation efficace constituerait un mécanisme permettant aux différents secteurs de tirer pleinement ou, au moins, largement parti des avantages de l'article 30 (7) de la directive «secteurs», lorsque les critères généraux visés à cet article ne sont pas respectés.

4.4.4 En l'absence d'incitation à recourir à cette procédure, elle n'est à l'évidence pas d'une grande utilité. Toutefois, si elle était modifiée et prévoyait des incitations concrètes, il conviendrait alors d'envisager de la conserver.

4.5 Conciliation et règlement des différends

4.5.1 Le CESE observe qu'un consensus s'est dégagé en faveur de la suppression de cette procédure peu utilisée.

4.5.2 De l'avis général, que le CESE partage et qu'il a largement défendu dans plusieurs avis, il convient de prévoir une autre forme de règlement des différends. Les mécanismes en vigueur diffèrent fortement d'un État membre à l'autre, d'instances relativement informelles présentant l'avantage d'un accès aisé et de coûts faibles au recours à des procédures judiciaires avec tous les frais et les pertes de ressources que cela comporte. Les autorités indépendantes ont fait la preuve de leur efficacité dans les pays qui en sont dotés mais leur existence n'est pas généralisée (voir le paragraphe 3.4.1 ci-dessus et la note de bas de page à laquelle il renvoie).

4.5.3 Vu la diversité des réalités culturelles et juridiques entre les différents États membres, il n'est guère aisé d'apporter à ce problème une solution unique.

(7) L'article 30, paragraphe 1, de la directive 2004/17/CE dispose que «Les marchés destinés à permettre la prestation d'une activité visée aux articles 3 à 7 [définition des secteurs] ne sont pas soumis à la présente directive, si, dans l'État membre où l'activité est prestée, elle est directement exposée à la concurrence, sur des marchés dont l'accès n'est pas limité». Le reste de l'article 30 fixe de manière plus détaillée les critères et la procédure à suivre pour obtenir une dérogation.

4.5.4 Si la procédure de conciliation n'a rencontré aucun succès, c'est apparemment parce qu'elle n'est pas en mesure d'adopter des décisions susceptibles d'être respectées et que, si tel en est le résultat, elle est synonyme de gaspillage d'un temps qui aurait pu être mis à profit pour introduire une plainte officielle. Faute d'accord entre les parties à l'instar de l'arbitrage, des décisions exécutoires ne peuvent être rendues que dans le cadre d'une procédure judiciaire. Ce paradoxe peut être à l'origine de problèmes s'agissant de la résolution des différends.

4.5.5 Un examen plus approfondi des différentes options en vigueur dans d'autres pays ou dans d'autres cadres en matière de mécanismes de résolution des différends permettrait de lever les objections à la procédure de conciliation, tout en maintenant des coûts faibles, ce qui contribuerait à améliorer la situation dans le respect des directives.

4.6 Délais suspensifs

4.6.1 Il y a lieu de revenir sur les délais suspensifs prévus par le projet de directive à l'examen.

4.6.2 Premièrement, la plupart d'entre eux (à l'exception des délais de cinq jours) s'entendent en jours calendrier et sont relativement courts (trois, sept ou dix jours). Dans certains États membres et à certaines périodes de l'année, dix jours calendrier peuvent être aussi courts que trois jours ouvrables et trois jours calendriers peuvent ne comporter aucun jour ouvrable, état de fait qui, à l'évidence, ne saurait être considéré comme satisfaisant. En 2006, pas moins de 42 jours en théorie ouvrables (sur un total de 260 sur l'année entière) sont fériés dans l'un ou l'autre État membre de l'Espace économique européen. Il existe une séquence de dix jours ne comportant que deux jours ouvrables et trois séquences ne comportent que trois jours ouvrables.

4.6.2.1 Il convient de trouver le juste équilibre entre d'une part l'octroi aux opérateurs économiques d'un délai raisonnable pour introduire un recours et, de l'autre, le retard que prendrait l'exécution de l'ensemble des contrats ne présentant aucun problème.

4.6.2.2 Dans l'idéal, les délais suspensifs devraient être fixés en jours ouvrables mais cette formule pose le problème des différents jours fériés d'un État membre à l'autre.

4.6.3 Deuxièmement, s'agissant d'une procédure d'appel d'offres menée dans les règles, les soumissionnaires doivent recevoir une notification qui, en tout état de cause, sera envoyée personnellement à chacun d'eux. Aussi ne devraient-ils guère avoir de difficultés le cas échéant à répondre rapidement.

4.6.4 Pour ce qui est des marchés attribués de gré à gré ou en interne à une entité externe, le problème de la publication est plus épineux.

4.6.5 Les soumissionnaires potentiels peuvent tout bonnement ne pas avoir connaissance du fait qu'il est envisagé d'attribuer un marché et ne pourront dès lors compter pour les en avertir que sur la publication de l'appel d'offres, pour autant qu'ils la voient. Même si le délai de dix jours calendrier comporte une fin de semaine et revient par conséquent à huit jours ouvrables, ils ne disposeront, partant de rien, que de très peu de temps pour engager une action.

4.6.6 Dans la mesure où un consensus s'est dégagé pour estimer que les marchés attribués de gré à gré constituent la majorité des abus, il convient de revoir la durée du délai suspensif ainsi que d'envisager un mécanisme correcteur qui garantisse aux éventuels soumissionnaires intéressés qu'ils puissent avoir le plus tôt possible connaissance de l'ouverture d'une procédure d'attribution de marché. Il serait utile de prévoir une prolongation raisonnable du délai suspensif pour ce type de marchés, sachant qu'elle ne serait pas applicable à ceux publiés dans les règles et ouverts à la concurrence entre les soumissionnaires.

4.6.7 La directive «recours» ne s'applique naturellement qu'aux marchés dépassant certains plafonds mais les marchés d'un montant à peine inférieur au plafond — et dès lors exclus du champ d'application des directives — voient parfois leur valeur augmenter progressivement et le dépasser, parfois même allègrement. Ce type d'abus n'est que trop fréquent.

4.6.8 Il serait disproportionné d'exiger la publication de l'ensemble des contrats, y compris ceux d'un montant bien inférieur aux plafonds et ceux attribués en interne. Signalons du reste que les services fournis en interne n'entrent pas dans le champ d'application des directives relatives à l'attribution des marchés publics. Aussi ce point soulève-t-il une question essentielle, à savoir pour quel motif le délai suspensif s'appliquerait-il en pareil cas?

4.6.9 Il pourrait être utile, pour garantir que les opérateurs économiques potentiellement intéressés soient avertis de manière simple et en temps utile de l'attribution imminente d'un marché dépassant les plafonds (ou, le cas échéant, d'un montant minimal représentant 80 % du plafond), de créer un site internet particulier hébergé ou financé par la Commission européenne et réservé à cet usage. Dans l'hypothèse où ce site internet serait ouvert, son utilisation devrait être obligatoire.

4.6.10 Par ailleurs, la mise au point d'un outil de recherche automatique destiné à ce site internet et visant à avertir les soumissionnaires de la publication de procédures susceptibles de les intéresser contribuerait grandement à l'efficacité des notifications. En parcourant chaque nuit le site internet et en repérant toutes les procédures pouvant présenter un intérêt, il améliorerait la probabilité que les soumissionnaires aient connaissance en temps voulu des prochaines procédures d'attribution de marché auxquelles ils souhaitent participer.

5. Redevance

5.1 Il a été proposé que tout soumissionnaire désireux d'introduire un recours s'acquitte d'une redevance, et ce afin de décourager les actions vexatoires et détournées de leur objet à des fins tactiques. Le CESE n'est pas favorable à cette mesure, d'une part parce qu'il estime que les efforts que suppose le dépôt d'un recours sont en l'état suffisamment lourds et, de l'autre, parce que l'instance de recours⁽⁸⁾ chargée de recevoir les plaintes est parfaitement en mesure de rejeter les actions fantaisistes.

⁽⁸⁾ Voir le glossaire pour la définition d'«instance de recours» et la distinction avec le terme «autorité indépendante» tel qu'il est employé dans le présent avis.

5.2 Dans les pays où l'instance de recours n'est pas habilitée à rejeter les plaintes farfelues, une redevance pourrait se justifier. Elle devrait néanmoins être d'un montant approprié afin de ne pas dissuader les opérateurs dont le recours est fondé et, partant, tenir lieu de mesure de protection pour les pouvoirs adjudicateurs ayant violé la législation.

5.3 Quoique cet aspect n'entre pas à proprement parler dans le champ d'application de la nouvelle directive à l'examen, le CESE a observé que certaines autorités adjudicatrices ont pour habitude d'imposer des frais aux soumissionnaires désireux de proposer une offre. Le CESE s'oppose vivement à cette pratique qui, non seulement porte préjudice aux PME, mais permet trop facilement d'exercer une discrimination déguisée contraire à l'esprit — et vraisemblablement à la lettre — des directives.

6. Glossaire

Directive «classique»	Directive 2004/18/CE relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services. Elle s'applique à l'ensemble des collectivités publiques (État, collectivités territoriales et autres), à l'exception de celles faisant l'objet de la directive «secteurs» (voir ci-dessous).
Directive «secteurs»	Directive 2004/17/CE portant coordination des procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux. Elle s'applique à l'ensemble des entités déployant leurs activités dans ces secteurs, qu'elles soient détenues par des capitaux publics ou privés.
Marché public	Marché passé par des collectivités publiques (régé par la directive «classique») et des entreprises publiques (régé par la directive «secteurs»).
Directives «recours»	En 1991 et 1993 sont entrées en vigueur deux directives relatives à l'application des procédures de recours dans le cadre respectivement de la directive «classique» ⁽⁹⁾ et de la directive «secteurs» ⁽¹⁰⁾ . Elles visaient à améliorer le respect des directives «classiques» précédentes et à prévoir des recours ⁽¹¹⁾ .

⁽⁹⁾ 92/50/CEE du 18 juin 1992 (services), 93/36/CEE (fournitures) et 93/37/CEE (travaux) toutes deux du 14 juin 1993.

⁽¹⁰⁾ 93/38/CEE du 14 juin 1993.

⁽¹¹⁾ 71/305/CEE du 26 juillet 1971 (travaux) et 77/62/CEE du 21 décembre 1976 (fournitures). Il n'existait pas à l'époque de directive «services».

Nouvelle directive	Proposition de directive modifiant les directives «recours» qui fait l'objet du présent avis.	Autorité indépendante	Autorité indépendante qui recueilleraient les plaintes, telles que décrites à la section 2 de l'exposé des motifs (point 3 de la section «Analyse d'impact»), page 5 de la nouvelle directive.
Directive(s)	L'une ou l'autre des directives visées ci-dessus, voire, selon le contexte, la totalité d'entre elles.	Instance de recours	Instance juridictionnelle ou quasi juridictionnelle «indépendante de l'autorité adjudicatrice», désignée en vue d'entendre les plaintes et de se prononcer à leur sujet.
Autorité adjudicatrice	Collectivité (directive «classique») ou entité (directive «secteurs») attribuant un marché qui participe aux procédures régies par les directives.		

Bruxelles, le 18 janvier 2007.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

ANNEXE

à l'Avis du Comité économique et social européen

Le texte ci-après, qui figurait dans l'avis de la section, a été écarté en faveur d'un amendement adopté par l'assemblée, mais a recueilli au moins un quart des voix exprimées:

«1.2.1 Sans doute la modération des coûts et l'efficacité sont-ils des critères importants de ce cadre transparent régissant la concurrence en matière de passation de marchés publics. Il ne faut néanmoins pas perdre de vue que les investissements publics sont également un levier de la politique économique. Par ailleurs, compte tenu des objectifs de Lisbonne, il convient aussi que toute décision prenne en considération les aspects liés à la politique de l'emploi ainsi que les dimensions sociale et environnementale. Aussi ce principe serait-il également pertinent s'agissant des procédures de recours».

Résultat:

78 voix pour la suppression de ce paragraphe, 67 voix contre et 10 abstentions.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 92/49/CE du Conseil et les directives 2002/83/CE, 2004/39/CE, 2005/68/CE et 2006/48/CE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les règles de procédure et les critères d'évaluation applicables à l'évaluation prudentielle des acquisitions et augmentations de participation dans des entités du secteur financier»

COM(2006) 507 final — 2006/0166 (COD)

(2007/C 93/05)

Le 19 octobre 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 «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 10 janvier 2007 (rapporteur: M. RETUREAU).

Lors de sa 432^e session plénière des 17 et 18 janvier 2007 (séance du 18 janvier), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 124 voix pour et 3 abstentions.

1. Résumé des conclusions du Comité

1.1 Le principe d'une liste limitative de critères et de la transparence des informations requises mérite d'être soutenu. Un régime harmonisé, voire uniforme serait créé dans tous les États membres, mais seulement pour les opérations transfrontalières concernant les prises ou les augmentations de participation dans les entités du secteur financier (les banques, les assurances et les valeurs mobilières).

1.2 Le régime proposé apporte rapidité, transparence, identité de traitement et sécurité juridique aux entreprises et investisseurs; les États membres devraient aligner en conséquence leurs dispositions internes sur les opérations transfrontalières afin de disposer d'un régime unifié pour toutes les opérations de même nature.

1.3 Des informations jugées incomplètes peuvent constituer un motif de rejet de la notification; les demandes d'informations complémentaires ne devraient donc pas excéder la liste préétablie ni imposer des conditions supplémentaires et ainsi ne devraient pas pouvoir servir de prétexte à une décision de rejet injustifiée si l'ensemble des éléments de la liste ont été notifiés à satisfaction.

1.4 Les investisseurs concernés devraient pouvoir demander un délai supplémentaire pour fournir certains compléments (les choses peuvent être complexes dans des sociétés comportant de nombreuses filiales et participations). Conformément aux principes généraux de surveillance prévus par les directives, le principe de la surveillance par l'État membre d'origine devrait également être appliqué à l'évaluation de la réputation d'un candidat acquéreur. C'est pourquoi les acquéreurs qui ont déjà fait l'objet d'une évaluation dans un État membre et dont la réputation a déjà été appréciée, comme c'est le cas d'entreprises qui ont leur siège à l'intérieur de l'UE, devraient être dispensés d'un nouvel examen, en l'absence de faits nouveaux.

1.5 La méthode choisie par la Commission pourrait en effet s'avérer manquer de souplesse dans la pratique, où les réalités sont plus ou moins complexes et où chaque cas est particulier.

1.6 Le risque d'un examen rapide, c'est qu'il puisse s'avérer superficiel; le contrôle de la Commission ne devrait pas se limiter à des cas de rejet, mais plutôt opérer de temps à autre par sondage afin d'évaluer la bonne application de la directive dans les États membres.

2. Propositions de la Commission

2.1 Il s'agit d'une Directive modifiant la directive MIF (marchés d'instruments financiers) et plusieurs directives sectorielles relatives aux autorisations prudentielles d'acquisition ou d'augmentation de participation dans le capital dans des entités financières (assurance et réassurance, sociétés de gestion d'OPCVM, et autres marchés réglementés.

2.2 Le projet modificatif des directives financières (la directive 92/49/CE, du Conseil, et les directives 2002/83/CE, MIF 2004/39/CE, 2005/68 CE et 2006/48/CE du PE et du Conseil) en ce qui concerne les règles de procédure et les critères d'évaluation applicables à l'évaluation prudentielle des acquisitions et des augmentations de participation dans des entités du secteur financier, propose de nouvelles règles visant à simplifier et clarifier le processus d'autorisation prudentielle des fusions et acquisitions dans le secteur des services financiers. Le projet encourage et simplifie les consolidations transfrontalières, et s'oppose ainsi à l'attitude supposée des pouvoirs de contrôle de certains pays, soupçonnés d'avoir bloqué des fusions transfrontalières, au nom de l'intérêt national.

2.3 Les nouvelles règles visent à instaurer dans l'Union européenne un processus harmonisé d'autorisation prudentielle rapide et transparente pour les fusions et acquisitions des sociétés financières réglementées. Le délai d'examen de trois mois actuellement en vigueur serait réduit à trente jours ouvrables à compter de la réception de la demande, mais ce délai pourrait être prolongé de dix jours en vue de la compléter si l'autorité compétente estimait que le dossier était incomplet. La règle s'appliquera également aux candidats acquéreurs soumis à la législation d'un pays tiers prétendant à une acquisition ou augmentation de participation dans une entité de l'UE.

2.4 La proposition veut empêcher les autorisations prudentielles d'être éventuellement utilisées pour faire obstacle aux consolidations transfrontalières. La législation actuelle s'applique aux opérations nationales ou transfrontalières par les institutions financières ou les entreprises d'investissement. Les autorités compétentes ont actuellement trois mois pour évaluer l'offre d'acquisition et peuvent s'y opposer si «pour tenir compte du besoin de garantir une gestion saine et prudente de l'entreprise concernée, elles ne sont pas satisfaites de la qualité de [l'acquéreur]».

2.5 Les États membres et leurs autorités compétentes étaient donc libres dans une certaine mesure d'interpréter extensivement ce critère unique et d'accepter, décourager ou rejeter un projet d'acquisition selon leur bon vouloir, en l'absence de critères suffisamment définis.

2.6 Une liste limitative de critères d'évaluation est donnée. La règle principale prévoit l'obligation pour toute personne physique ou morale agissant seule ou de concert, de notifier aux autorités compétentes dont relève la société cible son intention:

- d'acquérir une participation de 10 % ou plus du capital ou des droits de vote d'une société d'assurance (ou un pourcentage moindre permettant d'exercer une influence significative sur la gestion de l'assureur); ou
- d'augmenter une telle participation afin d'atteindre ou de dépasser les seuils de 20 %, 30 % (précédemment 33 %) ou 50 %, ou plus;
- ou de procéder à une acquisition totale de la société d'assurance. Le projet prévoit une série de critères définis, selon lesquels les autorités compétentes devront apprécier le caractère approprié du candidat acquéreur et la solidité financière de l'acquisition envisagée.

2.7 Ces critères seront portés à la connaissance de tous les intervenants du marché et appliqués uniformément dans tous les États membres. Dès lors, l'autorité compétente doit uniquement tenir compte de:

- la réputation de l'acquéreur potentiel: le préambule du projet de directive indique qu'il s'agit de vérifier s'il existe des doutes quant à l'intégrité et la compétence professionnelle de celui-ci (résultant par exemple de sa conduite professionnelle passée) et si ceux-ci sont fondés;
- l'évaluation de l'intégrité est considérée comme particulièrement pertinente si l'acquéreur n'est pas une autre institution financière réglementée ou une entreprise d'investissement;
- la réputation et l'expérience de toute personne susceptible d'assurer effectivement la direction des activités de l'entreprise d'assurance à la suite de l'acquisition envisagée;
- la solidité financière du candidat acquéreur, compte tenu notamment des activités exercées et envisagées au sein de l'entreprise d'assurance visée par le projet d'acquisition;

- si l'entreprise d'assurance continuera de remplir les obligations imposées par les règles prudentielles et de solvabilité fixées par l'Union européenne;
- l'existence de motifs raisonnables de soupçonner que des opérations de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme en lien avec l'opération envisagée sont en cours, ont eu lieu ou ont été tentés, ou que l'acquisition envisagée pourrait en augmenter le risque;
- l'autorité compétente recevant la notification doit en accuser réception par écrit dans un délai de deux jours ouvrables;
- L'autorité compétente disposera alors d'un délai maximal de trente jours ouvrables (le «délai d'examen») à compter de la date de l'accusé de réception afin d'évaluer le projet d'acquisition. Le délai d'examen pourra être porté à un maximum de cinquante jours ouvrables lorsque le candidat acquéreur relève d'une juridiction non communautaire et est établi ou réside dans un pays tiers où il existe des obstacles juridiques au transfert des informations nécessaires;
- l'autorité compétente pourra, si nécessaire, demander à l'acquéreur des informations complémentaires déterminées. En attendant que les informations exigées soient fournies, le délai d'examen est suspendu pour un délai maximal de 10 jours ouvrables.

2.8 Aucune demande d'informations présentée ultérieurement par l'autorité ne peut donner lieu à une suspension du délai.

2.9 L'évaluation se limite aux questions prudentielles et aux questions concernant la lutte contre le blanchiment d'argent. Les autorités compétentes n'auront aucun pouvoir discrétionnaire d'imposer des conditions préalables relatives au niveau de participation devant être atteint, ou d'étudier l'acquisition en termes de besoins économiques du marché. Les offres d'acquisition concurrentes pour une même cible devront être traitées de manière non-discriminatoire.

2.10 Conformément aux projets, la Commission sera en droit de demander communication des motifs de toute autorisation accordée ou de toute opposition, ainsi que copie des documents sur lesquels les autorités compétentes ont fondé leur évaluation.

2.11 La Commission sera également chargée de proposer et de décider de l'adaptation des critères d'évaluation nécessaires afin de tenir compte des évolutions du marché et de la nécessité d'une application uniforme au sein de l'Union européenne, en faisant usage de ses compétences d'exécution.

3. Observations du Comité

3.1 **Quant à la forme:** il est logique de modifier des directives par le biais d'une ou plusieurs directives; et que la directive modificatrice, en l'espèce, s'appuie sur la même base juridique des directives qu'elle modifie.

3.2 Quant au fond:

3.2.1 Le principe d'une liste limitative de critères et de la transparence des informations requises mérite d'être soutenu. Un régime harmonisé, voire uniforme serait créé dans tous les pays membres, pour faciliter les opérations transfrontalières.

3.2.2 Le régime proposé apporte rapidité, transparence, identité de traitement et sécurité juridique aux entreprises et investisseurs; il ne peut être interrompu qu'une seule fois, dans des circonstances bien définies, et réduit dans le pire des cas le processus de décision à six semaines au lieu de douze ou treize semaines pour les opérations communautaires.

3.2.3 Ces remarques étant faites, le Comité rappelle également que selon les spécialistes, un peu plus d'une opération de fusion-acquisition sur deux se solde par un échec, que les synergies anticipées sont dans la plupart des cas surestimées et que dans le secteur bancaire, 5 à 10 % des clients quittent leur banque après l'opération.

4. Observations particulières

4.1 Les dispositions suspensives du délai d'examen et de leur lien avec la fourniture d'informations complémentaires devraient être plus précises; en effet, des informations jugées incomplètes peuvent constituer un motif de rejet de la notification; ces demandes ne devraient pas pouvoir servir de prétexte à une décision de rejet injustifiée: les informations complémentaires ne devraient donc pas excéder la liste préétablie ni imposer des conditions supplémentaires. À cet égard, les investisseurs concernés devraient pouvoir demander un délai supplémentaire pour fournir certains compléments (les choses peuvent être complexes dans des sociétés comportant de nombreuses filiales et participations).

4.2 Le risque d'un examen rapide, c'est qu'il puisse s'avérer superficiel; le contrôle de la Commission ne devrait pas se limiter à des cas de rejet, mais plutôt opérer de temps à autre par sondage. Par ailleurs, des réserves sur les projets de modifications ont été exprimées par les comités de régulateurs des services financiers européens (le Comité Européen des Superviseurs Bancaires, le Comité Européen des Contrôleurs d'Assurance et de Pensions Professionnelles, et le Comité Européen des Régulateurs des Marchés de Valeurs Mobilières). Leurs inquiétudes ont trait à la réduction du délai d'examen, au caractère limitatif de la liste de critères d'évaluation, à la coopération entre autorités de contrôle de l'État membre d'origine et de l'État

membre d'accueil, et au pouvoir de la Commission de revoir une décision (a priori négative).

4.3 La méthode choisie par la Commission, qui comprend un certain nombre de propositions concernant des procédures administratives détaillées (par exemple, (1) introduire l'obligation, pour l'autorité compétente nationale, d'émettre une confirmation écrite dans un délai de deux jours ouvrables à compter de la date de réception de la demande au lieu de reprendre les dispositions actuellement en vigueur dans les États membres, qui prévoient la délivrance d'un accusé au moment de la remise de la demande; (2) le point de départ pour le décompte du délai dont dispose l'autorité compétente afin d'étudier la demande n'est pas fixé à la date de sa réception mais à celle où a été établi son accusé de réception, pourrait s'avérer manquer de souplesse dans la pratique, où les réalités sont plus ou moins complexes et où chaque cas est particulier. Il peut, dès lors, s'avérer plus difficile d'atteindre l'objectif fondamental de la directive, à savoir «améliorer sensiblement la sécurité juridique, la clarté et la transparence des procédures d'autorisation prudentielle».

4.4 Conformément aux principes généraux de surveillance prévus par les directives, le principe de la surveillance par l'État membre d'origine devrait également être appliqué à l'évaluation de la réputation d'un candidat acquéreur. C'est pourquoi les acquéreurs qui ont déjà fait l'objet d'une évaluation dans un État membre et dont la réputation a déjà été appréciée, comme c'est le cas d'entreprises qui ont leur siège à l'intérieur de l'UE, devraient être dispensés d'un nouvel examen, en l'absence de faits nouveaux. Par conséquent, l'autorité compétente qui contrôle l'entreprise cible ne devrait pas s'opposer à l'acquisition envisagée en raison de la fiabilité supposée défaillante du candidat acquéreur ou de sa gestion, si ledit candidat acquéreur est une entreprise déjà soumise à contrôle par l'autorité compétente d'un autre État membre, avec lequel cette autorité devrait se consulter. La situation qui se ferait jour en cas d'examen divergent d'une même entreprise par des autorités nationales compétentes différentes doit être évitée dans toute la mesure du possible.

4.5 Selon le Comité, qui approuve les propositions de modification, les pouvoirs exécutifs et de contrôle de la Commission devraient, à la lumière de l'expérience, servir à promouvoir une véritable harmonisation dans l'utilisation des critères, à ajuster certains critères si nécessaire, et à réviser certaines décisions si nécessaire.

Bruxelles, le 18 janvier 2007.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Réexamen du marché unique»

(2007/C 93/06)

Le 5 octobre 2006, M^{me} Margot WALLSTRÖM, vice-présidente de la Commission européenne a demandé au Comité économique et social européen d'élaborer un avis sur «*Réexamen du marché unique*».

Le Bureau du CESE a chargé la section spécialisée «Marché unique, production et consommation» 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 432^e session plénière des 17 et 18 janvier 2007 (séance du 17 janvier) de nommer M. CASSIDY rapporteur général, et a adopté le présent avis par 136 voix pour, 42 voix contre et 9 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE souhaiterait voir figurer les mesures citées ci-après parmi les priorités de la Commission dans le domaine du marché unique.

1.1.1 Afin de lever les obstacles qui s'opposent encore à l'achèvement du marché unique, il est nécessaire d'instaurer un équilibre entre la dynamique économique, la dimension sociale et le développement durable. Le marché unique ne pourra être achevé que si tous les citoyens (employeurs, salariés, consommateurs, etc.) reconnaissent qu'il y va de leur intérêt. Le marché unique devrait avoir le plus grand nombre de bénéficiaires possible et des mesures compensatoires devraient être prévues pour ceux qui en sont exclus. Le scepticisme de l'opinion publique à l'égard de l'Europe ne pourra être vaincu que si les politiques répondent aux préoccupations urgentes des citoyens. La communication à elle seule ne suffit pas.

1.1.2 Pour relever les défis posés par la mondialisation (faire face à la concurrence mondiale, garantir croissance et emploi, créer l'infrastructure nécessaire, maîtriser le changement climatique, assurer la sécurité de l'approvisionnement énergétique, répondre à l'influence croissante des marchés financiers sur l'économie dans son ensemble) et profiter des occasions qu'elle offre, il est nécessaire d'utiliser pleinement le potentiel du marché unique. À cet effet, les mesures visant à promouvoir la libéralisation et la concurrence doivent être accompagnées par une politique macroéconomique axée sur l'emploi et la croissance et par des mesures visant à créer une société de la connaissance, l'objectif global de l'Union européenne demeurant l'amélioration des conditions de vie et de travail de ses peuples (objectif du préambule du Traité de Rome, repris par tous les textes subséquents). Une telle approche contribuera de manière significative à l'achèvement du marché unique.

1.1.3 L'Europe doit investir davantage dans l'éducation, la formation et la recherche aux niveaux national et européen. Pour l'Europe, de tels investissements ne sont pas un luxe mais une nécessité. La réalisation de l'Espace européen de la recherche et de l'apprentissage tout au long de la vie est par conséquent une priorité.

1.1.4 La crédibilité de la politique européenne de recherche a été plus qu'écornée par les échecs répétés concernant le brevet communautaire. Étant donné qu'il n'a pas été possible de s'entendre dans des délais raisonnables sur la mise au point de cet instrument central à l'économie de la connaissance que l'UE

s'échine à poursuivre, il convient désormais de réfléchir sérieusement à l'opportunité de l'appliquer dans un premier temps à tous les États membres si un accord unanime continue à faire défaut ⁽¹⁾.

1.1.5 Outre l'importante question des brevets et de la propriété intellectuelle y afférente, le Comité estime qu'il faut se saisir au niveau communautaire du problème de l'intelligence économique. À cet égard, il se demande s'il ne conviendrait pas de renforcer le rôle et la visibilité auprès des opérateurs économiques de l'Agence européenne pour la sécurité des réseaux et de l'information ⁽²⁾ (ENISA), afin de contribuer au maintien de la compétitivité des entreprises européennes et d'éviter que des données relatives à leur processus de production, de recherche, et d'innovation qui leurs sont confidentielles ne soient «captées» par des concurrents extracommunautaires.

1.1.6 Dans le cadre des relations transatlantiques, la Commission et le Conseil devraient se montrer plus exigeants pour faire respecter par les États Unis le principe de non-discrimination. Ainsi, ils devraient plaider pour le démantèlement du «Committee on Foreign Investments in the US» (CFIUS) instauré il y a plus de 30 ans afin d'analyser et éventuellement d'interdire les prises de participation étrangères dans des entreprises américaines sur la base du seul critère — par ailleurs non défini — de la «sécurité nationale». De même, les litiges commerciaux opposant une entreprise étrangère à une entreprise américaine sont biaisés en faveur de ces dernières.

1.1.6.1 S'il n'était pas possible de garantir une non-discrimination dans le cadre des fusions-acquisitions ou des pratiques commerciales, l'UE devrait sérieusement étudier la possibilité de porter ces affaires devant l'organe de règlement des différends de l'OMC ou d'instaurer des mécanismes similaires au CFIUS. Ces principes doivent également valoir dans les relations avec les autres partenaires de l'UE.

1.1.7 L'approche visant à «mieux légiférer» peut simplifier les conditions pour les entreprises et accroître la transparence pour les citoyens et les consommateurs. Toutefois, adopter moins de réglementations ne conduira pas nécessairement à améliorer l'environnement réglementaire. Le CESE se déclare également favorable à l'utilisation d'instruments juridiques dans d'importants domaines tels que ceux couverts par des règles minimales en matière de santé et de sécurité, pour lesquels la mise en place d'une législation nationale est inappropriée.

⁽¹⁾ Cf. notamment JO C 185, du 8 août 2006.

⁽²⁾ Pour de plus amples informations: www.enisa.europa.eu.

1.1.8 Les conventions collectives entre partenaires sociaux, qui sont un élément crucial du processus de décision politique dans nombre d'États membres, peuvent également contribuer à façonner les politiques et à garantir l'acceptation des mesures au niveau européen. Ceci implique toutefois que les deux parties au dialogue social en aient la volonté.

1.1.9 La Commission européenne et les États membres se sont engagés à réduire de 25 % d'ici 2012 les formalités administratives pesant sur les entreprises. Le CESE s'inquiète toutefois qu'une telle promesse ne soit trop vaste et craint qu'il ne faille en affiner la teneur. À moins d'adopter une approche plus raisonnée, la Commission et les États membres risquent de ne pas tenir leur engagement, ce qui aura pour seul effet d'affaiblir encore leur crédibilité.

1.1.10 Dans les cas où une telle possibilité existe, le fait d'employer des textes réglementaires permettrait également de créer un environnement juridique d'une plus grande clarté et constituerait un facteur de cohérence.

1.1.11 Le marché unique est fondé sur la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles et des diplômes: sont concernés par exemple ceux des sages-femmes, qu'elles ne peuvent pas faire valoir en dépit des directives européennes en la matière.

1.1.12 Le CESE rappelle que même lorsqu'elle doit être pratiquée à l'échelle de 27 pays, l'harmonisation vers le haut, aussi difficile soit-elle, est un élément important du marché unique.

1.1.13 Il convient de consulter les partenaires sociaux à chaque étape du processus en vue de s'assurer que le degré de simplification administrative et d'amélioration législative requis soit atteint au cours d'un laps de temps raisonnable. Il importe d'obtenir des résultats tangibles en ce sens, si l'on souhaite que l'Union ne perde pas davantage en crédibilité aux yeux de ses citoyens.

1.1.14 Le CESE aimerait assister à des progrès plus rapides dans la réalisation du marché unique des services. Si tel n'est pas le cas, le marché unique ne peut être considéré comme étant achevé. Le Comité se félicite des amendements apportés par le Parlement européen à la directive sur les services, qui correspondent dans une large mesure à ses propres propositions. Certains points restent à clarifier et à améliorer, par exemple dans le domaine des services d'intérêt général. Maintenant que le Parlement européen a adopté la directive sur les services, les entreprises espèrent retirer des bénéfices réels de leur liberté d'établissement et de la liberté de prester des services transfrontaliers.

1.1.15 Dans le domaine des services financiers ⁽³⁾, le CESE s'est déclaré favorable à la consolidation dynamique tout en évitant la pratique du «goldplating». Il a toutefois également souligné la nécessité de respecter à cet égard l'esprit de la stratégie de Lisbonne et de prendre en compte les spécificités du modèle social européen. Ces principes s'appliquent également à la fourniture transfrontalière de ces services (par exemple la négociation des actions et la portabilité des droits à pension complémentaire) et aux services financiers de base tels que l'offre d'un accès universel à un compte bancaire. Compte tenu de l'influence grandissante des transactions financières sur l'économie et des innovations dynamiques et créatives dans ce domaine (par exemple les fonds alternatifs et les fonds d'investissement), la réglementation de ce secteur doit prendre en compte les risques systémiques qui en découlent et les conséquences pour l'économie réelle et créer des conditions-cadres permettant

d'éviter les effets contre-productifs. Le Comité exhorte la Commission, conformément à son plan d'action sur la modernisation du droit des sociétés et du gouvernement d'entreprise, à présenter au plus vite sa proposition législative visant à renforcer l'information fournie par les investisseurs institutionnels en ce qui concerne leur politique en matière d'investissement et de vote.

1.1.16 Pour autant qu'elles puissent être adoptées au niveau européen, les mesures de politique fiscale doivent favoriser l'achèvement du marché unique en prenant dûment en compte l'équilibre entre la dynamique économique, la dimension sociale et le développement durable mentionné plus haut. Ces mesures englobent notamment l'harmonisation de l'assiette d'imposition pour les sociétés et la lutte contre la double imposition. Cette dernière n'a pas sa place dans un marché unique.

1.1.17 Le CESE demande également à la Commission d'examiner les restrictions sur le marché unique qui sont maintenues par des États membres, des organes publics ou des groupes professionnels ⁽⁴⁾.

1.1.18 Le principal problème est que la conception des produits, dans le domaine des assurances par exemple, est fortement influencée par les réglementations et les systèmes d'imposition existant au niveau national. C'est le cas pour l'assurance obligatoire mais aussi pour beaucoup d'autres produits d'assurance essentiels: il arrive par exemple que des solutions divergentes soient proposées en réponse à certains problèmes et qu'ainsi la couverture des catastrophes naturelles se fasse dans le cadre de polices destinées à assurer les habitations contre les risques d'incendie ou la couverture des actes terroristes à travers des contrats d'assurance ordinaires.

1.1.19 Un des obstacles à l'achèvement du marché unique est le maintien de restrictions significatives à la libre circulation des travailleurs. Le CESE appelle les États membres qui n'autorisent pas la libre circulation à supprimer au plus vite les obstacles à la mobilité des travailleurs qu'ils ont mis en place. La libre circulation des personnes est l'un des aspects fondamentaux du marché unique et la mobilité présente également un certain nombre d'attraits pour les travailleurs.

1.1.20 Les PME ne semblent pas profiter autant qu'elles le pourraient du marché unique. L'existence d'entraves substantielles au commerce des services dans l'UE fait que celui-ci ne représente que 20 % du commerce total en Europe. La directive sur les services devrait renforcer de manière considérable les opportunités commerciales et d'emploi, en particulier par le biais du mécanisme d'examen des législations nationales qu'elle propose et l'utilisation de guichets uniques pour les prestataires de services étrangers.

1.1.21 La transparence et l'ouverture des marchés publics revêtent une importance cruciale pour le fonctionnement du marché intérieur. En vue de compléter le train de mesures relatives aux marchés publics qui a été adopté en 2004, il importe grandement de poursuivre rapidement la révision des directives «Recours». On ne doit pas permettre d'édulcorer les propositions de réformes faites par la Commission, en particulier concernant la mise en place d'un délai suspensif suffisamment long entre la notification de la décision d'attribution du contrat et sa signature et le fait que la conclusion d'un contrat puisse être considérée comme sans effet si certains critères de publicité n'ont pas été respectés.

⁽³⁾ Avis sur le Livre blanc sur les services financiers, JO C 309 du 16.12.2006.

⁽⁴⁾ Directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, JO L 255 du 30 septembre 2005.

1.1.22 L'ouverture des marchés publics fait l'objet de consultations intensives entre les intervenants publics et privés et les points de vue concernant l'approche à retenir divergent sensiblement. Dans l'ouverture des marchés publics à la concurrence, il convient de tenir compte de certains aspects essentiels tels que les enjeux en matière d'emploi, et les dimensions sociales ou environnementales qui revêtent tout autant d'importance dans le cadre de ce processus.

1.1.23 Le réseau de règlement des différends SOLVIT fonctionne de manière satisfaisante et pourrait idéalement contribuer à surmonter les barrières juridiques (qui résultent souvent de la mauvaise application de la législation du marché intérieur due quant à elle à un manque d'information, une formation insuffisante des fonctionnaires et au protectionnisme) mais il faudrait de toute évidence lui accorder davantage de ressources et de personnel dans les capitales européennes. Il conviendrait de mener une campagne de publicité structurée pour faire connaître aux PME ce mécanisme et les possibilités qu'il offre.

1.1.24 Le CESE a élaboré un catalogue détaillé des obstacles au marché unique ⁽⁵⁾ qui doit donner une image réaliste des défis réglementaires qui continuent à freiner la pleine réalisation du marché intérieur européen. Ces obstacles ne sont pas toujours de nature gouvernementale.

1.1.25 À la suite de l'accord interinstitutionnel de 2003, le CESE a mis au point, en coopération avec la Commission européenne, une base de données (PRISM II) visant à répertorier les initiatives européennes en matière de corégulation et d'autorégulation ⁽⁶⁾. Le CESE et notamment les membres de son Observatoire du marché unique (OMU) recèlent des ressources dont la Commission et les États membres sont invités à tirer profit. L'OMU en particulier conduit des auditions publiques dans des États membres différents chaque année, auditions qui mettent particulièrement l'accent sur les questions d'emploi dans les nouveaux États membres.

1.1.26 Compte tenu de son expertise et de sa représentativité, le CESE estime qu'il pourrait jouer un rôle dans l'élaboration des analyses d'impact que la Commission entend systématiser. Il est essentiel que les propositions législatives reflètent une pluralité de points de vue et soient le plus rigoureusement et objectivement fondées. La transmission prioritaire des analyses d'impact au CESE, la possibilité pour lui d'y apporter des commentaires avant que celles-ci ne soient communiquées aux institutions européennes permettrait, dans l'esprit du Partenariat pour un renouveau européen, de mener à une plus grande approbation des initiatives législatives de l'UE ⁽⁷⁾.

1.1.27 Enfin, le fait de promouvoir les bénéfices que le marché unique apporte aux consommateurs et de les encourager à en profiter devrait être considéré comme une priorité dans l'optique de faire progresser l'achèvement du marché intérieur.

2. Introduction

2.1 Le présent avis fait suite à la demande d'avis exploratoire adressée par M^{me} Wallström, vice-présidente de la Commission européenne, au Comité économique et social européen en date du 5 octobre 2006.

⁽⁵⁾ L'Observatoire du marché unique du CESE a élaboré un catalogue détaillé des obstacles au marché unique, qui est disponible via son site Internet:

http://eesc.europa.eu/smo/news/index_fr.asp.

⁽⁶⁾ Cette base de données sera disponible sur le site internet de l'Observatoire du marché unique au premier semestre 2007 (http://eesc.europa.eu/smo/index_fr.asp).

⁽⁷⁾ Voir, par exemple, JO C 221, du 8 septembre 2005.

2.2 Le Comité a été invité à réfléchir aux priorités fixées par la Commission européenne et à apporter ainsi une contribution au rapport prévu pour le Conseil européen de printemps 2007 et enfin au rapport final qui sera présenté.

2.3 Étant donné le calendrier serré que le Comité a dû respecter pour ses travaux, il a décidé de se concentrer sur quelques messages clés et d'identifier quelques domaines essentiels, dans lesquels il est, à ses yeux, souhaitable de continuer à marquer des progrès.

3. Observations générales

3.1 La logique initiale du marché unique consistait à remplacer différents ensembles de mesures réglementaires nationales par un ensemble de réglementations à l'échelle de l'Union européenne et à créer ainsi des conditions de marché équitables permettant à l'économie européenne de réaliser pleinement son potentiel. En réalité, les textes réglementaires communautaires sont trop souvent perçus comme venant compléter les réglementations nationales, et non comme se substituant à elles.

3.2 Le marché unique a gagné en importance dans le cadre de la mondialisation, qui constitue tout à la fois un défi et une opportunité. Ce défi ne pourra être relevé qu'à condition que le potentiel du marché unique soit pleinement concrétisé.

3.3 Dans ce contexte, le CESE apporte son soutien au projet de la Commission européenne d'établir un nouveau programme politique fondé sur un nouveau partenariat qui passe par une coopération plus efficace des institutions. Dans le cadre de ce programme commun, les gouvernements nationaux, régionaux et locaux devraient également prendre sur eux la responsabilité de produire des résultats et de rapprocher l'Europe de ses citoyens.

3.4 Il faut résister à la tentation de croire que d'une certaine façon adopter plus de législation est synonyme de «plus d'Europe». Il faut se demander si les projets de législation sont les moyens les plus efficaces pour atteindre les objectifs souhaités. Il convient de donner de l'importance à la promotion de solutions de substitution à la législation, par exemple de bonnes pratiques en matière d'initiatives de corégulation et d'autorégulation ou de conventions collectives, et d'encourager un recours plus généralisé à ces pratiques sans oublier le dialogue social que le Traité demande à la Commission de promouvoir, en vue d'aboutir à des conventions collectives.

3.5 Au cours des processus législatif et d'élaboration des politiques, il conviendrait de mieux s'assurer de l'utilisation efficace et de la qualité des analyses d'impact, évaluations et consultations publiques (il importe d'examiner si le projet de législation a apporté les résultats escomptés et si tel n'est pas le cas, d'en déterminer la cause). Dans ce contexte, le Comité élaborera également un avis exploratoire sur le thème «Normes de qualité à respecter, du point de vue des partenaires sociaux et des autres acteurs de la société civile, en ce qui concerne le contenu, les procédures et les méthodes des études d'impact social».

3.6 Le marché unique a connu d'excellents résultats dans certains domaines qui concernent un grand nombre de consommateurs (par exemple la sécurité des produits ou les garanties de vente) alors que dans d'autres secteurs, les progrès ont mis du temps à se concrétiser voire demeurent inexistantes pour l'utilisateur final (notamment dans le cas des services financiers ou du brevet communautaire).

3.7 La création d'emplois et la mobilité des travailleurs figurent parmi les objectifs-clés du marché unique et les programmes d'éducation et de formation devraient davantage viser à préparer une économie de la connaissance. Toutefois, l'instauration du marché unique ne suffira pas à elle seule à éliminer les problèmes existant sur le marché européen de l'emploi: des mesures actives supplémentaires devront aussi être mises en œuvre à cette fin.

3.8 Les projets législatifs devraient être élaborés de manière à ce qu'ils soient faciles à comprendre pour les utilisateurs finaux potentiels et pas seulement pour les autorités législatives. La même logique devrait s'appliquer à la réglementation.

3.9 Il faut accorder une plus grande priorité à l'amélioration de la législation. Le CESE y a fait référence dans plusieurs avis ⁽⁸⁾. D'après la consultation réalisée par la Commission et les informations communiquées par les États membres, beaucoup d'éléments prouvent que la transposition des directives en droit national par les administrations des différents pays a souvent pour effet d'en augmenter le coût (du fait par exemple de pratiques de «gold plating», qui consistent à ajouter des exigences non prévues par les directives). Celui-ci pèse davantage sur les PME que sur les grandes entreprises. Les propriétaires de PME doivent souvent accomplir toutes les tâches que les grandes structures peuvent déléguer à des spécialistes.

3.10 L'amélioration de la mise en œuvre et de l'application de la législation constitue une condition *sine qua non* pour la réalisation du marché unique. L'avis du CESE sur «Les liens entre les autorités nationales et communautaires et leurs pratiques» ⁽⁹⁾ attire l'attention sur les lacunes existantes:

- dans certains États membres, la liaison entre les fonctionnaires négociant à Bruxelles et ceux responsables de la mise en œuvre au niveau national est mal assurée;
- dans d'autres États membres, une certaine confusion peut naître du fait que différents ministères négocient au sujet de différents aspects d'un projet de directive et il en résulte que les gouvernements concernés n'ont pas toujours une position cohérente.

3.11 Une meilleure mise en œuvre et application de la législation permet de pallier la fragmentation du marché unique.

3.12 Il existe un manque manifeste de cohérence au sein des administrations nationales et le fait que les États membres ne se tiennent pas à leurs propres décisions menace l'efficacité de l'Union européenne. Dans certains États membres, on dénombre peu d'actions de communication et d'information réalisées au sujet des questions relatives au marché unique, et notamment au sujet des exemples de réussites, au niveau national. Les gouvernements, les parlements nationaux et les médias ne se sentent pas éthiquement tenus de jouer leur rôle. Il faut faire participer davantage les partenaires sociaux et la société civile, si l'on souhaite que les citoyens européens se sentent réellement partie prenante des développements de l'UE, parmi lesquels le projet, actuellement suspendu, de constitution européenne. Toutefois, l'attention ne doit pas se focaliser sur les seuls problèmes de communication. Pour restaurer la confiance des citoyens dans l'Union européenne, il faut avant tout continuer à chercher une solution aux problèmes urgents qui se posent à l'UE.

Bruxelles, le 17 janvier 2007.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁸⁾ Notamment dans les avis «Mieux légiférer», JO C 318 du 23.12.2006 (rapporteur: M. RETUREAU), «Comment améliorer la mise en œuvre et l'application de la législation communautaire», JO C 309 du 16.12.2006 (rapporteur: M. van IERSEL), JO C 24 du 31 janvier 2006, «Une stratégie de simplification de l'environnement réglementaire», CESE 952/2006 (rapporteur: M. CASSIDY), le rapport d'information sur «L'état actuel de la corégulation et de l'autorégulation dans le marché unique», (rapporteur: M. VEVEŘ) et la publication de l'Observatoire du marché unique «Où en est le marché unique élargi?», octobre 2004, CESE-C-2004-07-FR. Une liste des avis récents adoptés par le CESE figure à l'annexe II.

⁽⁹⁾ JO C 325 du 30.12.2006, rapporteur: M. van IERSEL.

ANNEXE

à l'Avis du Comité économique et social européen

Le passage suivant du projet d'avis révisé a été rejeté au profit d'un amendement adopté par l'assemblée, mais a obtenu au moins un quart des voix exprimées:

Paragraphe 1.1.11

«Le CESE rappelle que même lorsqu'elle doit être pratiquée à l'échelle de 27 pays, l'harmonisation approfondie, aussi difficile soit-elle, est un élément important du marché unique. Ceci met en exergue toute l'importance que revêt la reconnaissance mutuelle.»

Résultats du vote

Voix en faveur de l'amendement du paragraphe: 89

Voix contre: 72

Abstentions: 24

Les amendements ci-dessous ont été repoussés au cours des débats mais ont recueilli au moins un quart des voix exprimées:

Supprimer le paragraphe 1.1.16

~~«Le CESE demande également à la Commission, aux États membres (ou aux organes publics) d'examiner les restrictions sur le marché unique qui sont maintenues par des groupes professionnels ⁽¹⁾».~~

Résultats du vote

Voix pour la suppression du paragraphe: 67

Voix contre: 93

Abstentions: 33

Supprimer le paragraphe 1.1.17

~~«Le principal problème est que la conception des produits, dans le domaine des assurances par exemple, est fortement influencée par les réglementations et les systèmes d'imposition existant au niveau national. C'est le cas pour l'assurance obligatoire mais aussi pour beaucoup d'autres produits d'assurance essentiels: il arrive par exemple que des solutions divergentes soient proposées en réponse à certains problèmes et qu'ainsi la couverture des catastrophes naturelles se fasse dans le cadre de polices destinées à assurer les habitations contre les risques d'incendie ou la couverture des actes terroristes à travers des contrats d'assurance ordinaires».~~

Résultats du vote

Voix pour la suppression du paragraphe: 82

Voix contre: 94

Abstentions: 20

Modifier comme suit le paragraphe 1.1.18

«Un des obstacles à l'achèvement du marché unique est le maintien de restrictions significatives à la libre circulation des travailleurs. Le CESE appelle les États membres qui n'autorisent pas la libre circulation à supprimer au plus vite les obstacles à la mobilité des travailleurs qu'ils ont mis en place. La libre circulation des personnes est l'un des aspects fondamentaux du marché unique et la mobilité présente également un certain nombre d'attraits pour les travailleurs. Toutefois, à cause de la coexistence de normes et de règles différentes dans les divers États membres, le marché unique pour les travailleurs qui est en train d'émerger ne satisfait en aucun cas aux exigences de conditions de concurrence équitables qui sont, à juste titre, jugées nécessaires dans de nombreux autres domaines du marché unique. Des cas comme celui de Laval ⁽²⁾ — devant la Cour européenne de justice le 9 janvier 2007 — ou de Viking Line démontrent clairement la nécessité d'agir en la matière. De plus, au lieu de demander aux gens de se rendre là où les emplois existent, il serait plus efficace et aussi plus compatible avec les besoins des gens de créer les emplois là où se trouvent les demandeurs d'emploi ⁽³⁾. A cet effet, il conviendrait de mettre en place, en complément au marché unique, une politique régionale, structurelle et d'implantation adéquate. Une telle politique renforcerait également de manière significative l'acceptation de l'Europe dans l'opinion publique».

(1) Directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, JO L 255.

(2) Il s'agit d'un litige opposant une entreprise de construction lettonne et des syndicats suédois, et portant sur les conditions de travail d'ouvriers lettons travaillant à la construction d'une école dans la ville suédoise de Vaxholm. Ce cas revêt une importance cruciale pour l'avenir des relations employeurs-travailleurs et résulte de l'existence de normes différentes en Lettonie et en Suède. De telles différences existent également entre d'autres États membres.

(3) JO C 234 du 30 septembre 2003.

Résultats du vote

Voix pour l'amendement du paragraphe: 79

Voix contre: 99

Abstentions: 17

Supprimer la dernière phrase du paragraphe 3.1

«La logique initiale du marché unique consistait à remplacer différents ensembles de mesures réglementaires nationales par un ensemble de réglementations à l'échelle de l'Union européenne et à créer ainsi des conditions de marché équitables permettant à l'économie européenne de réaliser pleinement son potentiel. ~~En réalité, les textes réglementaires communautaires sont trop souvent perçus comme venant compléter les réglementations nationales, et non comme se substituant à elles.~~»

Résultats du vote

Voix pour l'amendement du paragraphe: 85

Voix contre: 86

Abstentions: 23

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Conseil instaurant un régime de compensation des surcoûts qui grèvent l'écoulement de certains produits de la pêche des Açores, de Madère, des îles Canaries et des départements français de la Guyane et de la Réunion, pour la période de 2007 à 2013»

COM(2006) 740 final — 2006/0247 (CNS)

(2007/C 93/07)

Le 18 décembre 2006, le Conseil a décidé, conformément aux articles 37 et 299 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

Le 12 décembre 2006, le Bureau du Comité a chargé la section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», de préparer les travaux du Comité en la matière.

En raison de l'urgence des travaux, le Comité économique et social européen a désigné, lors de sa 432^e session plénière des 17 et 18 janvier 2007 (séance du 17 janvier), M. SARRÓ IPARRAGUIRRE rapporteur général et a approuvé l'avis suivant par 81 voix pour, 3 voix contre et 7 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE approuve la proposition de règlement instaurant un régime de compensation des surcoûts qui grèvent l'écoulement de certains produits de la pêche dans les régions ultrapériphériques de l'Union européenne qui est présentée par la Commission.

1.2 Le Comité recommande néanmoins à la Commission une clarification quant à la portée de cette compensation concernant les navires de pêche battant pavillon vénézuélien et opérant dans les eaux communautaires.

2. Introduction

2.1 Depuis 1992, l'Union européenne apporte une aide aux producteurs de produits de la pêche des régions ultrapériphériques afin de compenser les surcoûts du transport de ces produits vers les marchés européens.

2.2 En 2003, le Conseil a approuvé le règlement (CE) n° 2328/2003 établissant un régime de compensation de ces coûts additionnels pour certains produits de la pêche issus des régions suivantes:

- Açores
- Madère
- Îles Canaries
- Guyane française
- Réunion.

2.3 Le règlement (CE) n° 2328/2003 vient à expiration le 31 décembre 2006 et, conformément à ce qu'il prévoyait, la Commission présente un nouveau règlement qui, avec un budget annuel de 15 millions d'euros identique au précédent, propose une période d'application plus longue allant du 1^{er} janvier 2007 au 31 décembre 2013.

2.4 Le 29 octobre 2003, le CESE a émis un avis ⁽¹⁾ favorable sur le règlement (CE) n° 2328/2003, dans lequel il formulait différentes recommandations.

⁽¹⁾ JO C 32 du 5.2.2004.

3. Observations générales

3.1 La proposition de règlement présentée maintenant par la Commission était prévue dans le règlement antérieur, conformément auquel la Commission devait présenter avant le 1^{er} janvier 2007 un premier rapport assorti de propositions de mesures nécessaires pour atteindre les objectifs de compensation des surcoûts que les régions ultrapériphériques de la Communauté doivent supporter pour la commercialisation de leurs produits de la pêche.

3.2 En ce sens, les mesures proposées par la Commission dans le nouveau règlement tiennent compte des consultations des acteurs concernés et des différentes administrations régionales, ainsi que des conclusions d'une étude externe sur les aspects structurels de la politique commune de la pêche dans les régions ultrapériphériques et des recommandations formulées par le Parlement européen et le CESE.

3.3 Sur la base de ces principes et de l'analyse de l'ensemble des mesures proposées par la Commission, le Comité approuve le nouveau règlement qui lui est soumis pour avis.

4. Observations spécifiques

4.1 La proposition de reconduction du régime de compensation renforce la subsidiarité dès lors qu'elle laisse aux États membres le soin de désigner les produits éligibles à une subvention, de déterminer les quantités admissibles et de fixer les montants des compensations.

4.2 De même, les États membres sont libres de moduler leurs plans de compensation, toujours dans le cadre de l'enveloppe financière globale, si l'évolution des circonstances le justifie.

4.3 La charge administrative pour les autorités nationales et régionales des États membres ainsi que pour les services de la Commission est limitée au maximum grâce à l'actualisation des procédures d'introduction et d'acceptation des demandes. La proposition s'inscrit ainsi dans le cadre du programme permanent de la Commission pour la simplification de la législation communautaire.

4.4 Le montant total annuel de la compensation ne dépassera pas les valeurs suivantes:

- | | |
|--------------------------------|-----------------|
| a) Açores et Madère | 4.283.992 euros |
| b) Iles Canaries | 5.844.076 euros |
| c) Guyane française et Réunion | 4.868.700 euros |

4.5 L'on prévoit pour la période 2007-2013 un budget annuel de 15 millions d'euros, identique à celui de la période antérieure et mis à disposition par le Fonds européen agricole de garantie.

4.6 Le CESE juge très opportuns ces changements par rapport au règlement antérieur, qui faisaient partie des recommandations qu'il avait émises dans son précédent avis.

4.7 L'aide est limitée aux produits de la pêche des régions ultrapériphériques obtenus et transformés conformément aux dispositions de la politique commune de la pêche.

4.8 En précisant quels sont les produits de la pêche auxquels la compensation prévue ne s'appliquera pas, la proposition de Règlement exclut les navires «battant pavillon du Venezuela et qui opèrent dans les eaux communautaires». Le CESE estime que, si un accord entre l'Union européenne et le Venezuela permet aux navires de ce pays de bénéficier du régime de compensation prévu dans la proposition de règlement, il conviendrait de le dire expressément de même qu'il faudrait préciser les eaux communautaires de la région ultrapériphériques dans lesquelles leurs produits de la pêche peuvent être éligibles à ce régime de compensation.

4.9 Enfin, la proposition de règlement prévoit un rapport annuel de suivi de la mise en œuvre de la compensation par chaque État membre et un rapport de la Commission avant le 31 décembre 2011, au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen sur cette mise en œuvre, assorti au besoin de propositions législatives.

Bruxelles, le 17 janvier 2007.

Le Président

du Comité économique et social européen

Dimitris DIMITRIADIS

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Égalité des chances pour les personnes handicapées»

(2007/C 93/08)

Le 24 mai 2006, la Présidence autrichienne a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur «égalité des chances pour les personnes handicapées»

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 19 décembre 2006 (rapporteur: M. JOOST).

Lors de sa 432^e session plénière des 17 et 18 janvier 2007 (séance du 17 janvier), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 152 voix pour, 1 voix contre et 1 abstention.

1. Introduction

1.1 Le Comité économique et social européen (CESE) se félicite que la Présidence autrichienne lui ait demandé d'élaborer un avis sur *l'égalité des chances pour les personnes handicapées*. La promotion de l'égalité des chances pour les personnes handicapées doit prendre la forme d'un processus continu que chaque présidence de l'UE devrait inscrire en bonne place dans son programme de travail.

1.2 Dans le présent avis, le CESE se propose d'envisager l'avenir et de commencer à esquisser les défis que la Commission européenne devra relever, au cours de la seconde moitié de son mandat actuel et à plus long terme, afin d'améliorer la situation des personnes handicapées. Le présent avis doit également s'inscrire dans le contexte plus large que constituent d'une part la définition de priorités en vue de la dernière phase (2008-2009) du plan d'action européen en faveur des personnes

handicapées et d'autre part la réouverture, dans deux ans, des discussions budgétaires (qui influenceront sur la programmation et l'établissement des priorités).

1.3 Les personnes handicapées représentent 15 % de la population et cette proportion augmente à mesure du vieillissement de celle-ci. Cela signifie que, dans l'Union européenne élargie, plus de cinquante millions de personnes vivent actuellement avec un handicap ⁽¹⁾. Le nombre de citoyens européens concernés est donc très significatif et leur assurer l'égalité des chances constitue un impératif social, éthique et politique qui devrait figurer parmi les principales priorités de l'UE. De plus, l'intégration des personnes handicapées et le fait de leur rendre pleinement accessibles les biens ainsi que les services revêtent une évidente pertinence économique.

⁽¹⁾ Selon les données d'Eurostat pour l'année 2002, parmi les personnes âgées de 16 à 64 ans, 44,6 millions — c'est-à-dire une personne sur six (15,7 %) — ont indiqué qu'elles avaient un problème de santé ou un handicap de longue durée (PSHLD).

1.4 Afin de garantir l'égalité des chances aux personnes handicapées, le CESE estime qu'il est essentiel de s'appuyer pleinement sur l'ensemble des activités prévues dans le cadre de l'Année européenne de l'égalité des chances pour tous (2007). Les organisations représentant les personnes handicapées doivent également être associées à ces initiatives, comme elles le furent en 2003, Année européenne des personnes handicapées. En outre, l'année prochaine devrait offrir à l'Union européenne ainsi qu'aux États membres l'opportunité de renforcer les politiques et la législation destinées à promouvoir l'égalité des chances pour les personnes handicapées.

1.5 Les personnes handicapées ne forment pas un groupe homogène. À chaque handicap correspond un besoin particulier qui ne peut être satisfait que si la société le reconnaît et si elle dispose d'un ensemble aussi vaste que possible d'informations pertinentes. À cet égard, les activités militantes des handicapés eux-mêmes jouent un rôle de première importance.

1.6 Il existe, dans l'Union européenne, un grand nombre de personnes handicapées pour lesquelles il n'est possible ni de participer pleinement à la vie sociale ni de s'inclure totalement dans la société et qui ne peuvent pas exercer leurs droits fondamentaux, qu'il s'agisse de droits de l'homme ou de droits civiques. Il conviendrait également de mettre l'accent sur la pleine inclusion des enfants handicapés.

1.7 Le CESE se félicite de l'adoption, en décembre 2006, de la convention des Nations unies sur les droits des personnes handicapées ⁽²⁾.

2. Conclusions et recommandations

2.1 Le CESE demande instamment que soit tiré le meilleur parti possible de l'Année européenne de l'égalité des chances pour tous (2007) pour garantir l'égalité des chances aux personnes handicapées.

2.2 Le CESE invite la Commission européenne à présenter une proposition de législation globale portant sur les problèmes de handicap qui étendrait à d'autres secteurs que celui de l'emploi la protection des personnes handicapées contre les discriminations et qui renforcerait le principe d'intégration des questions de handicap dans tous les domaines de décision politique («mainstreaming»). Une telle législation garantirait, dans l'ensemble de l'UE, un niveau minimal de protection contre la discrimination dans tous les secteurs de la vie sociale. La question de l'accès aux biens et aux services relèverait également de cette politique qui contribuerait ainsi au renforcement de l'efficacité du marché unique et à la réalisation des objectifs de la stratégie de Lisbonne.

2.3 Le CESE demande instamment à la Commission et aux États membres d'aller plus loin dans l'intérêt porté aux questions de handicap et de passer du plan d'action en faveur des personnes handicapées (PAH) à une large stratégie communautaire en faveur de ces mêmes personnes.

2.4 Le CESE invite la Commission et les États membres à poursuivre, dans leurs domaines de compétence respectifs, les efforts visant à garantir la pleine inclusion sociale des personnes handicapées et leur pleine participation à la vie sociale et à reconnaître qu'elles jouissent des mêmes droits que les autres

citoyens; à étudier d'éventuelles solutions de remplacement aux établissements au sein desquels les personnes handicapées sont actuellement tenues à l'écart de la collectivité, parfois dans des conditions contraires à la dignité et à l'humanité; et enfin à mettre progressivement en application de telles solutions.

2.5 Le CESE rappelle sur quelles priorités il convient de mettre l'accent afin d'assurer aux personnes handicapées l'égalité des chances: sensibilisation aux droits de ces personnes; accès des personnes handicapées aux bâtiments publics; accès à la société de l'information et aux moyens de transport; élaboration de nouvelles législations nationales et soutien aux familles. Ces priorités devraient exister dans toute société. Il est particulièrement important de placer l'accent sur les enfants handicapés et de leur garantir une éducation adaptée, de veiller à leur intégration et de leur apporter un soutien, cette démarche favorisant par là leur activité dans la société et réduisant leur dépendance vis-à-vis des prestations sociales.

2.6 Le CESE exhorte la Commission européenne et les États membres à se préparer à apporter un soutien beaucoup plus considérable aux activités menées par les personnes handicapées elles-mêmes. Le principe selon lequel rien ne saurait se faire pour les personnes handicapées sans les personnes handicapées («Nothing about disabled people without disabled people») ne peut être mis en œuvre que si les gouvernements prennent conscience de la nécessité de soutenir le réseau que forment les organisations de handicapés. En 2004, juste après le dernier élargissement de l'Union européenne, les conseils nationaux d'organisations non gouvernementales de handicapés opérant dans les dix nouveaux États membres, en Bulgarie et en Roumanie ont adopté la résolution de Budapest qui traite de cette question ⁽³⁾.

2.7 Le CESE demande que la Commission et les États membres fournissent des informations concernant les meilleures pratiques et les démarches efficaces (telles que la méthode proposée par l'Agenda 22) pour ce qui est d'associer les représentants des mouvements de handicapés à l'élaboration de plans d'action des collectivités locales et de garantir ainsi, au niveau local, l'égalité des chances pour les personnes handicapées. Le CESE invite les États membres à suivre les lignes directrices du groupe de haut niveau pour les personnes handicapées concernant l'intégration des questions de handicap dans divers domaines d'action politique ⁽⁴⁾.

2.8 Le CESE se félicite de la volonté de la Commission de lancer en 2008 une Initiative européenne concernant la participation de tous à la société de l'information (e-Inclusion) et souhaite que la portée et l'ambition de cette initiative soient aussi vastes que possible et qu'elle constitue une étape définitive vers l'intégration de l'e-Inclusion dans l'ensemble des politiques européennes concernées.

2.9 D'une manière plus concrète, le CESE demande que les nouveaux règlements (actuellement à l'examen) qui définiront le nouveau cadre des communications électroniques ainsi que la directive «télévision sans frontières» intègrent la question de l'accessibilité afin de garantir que les personnes handicapées puissent pleinement profiter de ces moyens de communication d'importance majeure.

⁽³⁾ Voir:

http://www.eudnet.org/update/online/2004/jun04/edfn_02.htm

⁽⁴⁾ Document de discussion élaboré en vue de la réunion du groupe de haut niveau pour les personnes handicapées qui s'était tenue les 18 et 19 mars 2004.

Document de réflexion sur «l'intégration des questions de handicap dans les divers domaines d'action politique», groupe de haut niveau pour les personnes handicapées.

⁽²⁾ Convention des Nations unies sur les droits des personnes handicapées, New York, 2006.

2.10 Le CESE appelle à un renforcement de la directive 2001/85/CE ⁽⁵⁾ afin de la mettre en conformité avec la nouvelle législation communautaire relative aux droits des passagers aériens handicapés.

2.11 Le CESE invite la Commission et les États membres à déployer tous les efforts et les moyens nécessaires afin de garantir l'application effective de la directive du Conseil 2000/78/CE ⁽⁶⁾ qui définit le cadre juridique de l'égalité de traitement en matière d'emploi.

2.12 Le CESE estime qu'afin de permettre aux personnes handicapées de s'intégrer et de participer à la vie de la société, il est indispensable d'évoluer du système des établissements accueillant ces personnes vers des solutions de remplacement de haute qualité, fondées sur l'intégration à la collectivité et accessibles à tous. Le CESE invite la Commission européenne à inclure cette question dans les futures initiatives concernant les services sociaux d'intérêt général et à la faire figurer parmi les priorités des fonds structurels communautaires.

2.13 Le CESE invite la Commission et les États membres à accorder une importance particulière aux services sociaux ainsi qu'à l'assistance personnelle aux personnes handicapées et à ne pas oublier que les services d'assistance permettront aux personnes concernées ainsi qu'à leur entourage de mener une existence normale et de contribuer activement à la vie sociale.

2.14 Dans le cadre de l'initiative de la Commission intitulée «mieux légiférer», le CESE demande que soit réalisée, lors de l'élaboration de toute nouvelle législation, une évaluation d'impact prenant en compte les spécificités ainsi que les besoins des personnes handicapées. De plus, l'ensemble des outils basés sur les technologies de l'information et de la communication et utilisés pour améliorer la qualité, l'adoption, la transposition et la mise en œuvre du droit communautaire devraient respecter en tous points les exigences de l'accessibilité.

2.15 Les familles comptant une ou plusieurs personne(s) handicapée(s) sont davantage exposées au risque de se retrouver dans une situation de pauvreté car la présence d'une telle personne engendre, pour la famille, des coûts supplémentaires qui peuvent atteindre trente mille euros par an ⁽⁷⁾. Cela justifie l'adoption de mesures de discrimination positive, telles que des allocations (en nature ou financières) ou des incitations fiscales.

2.16 Le CESE invite tous les États membres à appliquer et à surveiller les législations nationales qui ont un impact en matière d'égalité des chances pour les personnes handicapées. Le Comité note que les directives en matière de transport aérien et ferroviaire ne s'appliquent qu'au transport international, ce qui fait qu'à l'échelle régionale et locale, les personnes handicapées ne disposent d'aucun moyen de transport accessible.

⁽⁵⁾ Directive 2001/85/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2001 concernant le rapprochement des dispositions particulières applicables aux véhicules destinés au transport des passagers et comportant, outre le siège du conducteur, plus de huit places assises, et modifiant les directives 70/156/CEE et 97/27/CE.

⁽⁶⁾ Voir la directive pour l'égalité de traitement en matière d'emploi et la non discrimination dans le domaine professionnel (2000/78/CE) du 27 novembre 2000.

⁽⁷⁾ L'étude concernant les inégalités économiques affectant les personnes handicapées dans la ville de Barcelone — l'effort économique démesuré lié au handicap («Study on the economic inequality of people with disabilities in the city of Barcelona. The overstrain economic effort provoked by disability») réalisée en mars 2006 par l'institut local de personnes handicapées du conseil municipal de Barcelone a montré que le montant des dépenses que doit assumer une famille en raison du handicap de l'un de ses membres peut atteindre 30.000 euros et que cette somme varie en fonction du niveau de protection sociale et du type de handicap en question. (<http://w3.bcn.es/fitxers/baccessible/greugecomparatieconmic.683.pdf>).

3. Égalité des chances pour les personnes handicapées — bilan de la situation dans divers domaines

3.1 Sensibilisation et éducation

3.1.1 L'Année européenne des personnes handicapées (2003) a fortement mis l'accent sur la sensibilisation à la question du handicap ainsi que sur la visibilité de cet enjeu. Il conviendrait d'inclure dans les programmes d'enseignement d'une part, les méthodes permettant de réaliser de réels changements en matière de garantie de l'égalité pour les personnes handicapées et d'autre part, des informations sur les handicaps. Il conviendrait de voir dans une information bien élaborée que fourniraient les médias sur les problèmes du handicap un outil important pour modifier l'attitude de la société vis-à-vis des personnes handicapées; les établissements scolaires et les médias devraient conjuguer leurs efforts afin d'atteindre cet objectif.

3.1.2 Si l'on n'intègre pas les enfants handicapés et les jeunes handicapés dans le système d'enseignement normal, il sera difficile de parvenir à les intégrer sur le marché du travail. Améliorer l'accès des personnes handicapées à l'éducation devrait constituer une priorité pour les futurs plans d'action et stratégies concernant les personnes handicapées.

3.1.3 Tout en reconnaissant que des progrès ont été accomplis depuis la déclaration de Madrid et l'Année européenne des personnes handicapées, le CESE estime qu'il reste encore beaucoup à faire. Pour ne citer qu'un exemple, plus de 80 % des sites Web publics (dont ceux des institutions européennes) ne sont généralement pas accessibles aux personnes handicapées. Il est par ailleurs essentiel que l'ensemble des sites Web fournissant des services au grand public soient également accessibles.

3.1.4 En particulier, le CESE demande d'une part, que l'on rende d'application obligatoire les normes qui sont adoptées par les organismes européens de normalisation en matière de marchés publics de biens et de services; et d'autre part, il demande que soit adoptée une législation régissant l'accès aux produits et aux services TIC.

3.1.5 Il conviendrait de généraliser la notion de «conception universelle» parmi l'ensemble des acteurs concernés, c'est-à-dire les concepteurs, les producteurs, les auteurs des normes tout comme aussi les utilisateurs, à savoir les personnes handicapées, qui sont en droit de bénéficier d'un large choix de biens et de services répondant à leurs attentes.

3.1.6 Le CESE salue la déclaration ministérielle de Riga intitulée «les technologies de l'information et de la communication pour une société de l'inclusion» et il espère qu'elle constituera une étape vers la participation des personnes handicapées à la société de l'information. En plus d'être d'importants moteurs pour la croissance et l'emploi, les technologies de l'information et de la communication constituent également un puissant vecteur d'intégration des personnes handicapées.

3.1.7 Dans la perspective de la révision de la législation qui régit les aides d'État destinées à la formation et à l'emploi des personnes handicapées, le CESE invite la Commission à maintenir sa démarche actuelle dans le futur règlement d'exemption par catégorie.

3.2 Emploi

3.2.1 Le CESE a conscience des grandes disparités qui persistent, en matière d'emploi, entre les personnes handicapées et les autres. En 2003, Eurostat a confirmé que la proportion d'individus économiquement inactifs est beaucoup plus importante chez les personnes handicapées: 78 % des personnes gravement handicapées ne participent pas au marché du travail, contre 27 % des personnes sans problème de santé ou handicap de longue durée ⁽⁸⁾.

3.2.2 Le CESE accueille avec satisfaction les mesures fermes prises par la Commission européenne afin de surveiller la transposition et la mise en œuvre de la directive sur l'emploi ⁽⁹⁾. La surveillance devrait s'effectuer en coopération avec les partenaires sociaux et avec les ONG qui travaillent dans ce domaine. Le CESE estime qu'un meilleur suivi permet de rendre le lieu de travail plus adapté aux personnes handicapées, de créer de nouveaux emplois pouvant convenir à ces mêmes personnes et d'encourager la mise en place de services personnalisés.

3.2.3 Le CESE espère que les associations nationales représentant les personnes handicapées participeront d'une manière plus significative à l'élaboration des plans de réforme. La stratégie de Lisbonne révisée ne pourra pas atteindre ses objectifs si la société civile ne s'y implique pas davantage, si les personnes handicapées (qui représentent 15 % de la population de l'UE) sont mises à l'écart ou si leurs besoins ne sont pas suffisamment pris en compte et satisfaits.

3.2.4 En écho aux discussions dont font actuellement l'objet l'emploi, la croissance et la flexibilité du marché de l'emploi, (qui furent notamment évoqués lors du sommet informel de l'UE à Lahti, le 20 octobre 2006), le CESE invite la Commission à évaluer l'impact et à exploiter les éventuelles synergies que pourraient produire des mesures de soutien flexibles et efficaces, pour ce qui est d'augmenter le taux d'emploi des personnes handicapées.

3.2.5 Le CESE soutient également les initiatives du Fonds social européen (FSE) visant à insérer les personnes handicapées sur le marché du travail. L'initiative EQUAL s'est avérée très efficace pour favoriser l'égalité des chances au profit de ces personnes. Étant donné que l'initiative EQUAL va cesser d'exister en tant que telle, le CESE demande à la Commission d'intégrer de manière appropriée, dans les nouveaux mécanismes du FSE, la démarche et la philosophie caractéristiques de cette initiative.

3.2.6 Le nouveau cadre du Fonds social européen devrait mettre l'accent sur le fait que l'investissement dans les ressources humaines ne peut réussir que s'il s'accompagne simultanément d'autres investissements destinés à améliorer les infrastructures et l'accessibilité.

3.2.7 Le CESE continue de juger nécessaire un cadre politique adéquat prévoyant des incitations financières pour permettre aux entreprises de rendre accessibles leurs locaux et leurs services, et il demande qu'une législation contraignante vienne,

si besoin est, compléter ce cadre en imposant des normes d'accessibilité.

3.3 Une société sans entraves

3.3.1 Aux yeux du CESE, la mise en place d'une société sans entraves est indispensable pour faire passer dans les faits l'égalité des chances pour les personnes handicapées. Dans une telle société, l'environnement est techniquement adapté aux besoins des personnes handicapées et l'on s'emploie à supprimer les obstacles qui empêchaient la communication et la participation.

3.3.2 Le CESE estime qu'il est nécessaire de fournir, sous une forme abrégée, des informations concernant les mesures mises en place par les États membres ainsi que les législations nationales spécifiques concernant les personnes handicapées. Il demande à la Commission de rassembler les informations nécessaires dans son futur rapport bisannuel sur la situation des personnes handicapées en Europe.

3.3.3 L'un des principaux obstacles empêchant de garantir l'égalité des chances est la difficulté que rencontrent les personnes handicapées au niveau de l'accès à l'éducation. Bien que la directive-cadre sur l'emploi interdise toute forme de discrimination concernant la formation professionnelle (y compris l'enseignement supérieur), les personnes handicapées y accèdent encore de manière limitée, et ce notamment en raison d'un environnement inadapté à leurs besoins, de l'insuffisance d'infrastructures adéquates et d'un manque de communication, d'information et de consultation, en raison aussi du système d'enseignement destiné aux enfants et jeunes handicapés, qui, dans les faits, les prive souvent de chances d'accès à l'éducation, dès la phase initiale de l'enseignement.

3.3.4 Les fonds structurels de l'UE contribuent de manière décisive à l'intégration, à condition qu'il soit suffisamment tenu compte des principes de non-discrimination et d'accessibilité concernant les personnes handicapées. Le CESE se félicite de la récente approbation des nouveaux règlements des fonds structurels qui constituent une étape dans cette direction et qui empêcheront tout projet financé par l'UE d'imposer des obstacles supplémentaires aux personnes handicapées. Le CESE demande que les autres programmes et initiatives communautaires, notamment ceux qui bénéficient de financements plus importants, adoptent la même démarche et contribuent de manière significative à la réalisation des objectifs de Lisbonne.

3.3.5 Le CESE estime qu'il convient de faire davantage pour créer un environnement adapté aux besoins des personnes handicapées, notamment en améliorant l'accès aux transports publics et en supprimant les entraves propres à l'environnement urbain. Nombre de groupes sociaux bénéficient d'un environnement qui convient aux besoins de personnes handicapées: les familles avec des enfants en bas âge, les personnes âgées, mais également les personnes souffrant de problèmes temporaires de mobilité suite à une blessure physique.

⁽⁸⁾ Statistiques en bref, thème 3: «L'emploi des personnes handicapées en Europe en 2002», Eurostat 26/2003.

⁽⁹⁾ Directive du Conseil 2000/78/CE du 27 novembre 2000.

3.3.6 Il est urgent d'agir pour faire évoluer les comportements. La garantie de l'égalité des chances pour les personnes handicapées doit avant tout reposer sur la notion de droits de l'homme, et plus exactement sur le principe selon lequel tout individu a le droit de participer activement à la vie de la société. Il est très important de garantir l'existence de services d'assistance destinés aux personnes handicapées, y compris de mesures visant à promouvoir l'emploi telles que, par exemple, celles qui facilitent la création de postes de travail protégés et encadrés permettant d'accéder ensuite au marché général de l'emploi.

3.3.7 Les États membres devraient uniformiser les différents processus et méthodes employés dans le but de garantir l'égalité des chances. En pratique, cette égalité nous oblige à comprendre le vaste ensemble de possibilités réalistes s'offrant à chacun. À moyen terme, les autorités publiques ainsi que les fonds structurels seront appelés à consacrer des financements plus importants à l'évolution proposée consistant à renforcer la démarche véritablement individualisée vis-à-vis des personnes handicapées. À long terme, cet effet de levier permettra de réaliser des économies de dépenses sociales.

3.3.8 Les entreprises de l'économie sociale jouent un rôle essentiel dans la garantie de l'égalité des chances pour les personnes handicapées. Elles contribuent à insérer ces personnes dans la société ainsi que sur le marché du travail et à promouvoir l'intégration des questions de handicap dans tous les domaines de décision politique grâce à l'application du principe d'auto-assistance qui occupe une place importante dans les coopératives.

3.3.9 Le CESE demeure convaincu que les nouvelles directives européennes en matière de marchés publics constituent un instrument utile pour promouvoir l'emploi des personnes handicapées, l'accessibilité des transports publics et de l'environnement bâti, ainsi que pour promouvoir la production de biens et de services accessibles. Il invite l'ensemble des autorités publiques (locales, régionales, nationales et européennes) à les mettre en œuvre dans cet objectif. La Commission européenne devrait favoriser l'échange de bonnes pratiques.

3.4 Participation au processus décisionnel

3.4.1 Les organisations européennes de personnes handicapées œuvrent activement en faveur de l'application du principe d'intégration des questions de handicap dans tous les domaines de décision politique («mainstreaming»). Le CESE soutient ces efforts et estime que le respect de ce principe est primordial pour atteindre les résultats souhaités. Cette intégration ne peut réussir que si les organisations représentant les personnes handicapées sont associées au processus décisionnel dès ses premières étapes.

3.4.2 La Commission européenne a mis en place des procédures efficaces de participation qui, selon le CESE, contribuent d'une manière décisive à la garantie de l'égalité des chances pour les personnes handicapées. Si elle s'accompagne de mesures législatives, la promotion de l'intégration des questions de handicap dans tous les domaines de décision politique peut apporter des réponses à des questions telles que l'accessibilité des transports, l'adaptation des logements aux besoins des personnes handicapées et l'accès aux biens et aux services ainsi qu'à l'information.

3.4.3 L'Année européenne des personnes handicapées (2003) a marqué une étape vers une participation accrue. Cette initiative a été, d'une manière générale, couronnée de succès grâce à la démarche ascendante qui a permis aux organisations européennes de personnes handicapées de participer de manière intensive aux travaux préparatoires et de continuer à être présentes pendant toute la durée de l'Année. Dans l'optique du principe de l'intégration («mainstreaming»), des initiatives ont également permis de coopérer avec un large éventail de décideurs politiques.

3.4.4 Il est, par ailleurs, crucial que le principe d'égalité des chances pour les personnes handicapées devienne partie intégrante des procédures communautaires qui relèvent de la méthode ouverte de coordination. Cela est d'autant plus important que nombre de décisions concernant la politique en matière de handicap relèvent encore de la responsabilité des États membres.

3.5 Mesures législatives visant à améliorer l'égalité des chances pour les personnes handicapées

3.5.1 Un certain nombre de démarches politiques ont été accomplies au niveau européen afin de garantir l'égalité des chances pour les personnes handicapées. Au cours de l'Année européenne des personnes handicapées (2003), le Conseil a adopté des résolutions sur l'emploi et la formation professionnelle, l'accessibilité aux activités culturelles et aux formations et sur l'accessibilité numérique (eAccessibility) ⁽¹⁰⁾. D'autres institutions européennes ont également lancé des initiatives concernant l'accessibilité ⁽¹¹⁾ et l'emploi.

3.5.2 Le plan d'action de l'UE en faveur des personnes handicapées (2006-2007) est en cours de réalisation. Le CESE se réjouit que les objectifs demeurent orientés vers les principales difficultés que rencontrent les personnes handicapées. Le principal objectif de la seconde phase de ce plan d'action est l'intégration active de ces personnes. Cet objectif s'appuie sur la notion de handicap au sein de la collectivité ⁽¹²⁾ qui signifie que les personnes handicapées bénéficient des mêmes possibilités de choix et de décision dans leur vie quotidienne que les personnes non handicapées.

3.5.3 Le CESE estime qu'il convient de légiférer davantage afin de lutter contre la discrimination dans l'ensemble des domaines d'intervention de l'UE. Le Comité attend avec intérêt les résultats de l'étude de faisabilité concernant de nouvelles initiatives législatives en matière de non-discrimination. En outre, le Comité est convaincu qu'il faut présenter le plus rapidement possible une proposition de directive concernant les questions de handicap.

⁽¹⁰⁾ Résolution du Conseil du 15 juillet 2003 relative à la promotion de l'emploi et de l'intégration sociale des personnes handicapées (2003/C 175/01).

Résolution du Conseil du 6 mai 2003 concernant l'accès des personnes handicapées aux infrastructures et activités culturelles (2003/C 134/05).

Résolution du Conseil du 5 mai 2003 concernant l'égalité des chances pour les élèves et étudiants handicapés dans le domaine de l'enseignement et de la formation (2003/C 134/04).

Résolution du Conseil du 6 février 2003 relative à «eAccessibility» — Améliorer l'accès des personnes handicapées à la société de la connaissance (2003/C 39/03).

⁽¹¹⁾ «2010: Une Europe accessible à tous» — Rapport du groupe d'experts constitué par la Commission européenne: http://europa.eu.int/comm/employment_social/index/7002_fr.html

⁽¹²⁾ Conformément à l'article 26 de sa Charte des droits fondamentaux, «L'Union européenne reconnaît et respecte le droit des personnes handicapées à bénéficier de mesures visant à assurer leur autonomie, leur intégration sociale et professionnelle et leur participation à la vie de la communauté».

4. Rôle du CESE dans la promotion de l'égalité des chances pour les personnes handicapées

4.1 Le CESE rappelle que les partenaires sociaux jouent un rôle d'importance vitale dans l'intégration des personnes handicapées. De nombreux employeurs offrent des exemples de bonnes pratiques concernant non seulement l'emploi de ces personnes, mais également l'adaptation de leurs biens ou services afin de les rendre accessibles. Dans le cadre de ses compétences, le CESE s'est engagé à promouvoir des progrès dans ce domaine.

4.2 De plus, le CESE exhorte les employeurs et les syndicats à utiliser les mécanismes du dialogue social pour proposer de nouvelles initiatives concernant l'emploi des personnes handicapées, y compris leur maintien dans l'emploi.

4.3 Le CESE s'est engagé en faveur de l'égalité des chances pour les personnes handicapées. Afin de contribuer à un plus grand succès de l'Année européenne des personnes handicapées (2003), le Comité a mis en place une cellule de travail consacrée aux questions de handicap et composée de membres et de fonctionnaires du Comité. Elle avait pour mission de préparer et de mettre en œuvre les activités du CESE qui s'inscrivaient dans le cadre de cette Année européenne particulière.

4.4 L'avis du CESE consacré à l'Année européenne des personnes handicapées (2003) ⁽¹³⁾ donne un aperçu clair de l'ensemble des activités du CESE destinées à la promotion des travaux sur les questions de handicap. Bien que le Comité ait fourni d'importants efforts et réalisé des progrès considérables concernant l'intégration des questions de handicap dans l'ensemble de ses avis concernés, il s'est engagé à augmenter ces efforts en 2007 (Année européenne de l'égalité des chances pour tous) et au-delà.

4.5 Le CESE a adopté une série d'avis consacrés spécifiquement aux questions de handicap, dont un avis de 2002 intitulé «l'intégration des personnes handicapées dans la société» ⁽¹⁴⁾ qui proposait, pour la première fois, une approche globale concernant les questions de handicap, ainsi qu'un avis sur la situation des personnes handicapées dans l'Union européenne élargie. D'autres avis réclament également que les personnes handicapées bénéficient de l'égalité des chances. C'est, par exemple, le cas de l'avis sur «l'Accessibilité» ⁽¹⁵⁾, de l'avis sur l'Année européenne de l'égalité des chances pour tous (2007) ⁽¹⁶⁾ ou encore de l'avis consacré au Livre vert sur la santé mentale ⁽¹⁷⁾. Cette

⁽¹³⁾ Avis du CESE du 14 février 2006 sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur la mise en œuvre, les résultats et l'évaluation globale de l'année européenne des personnes handicapées 2003», rapporteuse: M^{me} ANČA (JO C 88 du 11.04.2006).

⁽¹⁴⁾ Avis du CESE du 17 juillet 2002 sur «L'intégration des personnes handicapées dans la société» (avis d'initiative), rapporteur: M. Cabra de Luna (JO C 241 du 7.10.2002).

⁽¹⁵⁾ Avis du CESE du 15 mars 2006 sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — l'Accessibilité», rapporteur: M. Cabra de Luna (JO C 110 du 09.05.2006).

⁽¹⁶⁾ Avis du CESE du 14 décembre 2005 sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative à l'année européenne de l'égalité des chances pour tous (2007) — Vers une société juste» (CESE 1507/2005), rapporteuse: M^{me} Mária Herczog (JO C 65 du 17.03.2006).

⁽¹⁷⁾ Avis du CESE du 17 mai 2006 sur le «Livre vert — Améliorer la santé mentale de la population — Vers une stratégie sur la santé mentale pour l'Union», rapporteur: M. BEDOSSA (JO C 195 du 18.08.2006).

question a également été évoquée dans l'avis sur le tourisme social ⁽¹⁸⁾.

4.6 Le nouveau bâtiment qui abrite le siège du CESE, inauguré en 2004, est pleinement accessible aux personnes handicapées. Ainsi, leurs associations ont pu y participer à des séminaires et en organiser. Les autres institutions communautaires devraient s'inspirer de cet exemple.

4.7 Le CESE constate que les associations de personnes handicapées sont désormais mieux représentées en son sein. De plus, un certain nombre de personnes représentant les organisations de l'économie sociale et les partenaires sociaux travaillent sans relâche afin d'aider à garantir l'égalité des chances pour les personnes handicapées.

4.8 Afin de favoriser les échanges de bonnes pratiques, le CESE propose d'organiser un séminaire au cours de l'Année européenne de l'égalité des chances pour tous (2007) et de mettre plus particulièrement l'accent sur les questions de handicap et de discrimination multiple.

4.9 Le CESE invite les conseils économiques et sociaux nationaux et les institutions similaires à profiter de l'année 2007 comme d'une plate-forme permettant de promouvoir l'intégration des questions de handicap dans leurs travaux. En outre, le CESE pourrait examiner la possibilité de faire réaliser une étude sur les meilleures pratiques mises en œuvre par les partenaires sociaux en matière d'intégration des questions de handicap («mainstreaming»).

5. Vers une Europe sans entraves: action ciblée

5.1 Le CESE observe que jusqu'à présent, l'Europe ne disposait d'aucune législation générale en matière de lutte contre les discriminations, législation qui pourrait s'appliquer à l'ensemble des activités communautaires.

5.2 Il faut inscrire les questions de handicap à l'ordre du jour des diverses stratégies européennes. Il faut également prendre en compte l'effet que cela peut avoir sur la garantie de l'égalité des chances pour les personnes handicapées. Les questions de handicap doivent être prioritaires, notamment parce que la version révisée de la stratégie de Lisbonne ainsi que les plans nationaux de réforme présentés en 2005 n'en traitent plus. Le CESE accueille donc favorablement le document de travail sur l'intégration du handicap dans la stratégie européenne pour l'emploi et demande à la Commission européenne de réaliser une évaluation d'impact de ce document.

5.3 Le CESE souhaite souligner la nécessité de donner suite à la proposition avancée lors de la présidence britannique concernant la tenue annuelle d'une réunion ministérielle sur les questions de handicap afin de faire progresser le débat à un niveau politique élevé tout en y intégrant les contributions des organisations compétentes de personnes handicapées. Jusqu'à présent, l'opinion publique n'a pas été suffisamment sensibilisée à cette initiative.

⁽¹⁸⁾ Avis du CESE du 14 septembre 2006 sur le «Tourisme social en Europe», rapporteur: M. Mendoza CASTRO.

5.4 Une fois de plus, le CESE insiste sur la nécessité d'arrêter une définition européenne commune de la notion de handicap, ce qui renforcera l'efficacité de la politique communautaire en la matière. Du même coup, des informations plus exhaustives sur la situation des personnes handicapées dans l'UE permettraient également de rendre la prise de décisions plus avisée et mieux ciblée. Le Comité invite donc la Commission européenne, Eurostat, ainsi que les États membres à consacrer davantage de ressources à la réalisation d'études statistiques analysant des aspects tels que la situation de l'emploi, le poids économique des personnes handicapées, leur rôle de consommateurs ou encore leur accès aux services.

5.5 En vertu du traité d'Amsterdam, la Communauté européenne s'est engagée à prendre en compte les besoins des personnes handicapées lors de l'élaboration de mesures concer-

nant le marché unique. La déclaration 22 n'a, malheureusement, pas été suivie d'effet, ce qui a même donné lieu à de nouvelles entraves à l'accès aux biens et aux services.

5.6 Le CESE observe également de près la convention des Nations unies sur les droits des personnes handicapées adoptée en août 2006 et invite les États membres à la ratifier. De même, le Comité invite la Commission à s'assurer que les principes définis par la convention des Nations unies seront également valorisés et mis en œuvre au niveau européen.

5.7 Le CESE espère que les plans d'action de l'UE visant à garantir l'égalité des chances pour les personnes handicapées serviront de catalyseur en favorisant l'adoption d'autres nouvelles mesures dans ce domaine qui produiront, à leur tour, des résultats mesurables.

Bruxelles, le 17 janvier 2007.

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 et au Comité des régions «Promouvoir un travail décent pour tous — La contribution de l'Union à la mise en œuvre de l'agenda du travail décent dans le monde»

COM(2006) 249 final

(2007/C 93/09)

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 européen 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 19 décembre 2006 (rapporteur: M. Etty).

Lors de sa 432^e session plénière des 17 et 18 janvier 2007 (séance du 17 janvier), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 128 voix pour, 3 voix contre et 11 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité se félicite de la Communication de la Commission. Il a la conviction que celle-ci, en collaboration étroite avec les États membres, apportera une contribution majeure à la réalisation du travail décent, tant au sein de l'UE que dans les pays tiers.

Le CESE partage l'avis de la Commission selon lequel l'affirmation d'objectifs de nature sociale ne peut en aucun cas être utilisée à des fins protectionnistes.

1.1.1 Le Comité invite la Commission à impliquer le CESE dans la préparation du rapport sur la suite donnée à la Communication, qui sera présenté avant l'été 2008.

1.1.2 Il demande à la Commission de développer des indicateurs adéquats afin d'évaluer la mise en œuvre par l'UE de l'agenda du travail décent.

1.1.3 La Commission devrait indiquer clairement les implications financières de sa contribution à la promotion du travail décent, tant sur le territoire de l'Union qu'à l'extérieur de celle-ci. Dans ce cadre, elle devrait également fournir des informations quant à la manière dont elle entend soutenir l'OIT dans la mise en œuvre de son agenda du travail décent.

1.2 La Commission devrait suivre la même approche que celle recommandée dans l'avis du CESE sur la dimension sociale de la mondialisation (mars 2005): conserver et renforcer l'impact positif de la mondialisation, tout en prenant les mesures adéquates pour en combattre les retombées négatives. Le Comité réitère les conclusions exposées dans son avis de mars 2005.

1.3 Les politiques en faveur du travail décent, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Union, ne porteront leurs fruits que moyennant la pleine participation des partenaires sociaux et de la société civile au sens large.

1.4 Dans le cadre de la poursuite de l'objectif du travail décent, il est crucial de veiller à la cohérence et à la coordination des politiques à tous les niveaux, y compris à l'échelon national.

1.5 Le renforcement du système de contrôle de l'OIT constitue un facteur majeur de la promotion du travail décent.

1.6 Le CESE appelle la Commission à examiner avec les États membres les raisons de la non-ratification par les pays d'accueil de la Convention internationale des Nations Unies pour les travailleurs migrants.

1.7 La ratification et la mise en œuvre, dans la loi comme en pratique, des conventions de l'OIT concernées au sein de l'UE et à l'égard des pays tiers sont essentielles.

1.8 Le CESE appelle la Commission à promouvoir l'importance de la santé et de la sécurité au travail comme l'un des facteurs majeurs de la réalisation du travail décent.

1.9 La Commission devrait présenter un plan d'action sur ses politiques en faveur du travail décent, tant à l'intérieur de l'UE qu'à l'extérieur, en incluant des données budgétaires.

2. Observations générales

2.1 Le Comité accueille favorablement la Communication. L'agenda du travail décent constitue une réponse importante à la mondialisation et est susceptible de contribuer considérablement à la réalisation des objectifs de développement du millénaire tels que reconnus par les Nations Unies. En tant qu'acteur majeur de la communauté internationale, l'Union européenne peut apporter une valeur ajoutée majeure en veillant à sa mise en œuvre, aussi bien sur son territoire que par le biais de la promotion de l'agenda dans le cadre des diverses relations qu'elle entretient avec les pays ou groupes de pays tiers et les institutions internationales. Le travail décent est par ailleurs directement lié à la mise en œuvre de l'agenda de Lisbonne en ce qu'il contribue significativement à façonner de manière durable la vie professionnelle dans l'Union européenne. Jouer un rôle actif dans la promotion du travail décent pour tous ne fait pas seulement partie intégrante de l'Agenda social européen et des efforts déployés par l'UE pour projeter ses valeurs, c'est aussi une démarche essentielle si l'Union veut éviter que la mondialisation n'affaiblisse le modèle social européen.

2.2 Le «travail décent» est un concept introduit par l'Organisation internationale du travail (OIT) en 1999⁽¹⁾. Il a été défini comme «le point de convergence» des quatre objectifs stratégiques de l'OIT, à savoir:

- la promotion des droits au travail,

- de l'emploi,
- de la protection sociale et
- du dialogue social.

Ce concept occupe une place centrale dans le modèle social européen et s'axe principalement sur le droit à un travail productif et choisi librement, dans le cadre duquel les droits sont protégés et l'égalité des chances bénéficie d'une attention particulière, qui génère un revenu adéquat et connaît une protection sociale appropriée. Le tripartisme et le dialogue social garantissent une participation et un processus démocratique.

Les questions de genre et de développement sont considérées comme des thèmes transversaux.

2.2.1 Selon l'agenda du travail décent de l'OIT, la Commission devrait insister davantage sur l'importance de l'égalité entre les sexes et de l'émancipation des femmes pour surmonter la pauvreté, plus particulièrement en ce qui concerne l'égalité des chances et l'égalité de traitement.

2.3 Dans son avis sur la dimension sociale de la mondialisation⁽²⁾, le CESE a identifié le travail décent comme un objectif essentiel et une question prioritaire pour l'UE et ses États membres, tant au sein de l'Union que dans le cadre des relations extérieures et de l'aide au développement.

2.4 Le Comité souscrit au contenu de l'introduction de la Communication, qui décrit l'agenda du travail décent comme un ensemble d'orientations à vocation universelle, et non liées à un modèle de développement particulier, et comme un instrument permettant d'orienter le développement autour de valeurs et de principes d'action et de gouvernance qui associent compétitivité économique et justice sociale. À la base du concept de travail décent se trouve la prise de conscience que chaque pays, quel que soit son niveau de développement, se fixe ses propres objectifs afin de réduire le fossé entre le but recherché d'une part, et l'absence de possibilités d'emploi en nombre suffisant, le déni de droits sur le lieu de travail, une protection sociale inadéquate et un dialogue social lacunaire d'autre part.

2.5 Le Comité se félicite en outre de l'accent mis dans la Communication sur la nécessité d'un engagement effectif pour le travail décent de la part de l'ensemble des institutions multilatérales et des gouvernements, comme le prévoit la déclaration de l'ECOSOC de l'ONU de juillet 2006.

2.6 Le Comité observe avec intérêt que plusieurs recommandations exprimées par le Comité dans son avis sur la dimension sociale de la mondialisation ont été reprises dans la Communication.

2.7 Il déplore que l'élément de coordination et de cohérence politiques entre et au sein des institutions financières internationales (IFI), de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et de l'Organisation internationale du travail, en particulier au niveau des États membres, n'ait pas été poursuivi comme le CESE l'aurait souhaité. Le Comité avait demandé à la Commission et au Conseil des ministres de prendre certaines mesures afin de promouvoir davantage la coordination et la cohérence au niveau des États membres, en impliquant pleinement la société civile.

(1) Un travail décent, Rapport du Directeur général de l'OIT, 87^{ème} session de la Conférence internationale du travail, OIT, Genève, 1999.

(2) Avis du CESE du 9 mars 2005 sur «La dimension sociale de la mondialisation — comment la politique de l'UE contribue à en étendre les avantages à tous». Rapporteurs: M. Etty et Mme Hornung Draus (JO C 234 du 22 septembre 2005).

Le Comité réitère cette demande dans le but de faciliter la promotion du travail décent par la Commission et les États membres dans l'enceinte de ces institutions.

La Commission devrait promouvoir une approche plus unie de la part des États membres au sein des institutions financières internationales, en particulier concernant les conseils que celles-ci dispensent sur les politiques, les programmes d'aide au développement lancés conjointement avec les gouvernements et les prêts qu'elles accordent aux entreprises privées.

2.8 Le Comité est d'avis que, globalement, les propositions d'action avancées par la Commission dans sa Communication sont bien accueillies et constructives.

2.8.1 Toutefois, un aspect essentiel fait défaut: une reconnaissance du rôle indispensable du renforcement du système de contrôle de l'OIT dans la promotion du travail décent. S'il est important de ratifier les conventions, cela ne suffit pas. La réalité sur le terrain, c'est-à-dire la mise en œuvre intégrale tant dans les textes que dans la pratique, doit également faire l'objet d'une préoccupation permanente. Le Comité encourage la Commission à stimuler et à coordonner les actions communes menées à cette fin par les États membres, en collaboration étroite avec l'OIT.

2.8.2 Un autre élément que le Comité souhaite mettre en évidence dans l'avis est que la mondialisation non seulement contraint l'OIT à mettre et à maintenir à jour ses conventions et ses recommandations, mais qu'inévitablement, elle exigera également de l'Organisation l'établissement de nouvelles normes afin de faire face aux nouvelles réalités du monde du travail à mesure qu'elles se présenteront. Il faut veiller à ce que les nouveaux instruments soient pertinents et contiennent des dispositions ancrées dans la réalité. S'agissant de ce dernier point, l'Union et les États membres (ainsi que les partenaires sociaux au sein de ceux-ci) doivent être encouragés à jouer un rôle accru.

3. Observations spécifiques

3.1 *Objet: Un facteur de développement, de gouvernance et de performance*

3.1.1 Dans sa Communication, la Commission parle de dialogue social bipartite et tripartite, ainsi que de «l'implication des partenaires sociaux et de la société civile» et de «l'implication des partenaires sociaux et d'autres acteurs de la société civile». La Commission devrait expliquer clairement que le «dialogue social» a lieu entre partenaires sociaux, avec ou sans représentants du gouvernement, tandis que le «dialogue civil» implique également les ONG et d'autres parties prenantes. Dans le contexte de la Communication, il est essentiel de comprendre qu'un véritable dialogue social est une démarche qui ne peut être réalisée que par des organisations libres, indépendantes et démocratiques.

3.1.2 L'ensemble des éléments constituant le concept de travail décent sont évoqués dans cette section. Il est frappant que le thème de la sécurité et de la santé des travailleurs n'est abordé que de manière marginale (brève mention de «la qualité de l'emploi»). Il semble que le peu de place accordée à la sécurité et à la santé des travailleurs dans le texte de la Communication dans son ensemble ne soit pas le fruit du hasard mais pourrait être lié à la position problématique de la Commission et des États membres par rapport aux conventions de l'OIT relatives à cette question. En effet, peu d'États membres de l'Union les ont ratifiées, bien que la législation européenne en la matière offre naturellement aux travailleurs un niveau de protection générale-

ment plus élevé que les instruments de l'OIT correspondants. Ce faible taux de ratification n'incite pas les autres pays à ratifier les conventions de l'OIT relatives à la sécurité et à la santé des travailleurs. L'Union ne contribue dès lors pas à promouvoir l'agenda du travail décent dans ce domaine. Le Comité invite la Commission et les États membres à revoir la situation actuelle insatisfaisante en vue de l'améliorer de manière significative dans un avenir proche. Le Comité estime également que les États membres ne devraient pas dénoncer les conventions de l'OIT relatives à la sécurité et à la santé des travailleurs avant d'avoir pris la décision de ratifier une convention actualisée en la matière.

3.1.3 Le Comité partage l'avis de la Commission selon lequel l'affirmation d'objectifs de nature sociale ne peut en aucun cas être utilisée à des fins protectionnistes. Dans le même temps, il souhaite faire remarquer que l'introduction dans les accords commerciaux multilatéraux d'une «clause sociale» telle que discutée dans des avis antérieurs du CESE ne pourrait en aucun cas être utilisée à des fins protectionnistes. En effet, il ne pourra s'agir que des huit normes fondamentales en matière de droits de l'homme de l'OIT (relatives au droit d'organisation et de négociation collective, au travail forcé, à la discrimination (emploi et profession) et au travail des enfants) qui toutes ont été ratifiées par une écrasante majorité d'États membres de l'OIT. Si ces États membres ont respecté leurs obligations constitutionnelles, ils ont intégré ces normes à leur droit national respectif ou à d'autres réglementations pertinentes, une transposition requise et supervisée par l'OIT.

3.1.4 Il convient que l'Union intègre pleinement le travail décent à sa politique de développement et complète ses déclarations de principe par un soutien budgétaire adéquat.

3.2 *Objet: Des engagements et orientations pour les politiques de l'UE*

3.2.1 L'UE devrait promouvoir le travail décent sur son territoire en veillant à ce que les États membres ratifient et mettent en œuvre l'ensemble des conventions de l'OIT pertinentes, y compris celles qui traitent de la non discrimination et de l'intégration des groupes vulnérables.

3.2.2 Dans la partie «Élargissement» de la sous-section intitulée «Mieux mobiliser les politiques extérieures de l'UE», la Commission semble estimer que les conventions 87 et 98 de l'OIT sur la liberté d'association et les négociations collectives et les droits qu'elles protègent ne concernent que les droits syndicaux. C'est inexact: ils concernent également de manière explicite les droits des employeurs. La Commission doit promouvoir ces deux droits fondamentaux des syndicats et des employeurs.

3.2.3 Le Comité partage les positions de la Commission quant au «Voisinage». Il estime cependant qu'il convient d'accorder également l'attention requise à la question du dialogue social et de la ratification de la convention 144 de l'OIT sur la concertation tripartite dans ce domaine.

3.2.4 S'agissant de la partie «Relations régionales et bilatérales», le Comité fait remarquer que la Chine pose un problème spécifique qui mérite d'être débattu et abordé par la Commission. Ce pays bafoue en effet ouvertement la liberté d'association et le droit de négociation collective des associations d'employeurs et des syndicats indépendants. Compte tenu de l'importance de la Chine dans le monde, ce fait ne peut être ignoré si l'on aspire au progrès par le biais de l'agenda du travail décent.

3.2.5 Parmi la liste des mesures envisagées sous l'intitulé «Coopération au développement», il conviendrait que la Commission ajoute les mesures à prendre, en collaboration avec l'OIT, afin de faciliter l'intégration du secteur informel dans l'économie formelle. Le travail décent est aussi important pour l'économie informelle que pour l'économie formelle. La Commission devrait coopérer avec l'OIT afin d'explorer de nouvelles manières d'une part d'aider les acteurs existants à développer des formes d'actions permettant de défendre les droits et de renforcer les capacités des personnes travaillant dans le secteur informel et, d'autre part, de garantir aux nouveaux acteurs un accès au champ de la représentation des intérêts.

3.2.6 Par ailleurs, le Comité propose d'insérer sous ce même intitulé la promotion des organisations de l'économie sociale telles que les coopératives, qui figure parmi les questions prioritaires identifiées dans l'avis du CESE sur la dimension sociale de la mondialisation.

3.2.7 La Commission devrait également se pencher sur des politiques visant à renforcer, en collaboration étroite avec l'OIT, le rôle des PME dans la promotion du travail décent.

3.2.8 S'agissant de la partie intitulée «Le commerce, facteur de développement durable», le Comité se réfère aux suggestions proposées dans l'avis sur la dimension sociale de la mondialisation concernant les observatoires bilatéraux communs et les zones franches industrielles.

3.2.9 Le Comité se félicite du soutien de la Commission, qui a permis une large ratification et une véritable application des conventions de l'OIT, mais souligne que, en matière de commerce international, la Commission pourrait s'engager de manière plus concrète. Tout d'abord, au niveau multilatéral, la Commission doit faire de la promotion du travail décent l'un des objectifs de l'UE à l'OMC. Il convient d'examiner la création d'un «Comité du commerce et du travail décent» au sein de l'OMC, sur le modèle du Comité du commerce et de l'environnement; le travail décent devrait être considéré comme une composante du développement durable dans le cadre des réexamens des politiques commerciales de l'OMC; en outre, l'élaboration d'un programme de travail conjoint OMC/OIT est nécessaire. La Commission et les États membres devraient s'efforcer activement de convaincre les autres membres de l'OMC des bénéfices potentiels de cette attention portée au travail décent, au sein des structures de l'OMC.

3.2.10 Ensuite, dans le cadre de ses relations commerciales bilatérales, notamment des accords de partenariat économique (APE), la Commission devrait faire de la ratification et de la mise en œuvre des normes fondamentales du travail établies par l'OIT

un aspect prioritaire des négociations. Toutes ces négociations devraient comporter des évaluations de l'impact sur le développement durable (EID) incluant des indicateurs de travail décent dont les recommandations devraient être prises en considération.

3.2.11 En ce qui concerne le système d'incitations commerciales «SPG Plus», de strictes mesures d'accompagnement sont indispensables à son efficacité, notamment au moyen de réexamens à mi-parcours des pays bénéficiaires effectués début 2007 afin de s'assurer que les gouvernements reconnaissent devoir mettre en œuvre les conventions concernées et commencer à prendre les mesures adéquates

3.2.12 Concernant la partie «Mieux gérer les migrations économiques», le Comité souhaite soulever une fois de plus la question de la Convention internationale des Nations Unies pour les travailleurs migrants. Il s'agit d'une question délicate et complexe. À ce jour, aucun pays d'accueil important ne l'a ratifiée. Dans son avis de juin 2004, le Comité s'est prononcé favorablement sur la convention⁽³⁾. Il est frappant que la Commission ne fasse absolument pas mention de cette convention dans sa communication. Le Comité demande à la Commission d'examiner, avec les États membres, les raisons de la non-ratification, et de définir une politique claire sur la base de cet examen. Il encourage aussi la Commission à explorer avec les États membres qui n'ont à ce jour pas encore ratifié les conventions 97 et 143 de l'OIT sur les travailleurs migrants, les possibilités de le faire dans un avenir proche.

3.2.13 La Commission a l'intention de soutenir les efforts visant à la conclusion d'accords collectifs transnationaux et d'accords-cadres mondiaux (sous-section «Travailler avec la société civile et les entreprises»). Le Comité insiste sur la nécessité d'explorer ces voies en étroite collaboration avec les fédérations patronales et syndicales concernées.

3.2.14 Par ailleurs, la Commission devrait discuter avec celles-ci — ainsi qu'avec d'autres organisations de la société civile concernées — de la promotion des politiques axées sur la responsabilité sociale de l'entreprise, dans les pays où le fossé entre la législation et sa mise en œuvre dans la pratique est particulièrement large. Le Comité souligne que la responsabilité sociale de l'entreprise est complémentaire à la législation et ne peut en aucun cas la remplacer.

Le Comité invite la Commission à inciter les entreprises à inclure dans leurs codes de conduite volontaires des références explicites aux lignes directrices de l'OCDE pour les entreprises multinationales et à la déclaration de l'OIT tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale.

Bruxelles, le 17 janvier 2007.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

⁽³⁾ Avis du CESE du 30 juin 2004 sur «La Convention internationale pour les travailleurs migrants» Rapporteur: M. Pariza Castañón (JO C 302 du 7 décembre 2004).

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 89/391/CEE du Conseil, ses directives particulières ainsi que les directives du Conseil 83/477/CEE, 91/383/CEE, 92/29/CEE et 94/33/CE, en vue de la simplification et de la rationalisation des rapports relatifs à la mise en œuvre pratique»

COM(2006) 390 final — 2006/0127 (COD)

(2007/C 93/10)

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 et citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 19 décembre 2006 (rapporteur: Thomas JANSON).

Lors de sa 432^e session plénière des 17 et 18 janvier 2007 (séance du 17 janvier), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 150 voix pour, 1 voix contre et 6 abstentions.

1. Conclusion et recommandations

1.1 L'environnement de travail est une compétence communautaire qui est essentielle si l'on veut favoriser une concurrence durable sur le marché unique et une Europe sociale. Les entreprises ne doivent pas pouvoir être en compétition sur le terrain de la santé des travailleurs ni de l'environnement de travail qu'elles mettent en place.

1.2 Les États membres doivent, conformément à une série de directives portant sur l'environnement de travail, élaborer des rapports sur les mises en œuvre pratiques. Les dispositions existantes prévoient des périodicités différentes pour la soumission à la Commission des rapports nationaux de mise en œuvre pratique (quatre ou cinq ans). Ces disparités seront harmonisées par la présente proposition de la Commission, qui vise en même temps à améliorer et rationaliser le cadre existant, en prévoyant un rapport unique tous les cinq ans sur la mise en œuvre pratique concernant toutes les directives.

1.3 Le CESE se félicite de la présente proposition de la Commission. L'élaboration des rapports nécessitait, pour les pouvoirs publics nationaux, d'y consacrer un temps considérable, et cette proposition est clairement source d'économies de temps et d'argent.

1.4 Le fait de coordonner les fréquences et d'organiser l'ensemble du travail de rapport dans un rapport continu donne un meilleur aperçu de la situation aux États membres. Cela permettrait aussi de mieux rendre compte des relations entre les différents risques pour la santé que les directives cherchent à prévenir. Il est important d'élaborer régulièrement des rapports sur la mise en œuvre pratique des dispositions prévues par les directives sur l'environnement de travail, si l'on veut avoir une vision d'ensemble de toutes les mesures et de leurs effets sur la santé et la sécurité des travailleurs dans l'Union européenne. Le CESE souhaiterait toutefois que la Commission propose d'exiger des États membres une concertation avec les partenaires sociaux sur tous les chapitres du rapport avant que celui-ci ne soit envoyé à la Commission, et d'y faire figurer le point de vue des partenaires sociaux.

1.5 La proposition à l'examen implique également une augmentation du degré de transparence dans l'intérêt des citoyens et des intéressés. C'est de cette manière que l'on rapprochera l'Europe des citoyens et que l'on renforcera la démocratie.

2. Exposé des motifs

2.1 Résumé de la communication de la Commission

2.1.1 La Commission vise, au moyen de la présente proposition, à simplifier et à rationaliser les dispositions des directives communautaires concernant la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs au travail, qui prévoient l'obligation pour les États membres et la Commission d'établir des rapports sur leur mise en œuvre pratique.

2.1.2 Les États membres doivent, conformément à une série de directives portant sur l'environnement de travail, élaborer des rapports sur les mises en œuvre pratiques. Les dispositions existantes prévoient des périodicités différentes pour la soumission à la Commission des rapports nationaux de mise en œuvre pratique (quatre ou cinq ans). Ces disparités seront harmonisées par la présente proposition de la Commission, qui vise en même temps à améliorer et rationaliser le cadre existant, en prévoyant un rapport unique tous les cinq ans sur la mise en œuvre pratique, qui inclurait une partie générale avec les principes généraux et les aspects communs applicables à toutes les directives, complétée par des chapitres spécifiques qui traiteraient des aspects propres à chaque directive. Le premier rapport couvre la période de 2007 à 2012 inclus.

2.1.3 La directive 89/391/CEE du Conseil du 12 juin 1989 concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail ⁽¹⁾ ainsi que par les directives particulières ⁽²⁾ au sens de son article 16, paragraphe 1, prévoit l'élaboration par les États membres d'un rapport sur la mise en œuvre pratique, qui constitue une des bases pour le rapport élaboré par la Commission. Un rapport de mise en œuvre est prévu aussi par les trois autres directives ⁽³⁾.

2.1.4 La proposition de la Commission implique également que trois autres directives dans ce domaine ne prévoient pas l'établissement de rapports de mise en œuvre pratique. Il s'agit de la directive 83/477/CEE du Conseil du 19 septembre 1983 concernant la protection des travailleurs contre les risques liés à une exposition à l'amiante pendant le travail ⁽⁴⁾, la directive 2000/54/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 septembre 2000 concernant la protection des travailleurs contre les risques liés à l'exposition à des agents biologiques au travail (septième directive particulière au sens de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 89/391/CEE) ⁽⁵⁾ ainsi que la directive 2004/37/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 concernant la protection des travailleurs contre les risques liés à l'exposition à des agents cancérigènes ou mutagènes au travail (sixième directive particulière au sens de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 89/391/CEE) ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ JO L 183 du 29 juin 1989, p. 1.

⁽²⁾ Directive 89/654/CEE du Conseil du 30 novembre 1989 concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé pour les lieux de travail (JO L 393, 30.12.1989, p. 1); Directive 89/655/CEE du Conseil du 30 novembre 1989 concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé pour l'utilisation par les travailleurs au travail d'équipements de travail (JO L 393, 30.12.1989, p. 13); Directive 89/656/CEE du Conseil du 30 novembre 1989 concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé pour l'utilisation par les travailleurs au travail d'équipements de protection individuelle (JO L 393, 30.12.1989, p. 18); Directive 90/269/CEE, du Conseil du 29 mai 1990 concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé relatives à la manutention manuelle de charges comportant des risques, notamment dorso-lombaires, pour les travailleurs (JO L 156, 21.6.1990, p. 9); Directive 90/270/CEE du Conseil du 29 mai 1990 concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé relatives au travail sur des équipements à écran de visualisation (JO L 156, 21.6.1990, p. 14); Directive 92/57/CEE du Conseil du 24 juin 1992 concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé à mettre en œuvre sur les chantiers temporaires ou mobiles (JO L 245, 26.8.1992, p. 6); Directive 92/58/CEE du Conseil du 24 juin 1992 concernant les prescriptions minimales pour la signalisation de sécurité et/ou de santé au travail (JO L 245, 26.8.1992, p. 23); Directive 92/85/CEE du Conseil, du 19 octobre 1992, concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleuses enceintes, accouchées ou allaitantes au travail (JO L 348, 28.11.1992, p. 1); Directive 92/91/CEE du Conseil du 3 novembre 1992 concernant les prescriptions minimales visant à améliorer la protection en matière de sécurité et de santé des travailleurs des industries extractives par forage (JO L 348, 28.11.1992, p. 9); Directive 92/104/CEE du Conseil du 3 décembre 1992 concernant les prescriptions minimales visant à améliorer la protection en matière de sécurité et de santé des travailleurs des industries extractives à ciel ouvert ou souterraines (JO L 404, 31.12.1992, p. 10); Directive 93/103/CE du Conseil du 23 novembre 1993 concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé au travail à bord des navires de pêche (JO L 307, 13.12.1993, p. 1); Directive 98/24/CE du Conseil du 7 avril 1998 concernant la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs contre les risques liés à des agents chimiques sur le lieu de travail (JO L 131, 5.5.1998, p. 11); Directive 99/92/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1999 concernant les prescriptions minimales visant à améliorer la protection en matière de sécurité et de santé des travailleurs susceptibles d'être exposés au risque d'atmosphères explosives (JO L 23, 28.1.2000, p. 57); Directive 02/44/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 juin 2002 concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé relatives à l'exposition des travailleurs aux risques dus aux agents physiques (vibrations) (JO L 177, 6.7.2002, p. 13); Directive 03/10/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 février 2003 concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé relatives à l'exposition des travailleurs aux risques dus aux agents physiques (bruit) (JO L 42, 15.2.2003, p. 38); Directive 04/40/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé relatives à l'exposition des travailleurs aux risques dus aux agents physiques (champs électromagnétiques) (JO L 159, 30.4.2004, p. 1) et Directive 2006/25/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2006 relative aux prescriptions minimales de sécurité et de santé relatives à l'exposition des travailleurs aux risques dus aux agents physiques (rayonnements optiques artificiels) (JO L 114, 27.4.2006, p. 38). Trois directives dans le domaine ne prévoient pas l'établissement de rapports de mise en œuvre pratique, à savoir: la directive 83/477/CEE du Conseil du 19 septembre 1983 concernant la protection des travailleurs contre les risques liés à une exposition à l'amiante pendant le travail; la directive 2000/54/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 septembre 2000 concernant la protection des travailleurs contre les risques liés à l'exposition à des agents biologiques au travail (septième directive particulière au sens de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 89/391/CEE), ainsi que la directive 2004/37/CE du parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 concernant la protection des travailleurs contre les risques liés à l'exposition à des agents cancérigènes ou mutagènes au travail (sixième directive particulière au sens de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 89/391/CEE).

⁽³⁾ Directives 91/383/CEE du Conseil, du 25 juin 1991, complétant les mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé au travail des travailleurs ayant une relation de travail à durée déterminée ou une relation de travail intérimaire (JO L 206, 29.7.1991, p. 19), Directive 92/29/CEE du Conseil, du 31 mars 1992, concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé pour promouvoir une meilleure assistance médicale à bord des navires (JO L 113, 30.4.1992, p. 19) et Directive 94/33/CE du Conseil, du 22 juin 1994, relative à la protection des jeunes au travail (JO L 216, 20.8.1994, p. 12).

⁽⁴⁾ JO L 263, 24.9.1983, p. 25.

⁽⁵⁾ JO L 262, 17.10.2000, p. 21.

⁽⁶⁾ JO L 229, 29.6.2004, p. 23.

2.2 Observations générales

2.2.1 L'environnement de travail est une compétence communautaire qui est essentielle si l'on veut favoriser une concurrence durable sur le marché unique et une Europe sociale. Les entreprises ne doivent pas pouvoir être en compétition sur le terrain de la santé des travailleurs ni de l'environnement de travail qu'elles mettent en place.

2.2.2 Le CESE se félicite de la présente proposition de la Commission. Celle-ci est clairement source d'économies de temps et d'argent pour les États membres. L'élaboration des rapports nécessitait, pour les pouvoirs publics nationaux, d'y consacrer un temps considérable. En raison des intervalles de temps prévus par les différentes directives, les évaluations sont effectuées actuellement presque en continu, ce qui occasionne des dépenses administratives déraisonnables.

2.2.3 Le fait de coordonner les fréquences et d'organiser l'ensemble du travail de rapport dans un rapport continu donne un meilleur aperçu de la situation aux États membres. Cela permettrait aussi de mieux de rendre compte des relations entre les différents risques pour la santé que les directives cherchent à prévenir. Les différents problèmes liés à l'environnement de travail sont souvent liés entre eux, et un rapport coordonné pourrait donner une meilleure vision de l'ensemble des effets de ces directives. Il est important d'élaborer régulièrement des rapports sur la mise en œuvre pratique des dispositions prévues par les directives sur l'environnement de travail, si l'on veut avoir une vision d'ensemble de toutes les mesures et de leurs effets sur la santé et la sécurité des travailleurs dans l'Union européenne.

2.2.4 Le CESE souhaiterait toutefois que la Commission propose d'exiger des États membres une concertation avec les partenaires sociaux sur tous les chapitres du rapport avant que celui-ci ne soit envoyé à la Commission, et d'y faire figurer le point de vue des partenaires sociaux.

2.2.5 La proposition à l'examen implique également une augmentation du degré de transparence dans l'intérêt des citoyens et des intéressés. C'est de cette manière que l'on rapprochera l'Europe des citoyens et que l'on renforcera la démocratie.

Bruxelles, le 17 janvier 2007.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

Avis du Comité économique et social sur le thème «Bilan concernant la réalité de la société européenne»

(2007/C 93/11)

Le 5 octobre 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 le «Bilan concernant la réalité de la société européenne»

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 19 décembre 2006 (rapporteur: M. OLSSON).

Lors de sa 432^e session plénière des 17 et 18 janvier 2007 (séance du 18 janvier), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 153 voix pour, 3 voix contre et 6 abstentions.

1. Introduction

1.1 En juin 2006, le Conseil européen a souligné qu'il importe de rapprocher la dimension sociale de la réalité des citoyens et a accueilli avec satisfaction l'intention de la Commission européenne de faire un bilan des réalités sociales dans l'UE. Le Conseil a invité la Commission à publier un rapport intermédiaire avant le Conseil de printemps 2007 ⁽¹⁾.

1.2 Dans ce contexte, la Commission européenne a demandé au CESE d'élaborer un avis exploratoire qui traite de la façon de procéder pour «réaliser un bilan détaillé de la réalité de la société européenne et lancer un programme en faveur de l'accès et de la solidarité, une dimension sociale, parallèlement au réexamen du marché unique et en étroite coordination avec celui-ci» ⁽²⁾. Le présent avis porte sur le premier aspect. Un autre avis du CESE examine l'état d'avancement du marché unique.

1.3 La Commission estime que «les politiques et programmes de solidarité européens doivent favoriser une qualité de vie accrue, une plus grande cohésion sociale et augmenter les possibilités offertes aux citoyens de l'Union, en travaillant avec les autorités nationales, régionales et autres sur le terrain, ainsi qu'avec les partenaires sociaux, en promouvant le dialogue social et en s'engageant auprès de la société civile» ⁽³⁾. Le bilan examinera les principaux éléments déclencheurs des transformations sociales et servira de fondement à la conception de politiques européennes pour la prochaine décennie, dans l'optique de dégager un nouveau consensus sur les défis sociaux que devra relever l'Europe ⁽⁴⁾.

1.4 Cette initiative témoigne d'un intérêt renouvelé pour les questions sociales manifesté au plus haut niveau à la suite des votes négatifs lors des référendums en France et aux Pays-Bas. La présidence britannique a invité les États membres à un sommet extraordinaire (Hampton Court) consacré au modèle social européen en octobre 2005. Les chanceliers allemand et autrichien ont proposé d'intégrer un «chapitre social» à la version reformulée du traité constitutionnel.

1.5 Le CESE approuve les projets de la Commission. Il fait remarquer que le choix d'élaborer un bilan concernant la réalité de la société européenne traduit une approche allant au-delà d'un simple examen des questions sociales au sens traditionnel. Le bilan peut constituer un instrument important permettant de rapprocher l'Europe des citoyens et de répondre à leurs attentes quant aux résultats que doivent apporter les politiques européennes. Cette initiative peut aussi apparaître comme un moyen de trouver un équilibre entre les dimensions sociale et économique de l'UE.

1.6 Le CESE souligne que le processus de bilan doit reposer sur une définition précise de ses objectifs et des modalités de sa mise en œuvre dans le temps. Pour qu'il soit fructueux et qu'il constitue davantage qu'un simple exercice académique, il doit également apporter une valeur ajoutée aux autres politiques, actions et débats de l'UE qui portent sur les réalités sociales, et être en conformité avec ceux-ci. Par conséquent, un tel bilan doit être étroitement lié à la stratégie de Lisbonne et l'agenda social et il doit évaluer les instruments de la politique sociale européenne ainsi que leur mise en œuvre. Il convient de consacrer suffisamment de temps à ce bilan pour pouvoir réellement y associer la société civile organisée à tous les niveaux.

1.7 Le présent avis constitue une première contribution du Comité; il sera suivi d'autres activités au cours du processus de bilan.

2. Observations générales

2.1 Les réalités de la société européenne ont déjà été bien répertoriées par les chercheurs, les institutions et les organisations ⁽⁵⁾. Le CESE les a également décrites dans différents avis à l'appui de ses conclusions et recommandations.

Il faut mettre l'accent sur les aspects positifs du développement économique et social de l'Europe qui sont les principaux facteurs à l'origine des réalités sociales actuelles: une qualité de vie reconnue dans le monde entier, un allongement de la durée de vie, de nouvelles opportunités économiques, la mobilité sociale,

⁽¹⁾ Conseil européen de juin 2006, paragraphe 21.

⁽²⁾ Voir la lettre du 5 octobre 2006 de M^{me} Wallström, vice-présidente de la Commission européenne.

⁽³⁾ Voir *ibidem* et le document COM(2006) 211 final «Un projet pour les citoyens — produire des résultats pour l'Europe», pages 4 et 5.

⁽⁴⁾ Voir le programme de travail de la Commission européenne COM(2006) 629 final.

⁽⁵⁾ Le Bureau des conseillers de politique européenne — centre de réflexion au sein de la Commission européenne — publiera bientôt un document destiné à servir de référence en la matière.

de meilleures conditions de travail et des niveaux élevés d'éducation et de protection sociale. Dans un contexte de plein emploi et de protection sociale étendue, les Trente glorieuses ont favorisé la construction d'un État providence relativement homogène en Europe, qui constitue un soutien à la croissance économique.

2.2 Le CESE est fermement convaincu que ces éléments positifs sont étroitement liés à l'association vertueuse de politiques économiques à des politiques sociales et d'emploi. Le CESE souligne que la politique sociale devrait être envisagée comme un facteur productif.

2.3 Toutefois, comme au cours des dernières décennies, la société européenne est confrontée à de profonds changements sociaux: l'emploi et le marché du travail font l'objet de transformations majeures, qui auront pour résultat une mutation rapide des réalités sociales pour les travailleurs. L'Europe est le terrain d'évolutions démographiques sans précédent. Il faut mettre en évidence et analyser la cause du recul de la natalité. Dans certains États membres, la pratique montre qu'une politique bien conçue destinée à permettre de concilier vie de famille et vie professionnelle au moyen, d'une part, d'un système global et opérationnel d'accueil des enfants et, d'autre part, de mesures visant à faire augmenter l'emploi des femmes, pourrait contribuer à une reprise de la natalité. De surcroît, l'immigration jouera un rôle de plus en plus important s'agissant d'endiguer la tendance à la baisse démographique. L'intégration des immigrants et des minorités ethniques constitue un défi important.

2.4 Les mutations socioéconomiques dont témoigne la transition à une société globale, postindustrielle et vieillissante ont conduit à l'apparition de nouvelles opportunités mais aussi de nouveaux risques sociaux. Elles concerneront des pans plus importants de la société que ce ne fut le cas par le passé. La capacité de l'État providence à assurer le bien-être de tous ses citoyens à travers des politiques d'emploi et de protection sociale adéquates et durables est mise à mal. La pauvreté persiste liée notamment aux risques d'exclusion sociale et de précarité durables, qui touchent essentiellement les femmes, les immigrés, les jeunes et les personnes non-qualifiées. Cette pauvreté augmente dans certaines zones où le niveau de chômage demeure élevé. Du fait de la transition rapide vers une économie de la connaissance, des compétences peuvent être frappées d'obsolescence et les carrières professionnelles perdent en stabilité. La flexibilité doit aller de pair avec de nouvelles formes de protection sociale ainsi que des politiques actives en faveur de l'emploi et de l'éducation et la formation tout au long de la vie afin de contrecarrer le risque de précarité qu'elle peut engendrer.

2.5 L'apparition de nouvelles structures familiales, de nouveaux modes de vie et modèles culturels, les changements démographiques, le regroupement dans les grands centres urbains, la mobilité croissante, un accès plus aisé à l'information ainsi que le développement de nouveaux modèles de consommation et comportements individuels sont également des facteurs de transformation de la société; par ailleurs les changements environnementaux et climatiques auront très bientôt un grand impact sur les citoyens et la société. Il convient également de tenir compte de l'opinion et du comportement des citoyens.

2.6 Le progrès économique et social global auquel on assiste en Europe dissimule souvent la diversité et l'inégalité des réalités

sociales existant à tous les niveaux. Cependant, ce qui compte dans le fond est la réalité sociale sur le terrain et la qualité de vie de chaque personne prise individuellement. Il en résulte que le bilan des réalités sociales doit prendre pour point de départ le niveau de la société situé au plus près des citoyens.

2.7 La diversité s'est considérablement accrue à la suite des deux derniers élargissements. Chacun des élargissements précédents a conduit l'Union européenne à s'attaquer à certaines réalités sociales en vue de faciliter le processus d'adhésion. Nombre des politiques sociales prioritaires de l'UE peuvent être envisagées dans ce contexte: par exemple la sécurité sociale des travailleurs migrants, la cohésion sociale, le dialogue social, la politique de l'emploi et la promotion de l'égalité entre hommes et femmes.

Un élargissement s'accompagne toujours d'importants défis en ce qui concerne la cohésion de l'UE et la réalisation de certains des objectifs de Lisbonne, en particulier en matière de politique sociale et de l'emploi. Le rapport Kok sur l'examen à mi-parcours de la stratégie de Lisbonne attire l'attention sur le fait que l'élargissement est source de frictions au sein de l'UE, et «à défaut de perspectives de convergence, ces frictions augmenteront». Au cours des prochaines années, il conviendra de mettre davantage l'accent, dans le cadre de la politique d'intégration, sur l'approfondissement social de l'Union. À cette fin, l'UE a besoin notamment de conditions macroéconomiques générales favorisant la croissance et l'emploi.

Le CESE constate que se maintiennent de fortes disparités économiques et sociales entre États membres. Il estime que l'élargissement ne doit pas être perçu comme étant porteur d'un risque de réduction de la dimension sociale, mais plutôt comme une occasion d'améliorer les conditions de vie et de travail, non seulement dans les nouveaux États membres mais aussi dans l'Europe tout entière, soutenue d'une politique européenne plus ciblée.

2.8 Le bilan peut être considéré comme une étape importante dans la perspective de donner du contenu à un modèle social européen d'avenir, sur les bases proposées dans un avis récemment adopté par le CESE⁽⁶⁾: un modèle dynamique, permettant de relever les nouveaux défis et véhiculant l'idée d'un espace de prospérité démocratique, écologique, compétitif et solidaire, et source d'intégration sociale pour tous les citoyens d'Europe.

3. Observations particulières

3.1 Comme évoqué ci-dessus, le Comité a décrit les réalités de la société européenne en ce qui concerne quasiment tous les domaines sociétaux, et ce non seulement dans les avis qu'il a élaborés en réponse aux saisines ordinaires de la Commission, mais également par le biais d'avis d'initiative et exploratoires.

3.2 Les récents avis du CESE abordent par exemple la citoyenneté, l'emploi, les conditions de travail, l'éducation et la formation tout au long de la vie, la cohésion sociale et territoriale, la protection sociale, l'exclusion sociale, les personnes handicapées, l'égalité entre hommes et femmes, la jeunesse, les droits des enfants, le vieillissement de la population, l'immigration et l'intégration, l'environnement et le développement

⁽⁶⁾ Voir l'avis du CESE du 6 juillet 2006 «Cohésion sociale: donner du contenu à un modèle social européen», rapporteur: M. Ehnmark, JO C 309 du 16.12.2006.

durable, la sécurité alimentaire et la protection du consommateur, les communications et les transports, les services touristiques d'intérêt général, la santé publique, l'obésité et les conséquences sociales du changement climatique ainsi que la stratégie plus globale de Lisbonne.

Certains des avis exploratoires et d'initiative élaborés au cours de la période précédente présentent un grand intérêt pour la réalisation de ce bilan ⁽⁷⁾. D'autres avis font actuellement l'objet de travaux et pourront être intégrés au processus.

3.3 En vue d'examiner les réalités sociales spécifiques et d'ensemble, ainsi que d'évaluer l'efficacité de ses mesures politiques, l'UE doit avoir à sa disposition des indicateurs qui en donnent une image suffisamment détaillée et précise. Afin de développer la «performance en matière de protection sociale», le CESE a suggéré des outils d'étalonnage, des indicateurs plus fiables et qualitatifs ⁽⁸⁾, qui devraient être utilisés pour élaborer le bilan. Le CESE souligne de nouveau qu'il convient d'inviter les acteurs concernés à prendre part à la définition et l'évaluation des indicateurs ⁽⁹⁾.

3.4 Le CESE note que les statistiques relatives au marché du travail et aux migrations font défaut et qu'il est nécessaire de disposer de données plus globales du point de vue de la répartition hommes/femmes et de la pauvreté. Il propose par conséquent de confier à Eurostat la mission de développer des statistiques qui reflètent de manière précise les tendances sociales qui se manifestent au sein de la société et de lui allouer les ressources correspondantes; la Fondation de Dublin pourrait intervenir en complément pour une analyse plus qualitative.

⁽⁷⁾ Voir les avis du CESE suivants:

- avis du 29 septembre 2005 sur «La pauvreté des femmes en Europe», rapporteuse: M^{me} King (JO C 24 du 31 janvier 2006);
- avis du 16 décembre 2004 sur les «Relations entre générations», rapporteur: M. Bloch-Lainé (JO C 157 du 28 juin 2005);
- avis du 13 septembre 2006 sur «L'immigration au sein de l'UE et les politiques d'intégration: la collaboration entre les gouvernements régionaux et locaux et les organisations de la société civile», rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS, JO C 318 du 23.12.2006;
- avis du 13 septembre 2006 sur «La participation de la société civile à la lutte contre le crime organisé et le terrorisme», rapporteurs: MM. RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO, PARIZA CASTAÑOS et CABRA de LUNA, JO C 318 du 23.12.2006;
- avis du 14 septembre 2006 sur la «Citoyenneté européenne et les moyens de la rendre à la fois visible et effective», rapporteur: M. VEÛER, JO C 318 du 23.12.2006;
- avis du 9 février 2005 sur la «Politique de l'emploi: rôle du CESE après l'élargissement et dans la perspective du processus de Lisbonne», rapporteur: M. GREIF (JO C 221 du 8 septembre 2005);
- avis du 7 juin 2004 sur les «Mutations industrielles et la cohésion économique, sociale et territoriale», rapporteur: M. Leirião et corapporteur: M. CuÛ;
- avis du 14 juillet 2005 sur la «Portée et effets de la délocalisation d'entreprises», rapporteur: M. Rodríguez García-Caro et corapporteur: M. Nusser, JO C 294 du 25.11.2005;
- avis du 17 mai 2006 sur le thème «Flexicurité: le cas du Danemark», rapporteuse: M^{me} Vium, JO C 195 du 18.8.2006;
- avis du 31 mars 2004 sur «La dimension sociale de la culture», rapporteur: M. Le Scornet (JO C 112 du 30 avril 2004);
- avis du 16 mars 2006 sur la «Violence domestique envers les femmes», rapporteuse: M^{me} HEINISCH (JO C 110 du 9 mai 2006);
- avis du 14 septembre 2006 sur le thème «Relever les défis du changement climatique — Le rôle de la société civile», rapporteur: M. EHNMARK, JO C 318 du 23.12.2006.

⁽⁸⁾ Voir l'avis du CESE du 13 juillet 2005 sur la «Communication de la Commission — L'Agenda social», rapporteuse: M^{me} Engelen-Kefér (JO C 294 du 25 novembre 2005).

⁽⁹⁾ Voir l'avis du CESE sur «Les indicateurs sociaux» (avis d'initiative), rapporteuse: M^{me} Giacomina Cassina (JO C 221 du 19 septembre 2002).

4. Un nouveau consensus sur les défis sociaux que devra relever l'Europe — quelques grandes lignes

La nécessité d'impliquer la société civile organisée

4.1 Le CESE souligne qu'un bilan des réalités sociales destiné à dégager un nouveau consensus doit être fondé sur un processus qui associe la société civile organisée à tous les niveaux à travers une approche ascendante. Il faut consacrer suffisamment de temps à ce processus de bilan pour qu'il puisse réellement atteindre les citoyens et leurs organisations. Si tel n'est pas le cas, il risque de n'être guère plus qu'une consultation superficielle à haut niveau et entre experts.

4.2 Étant donné que le bilan des réalités sociales doit être réalisé à l'échelon le plus proche du citoyen, les partenaires sociaux et les autres acteurs concernés ont un rôle important à jouer, à côté des pouvoirs locaux, pour identifier et formuler les besoins et les problèmes de société naissants. L'expérience mise en commun peut permettre de mobiliser les entreprises et les citoyens pour des actions locales et elle servira par ailleurs à la réalisation d'un bilan plus systématique aux niveaux national et européen.

4.3 Le CESE estime que pour promouvoir une approche ascendante et des «méthodes» appropriées, la Commission européenne devrait apporter un soutien financier à l'organisation de ce bilan aux niveaux national et régional et fournir une aide logistique pour le lancement de ce processus. Il importe également de développer de nouvelles méthodes et d'assurer un transfert de bonnes pratiques relatives à l'implication de tous les acteurs concernés.

4.4 Il revient aux participants eux-mêmes de définir le contenu que doit avoir une approche ascendante du bilan des réalités sociales. Le débat ne doit faire l'objet d'aucune restriction. Toutefois, en accord avec la Commission, le CESE recommande que soient envisagés certains thèmes transversaux comme l'égalité des chances et la non-discrimination, les droits sociaux et l'accès aux services d'intérêt général ainsi que les relations entre les dimensions sociale et économique ⁽¹⁰⁾.

4.5 Les gouvernements nationaux doivent prendre ce processus au sérieux et faire en sorte d'intégrer ce bilan ainsi que les conclusions qui en ressortiront au sein des programmes nationaux de réforme de la stratégie de Lisbonne et au sein d'autres politiques.

4.6 Le CESE peut jouer un rôle actif tant au niveau national qu'européen à travers les membres et les organisations qu'il représente. Dans les pays où ils existent, les conseils économiques et sociaux ou d'autres institutions similaires, devraient aussi être mobilisés.

4.7 Au niveau européen, le CESE peut organiser un forum consultatif en coopération avec la Commission, lors du lancement du processus pour établir un calendrier d'actions, ainsi qu'au moment où il prendra fin pour assurer un suivi. Le Comité propose d'associer le Groupe de liaison ⁽¹¹⁾ à ses activités dans ce domaine.

⁽¹⁰⁾ Le bilan sera établi en 2007, année européenne de l'égalité des chances pour tous.

⁽¹¹⁾ Le Groupe de liaison avec les organisations et réseaux européens de la société civile est à la fois un organe de liaison et une structure de dialogue politique entre le CESE et ces organisations et réseaux.

5. Un nouveau programme d'action sociale

5.1 Il n'est pas possible de dresser ce bilan sans aborder simultanément les différentes méthodes et instruments de la politique sociale de l'UE et leur efficacité pour ce qui est de relever les nouveaux défis sociaux. Il faut trouver un juste équilibre entre la délimitation et la complémentarité des compétences de l'UE et des États membres ainsi qu'entre l'utilisation d'actes législatifs européens et de la méthode ouverte de coordination (MOC). Parallèlement, il est nécessaire que l'acquis communautaire existant soit mis en œuvre.

5.2 Il convient d'analyser les instruments actuels de l'UE afin d'évaluer leur efficacité, notamment dans l'hypothèse d'une érosion des politiques sociales de l'UE et de l'acquis social. En novembre 2006, la présidence finlandaise a organisé une conférence sur le thème de l'eupéanisation de la protection sociale, dont une des conclusions a été que la dimension européenne de la politique sociale devrait être davantage développée et s'appuyer notamment sur une meilleure utilisation de la MOC.

5.3 L'efficacité de la MOC suscite des interrogations car beaucoup de gouvernements ne s'impliquent pas véritablement. Le processus de bilan doit permettre d'analyser des moyens de renforcer la MOC afin que celle-ci joue un rôle décisif pour atteindre les objectifs de la stratégie de Lisbonne.

5.4 La diversité existante et les priorités nationales limitent le champ de la législation sociale à l'échelon de l'UE. Toutefois, les résultats du processus de bilan doivent être envisagés au regard de la nécessité de mettre en place de nouveaux textes législatifs, de modifier ou de simplifier la législation existante. Des actions législatives clés et pertinentes peuvent être nécessaires lorsque l'existence de différences excessives constitue un frein à la performance économique et qu'elle devient la source de tensions dans les relations entre États membres.

5.5 Le CESE souligne le rôle particulier et important qui est joué par le dialogue social à tous les niveaux tant pour la réalisation du bilan des réalités sociales que pour la prise d'initiatives en vue de trouver des solutions communes aux défis rencontrés. Au niveau européen, le dialogue social, qui trouve son fondement dans le traité, devrait être pleinement exploité. Le Comité soutient le programme triennal des partenaires sociaux européens et note avec satisfaction que l'UE intervient en soutien du dialogue social dans les nouveaux États membres.

5.6 La participation des autres organisations représentatives de la société civile à la définition des politiques devrait être

renforcée. Ces organisations sont actives dans tous les domaines de la société et à tous les niveaux pour donner une voix aux citoyens et les inciter à agir collectivement en vue d'améliorer leurs conditions de vie. Il convient de reconnaître leur rôle aussi bien pour le bilan des politiques sociales que la gouvernance de celles-ci. En outre, il y a lieu de mieux mettre en avant la fonction assumée par l'économie sociale s'agissant d'organiser la production et les services d'une manière qui réponde aux besoins des citoyens et d'améliorer leurs conditions de vie.

5.7 Le CESE suggère qu'au moment de conclure le processus de bilan, la Commission européenne organise un «sommet des citoyens» qui porte sur le thème des réalités sociales et assure la représentation de tous les acteurs concernés. La Commission joue un rôle décisif pour ce qui est d'identifier quelles réalités sociales peuvent être mieux abordées au niveau de l'UE. La société civile organisée, les parlements nationaux et les collectivités régionales devraient être invités à faire part de leurs propres propositions. À titre de suivi, le CESE préconise d'organiser un second Conseil européen extraordinaire consacré au modèle social européen (Hampton Court 2).

5.8 Pour ériger les fondements d'un nouveau consensus sur les défis sociaux que devra relever l'Europe, on pourrait définir un nouveau «programme d'action sociale» qui prenne en compte aussi bien les réalités économiques que les attentes sociales. Le Comité souhaiterait souligner que l'introduction dans les années 1980 de la stratégie pour le marché unique «1992» s'est accompagnée d'un tel programme et que la Commission vise aujourd'hui à lancer «une dimension sociale, parallèlement au réexamen du marché unique et en étroite coordination avec celui-ci».

5.9 Ce programme serait nécessairement fondé sur des valeurs partagées, une affirmation forte de la relation entre le progrès économique et social et une (re)définition de ce qui constitue le ciment de la société européenne, qui lie aussi bien les citoyens que les États membres et est à la source d'un niveau élevé de capital social. Il s'accompagnerait d'un calendrier d'actions précis et concret qui rassemble les différents acteurs, offre une réflexion sur la manière d'utiliser efficacement les instruments actuels de l'UE et permette de faire face aux besoins et aux attentes en matière sociale et ce au niveau européen comme national, dans le contexte de la mondialisation et dans le cadre général de l'acquis social européen.

Bruxelles, le 18 janvier 2007.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS