

Journal officiel

de l'Union européenne

C 161

Édition
de langue française

Communications et informations

50^e année

13 juillet 2007

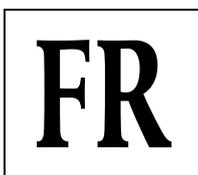
<u>Numéro d'information</u>	Sommaire	Page
	III <i>Actes préparatoires</i>	
	Comité économique et social européen	
	434^{ème} session plénière des 14 et 15 mars 2007	
2007/C 161/01	Avis du Comité économique et social européen sur «L'impact économique et budgétaire du vieillissement des populations»	1
2007/C 161/02	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social européen sur la nécessité de développer une stratégie coordonnée en vue d'améliorer la lutte contre la fraude fiscale» COM(2006) 254 — 2006/0076 (COD)	8
2007/C 161/03	Avis du Comité économique et social européen sur «Le logement et la politique régionale»	17
2007/C 161/04	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Conseil concernant les impôts indirects frappant les rassemblements de capitaux (Refonte)» COM(2006) 760 final — 2006/0253 (CNS)	23
2007/C 161/05	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant le montage a posteriori de rétroviseurs sur les poids lourds immatriculés dans la Communauté» COM(2006) 570 final — 2006/0183 (COD)	24
2007/C 161/06	Avis du Comité économique et social européen sur la Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création de l'Institut européen de technologie COM(2006) 604 final/2 — 2006/0197 (COD)	28
2007/C 161/07	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative au champ de vision et aux essuie-glaces des tracteurs agricoles ou forestiers à roues (version codifiée)» COM(2006) 651 final — 2006/0216 (COD)	35
2007/C 161/08	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à certains éléments et caractéristiques des tracteurs agricoles ou forestiers à roues (version codifiée)» COM(2006) 662 final — 2006/0221 (COD)	36

FR

Prix:
22 EUR

(Suite au verso)

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire (<i>suite</i>)	<i>Page</i>
2007/C 161/09	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la vitesse maximale par construction et aux plates-formes de chargement des tracteurs agricoles ou forestiers à roues (version codifiée)» COM(2006) 667 <i>final</i> — 2006/0219 (COD)	37
2007/C 161/10	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative au dispositif de direction des tracteurs agricoles ou forestiers à roues (version codifiée)» COM(2006) 670 <i>final</i> — 2006/0225 (COD)	38
2007/C 161/11	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition modifiée de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux actions en cessation en matière de protection des intérêts des consommateurs» (version codifiée) COM(2006) 692 <i>final</i> — 2003/0099 (COD)	39
2007/C 161/12	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil abrogeant la directive 71/304/CEE du Conseil, du 26 juillet 1971, concernant la suppression des restrictions à la libre prestation de services dans le domaine des marchés publics de travaux et à l'attribution de marchés publics de travaux par l'intermédiaire d'agences ou de succursales» COM(2006) 748 <i>final</i> — 2006/0249 (COD)	40
2007/C 161/13	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil rapprochant les législations des États membres sur les marques» (version codifiée) COM(2006) 812 <i>final</i> — 2006/0264 (COD)	44
2007/C 161/14	Avis du Comité économique et social européen sur «25 actes à adapter d'urgence à la décision 1999/468/CE du Conseil du 28 juin 1999 fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission, modifiée par la décision 2006/512/CE du Conseil du 17 juillet 2006» COM(2006) 901, 902, 903, 905, 906, 907, 908, 909, 910, 911, 912, 913, 914, 915, 916, 917, 918, 919, 920, 921, 922, 923, 924, 925, 926 <i>final</i>	45
2007/C 161/15	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil instaurant un cadre d'action communautaire en vue de parvenir à une utilisation durable des pesticides» COM(2006) 373 <i>final</i> — 2006/0132 (COD)	48
2007/C 161/16	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil abrogeant la directive 68/89/CEE du Conseil relative au rapprochement des législations des États membres concernant le classement des bois bruts» COM(2006) 557 <i>final</i> — 2006/0178 (COD)	53
2007/C 161/17	Avis du Comité économique et social européen sur «Le bien-être des animaux — étiquetage»	54
2007/C 161/18	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 883/2004 concernant la coordination des systèmes de sécurité sociale, et déterminant le contenu de l'annexe XI» COM(2006) 7 <i>final</i> — 2006/0008 (COD)	61
2007/C 161/19	Avis du Comité économique et social européen sur «La famille et l'évolution démographique»	66
2007/C 161/20	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la protection des travailleurs salariés en cas d'insolvabilité de l'employeur (version codifiée)» COM(2006) 657 <i>final</i> — 2006/0220 (COD)	75
2007/C 161/21	Avis du Comité économique et social européen sur le «Livre vert — La protection diplomatique et consulaire du citoyen de l'Union dans les pays tiers» COM(2006) 712 <i>final</i>	75



<u>Numéro d'information</u>	Sommaire (<i>suite</i>)	<i>Page</i>
2007/C 161/22	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission — Mettre en œuvre le programme communautaire de Lisbonne — Les services sociaux d'intérêt général dans l'Union européenne» COM(2006) 177 <i>final</i>	80
2007/C 161/23	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen "Pour une Europe en mouvement — Mobilité durable pour notre continent — Examen à mi-parcours du Livre blanc sur les transports publié en 2001 par la Commission européenne"» COM(2006) 314 <i>final</i>	89
2007/C 161/24	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant un programme communautaire d'étiquetage relatif à l'efficacité énergétique des équipements de bureau» COM(2006) 576 <i>final</i> — 2006/0187 (COD)	97
2007/C 161/25	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant application de règles de concurrence aux secteurs des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable» COM(2006) 722 <i>final</i> — 2006/0241 (COD)	100



III

(Actes préparatoires)

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

434^{ème} SESSION PLÉNIÈRE DES 14 ET 15 MARS 2007

Avis du Comité économique et social européen sur «L'impact économique et budgétaire du vieillissement des populations»

(2007/C 161/01)

Le 16 mai 2006, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur: «*L'impact économique et budgétaire du vieillissement des populations*».

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 23 février 2007 (rapporteuse: M^{me} FLORIO).

Lors de sa 434^e session plénière des 14 et 15 mars 2007 (séance du 14 mars 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 109 voix pour, 0 voix contre et 2 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 En élaborant cet avis exploratoire, le CESE répond à la lettre de M^{me} Margot WALLSTRÖM, vice-présidente de la Commission européenne, mais il prend en considération les avis qui ont été présentés au cours des dernières années, qui sont l'expression des observations, des analyses et des propositions présentées par notre Comité sur ces thèmes.

Marché du travail

1.2 Le CESE estime qu'en matière de politiques démographiques, il y a lieu de poursuivre les objectifs de Lisbonne; ainsi, les changements démographiques rapides qui interviennent sur le marché du travail rendent urgentes des mesures destinées à résoudre les problèmes connexes:

- accroître dans la mesure du possible le taux d'emploi dans la tranche des travailleurs de plus de cinquante ans, tant pour ce qui est du travail salarié que du travail indépendant,
- promouvoir des instruments favorisant la réinsertion et le recyclage des travailleurs âgés, de manière à leur garantir une retraite décente,
- freiner l'éviction du marché du travail des travailleurs de plus de 50 ans, qui souhaitent continuer d'exercer leur activité professionnelle.

1.3 Il est nécessaire de décourager l'éviction des travailleurs âgés des postes de travail; bien au contraire, il convient de prêter une attention accrue à l'insertion des travailleurs âgés dans le cycle de production.

1.4 Le poste de travail devrait être corrélé à la formation et à l'expérience professionnelle des travailleurs, sans aucune discrimination entre les générations. Le CESE invite en conséquence l'ensemble des États membres à transposer et à mettre en œuvre dans les meilleurs délais la directive en faveur de «l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail» (2000/78/CE).

1.5 Une meilleure organisation du travail exige une évaluation de la typologie des fonctions exercées (secteurs à risques, tâches pénibles ou répétitives).

Éducation et formation tout au long de la vie

1.6 Les programmes de formation permanente constituent la clef pour mieux valoriser les travailleurs âgés de plus de 50 ans tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des entreprises. Il y aurait donc lieu de diffuser et de surveiller les exemples des meilleures pratiques, comme le prévoient les rapports annuels de suivi présentés par les partenaires sociaux européens.

1.7 Une politique favorisant un emploi de qualité permet d'orienter et de former des générations de citoyens tout au long de leur carrière. Elle implique que les partenaires sociaux et tous les acteurs économiques et sociaux concernés interviennent, à l'échelon local, national et européen.

Pour un pacte entre les générations

1.8 La recherche et l'innovation sont un investissement essentiel tant pour les générations futures que pour les citoyens européens d'aujourd'hui. C'est la raison pour laquelle il faut inciter les jeunes à s'inscrire auprès de facultés scientifiques et instaurer des conditions d'emploi appropriées dans le domaine de la technologie et de la recherche.

L'Union européenne doit combler l'écart existant avec d'autres pays, tels que la Chine et l'Inde, qui au cours des dernières années ont réalisé dans ces domaines des avancées très significatives.

1.9 L'investissement dans les régions défavorisées aide les jeunes à ne pas abandonner ces territoires et contribue à ce qu'ils deviennent l'outil du développement et de la revalorisation territoriale.

1.10 Au cours de l'année 2007, consacrée à l'égalité des chances pour tous, il conviendrait de faire porter l'essentiel de la réflexion sur les moyens de concilier la vie privée et professionnelle, afin que les choix de la maternité et de la paternité ne soient pas conditionnés par des situations marquées par la précarité, les difficultés et la solitude de la cellule familiale lorsqu'elle affronte les coûts, qui ne sont pas seulement économiques, de la naissance d'un enfant.

Les femmes et le marché du travail dans l'Union européenne

1.11 Le CESE estime qu'il y a lieu de développer l'utilisation de directives importantes comme celle des congés parentaux, de garantir des services de garde d'enfants, de soins et d'assistance aux personnes âgées; il pense également qu'il faut combler rapidement les écarts salariaux entre les hommes et les femmes, combattre la précarité et l'instabilité de l'emploi qui souvent sont la cause de la pauvreté de nombreuses femmes en Europe. Il faut également prévoir des mesures incitant les hommes à assumer une plus large part des responsabilités familiales. La natalité et l'emploi des femmes ne doivent pas être antinomiques: c'est la raison pour laquelle il y a lieu d'adopter tous les instruments permettant de concilier la vie professionnelle des mères et le temps passé avec leurs enfants.

1.12 Des mesures qui garantissent aux femmes des opportunités et des possibilités d'accéder à des postes d'encadrement doivent être adoptées également dans l'entreprise.

Le rôle et l'importance de l'immigration dans le contexte des changements démographiques

1.13 L'immigration constitue une des solutions nécessaires pour répondre aux défis du vieillissement de la population. Des

politiques systématiques d'intégration et d'emploi peuvent constituer un moteur de croissance et de développement. Les compétences, les expériences professionnelles et les diplômes de la population immigrée devront être valorisés.

La viabilité des systèmes de protection sociale dans l'Union européenne

1.14 La viabilité des systèmes de protection sociale doit être garantie grâce à une série de mesures qui ne pénalisent pas leurs objectifs finaux, conformément aux prescriptions des traités de l'UE (art. 2). Ainsi, il est nécessaire d'une part de garantir leur viabilité et d'autre part de poursuivre les objectifs d'universalité et d'équité qui font la spécificité du modèle social européen.

1.15 Les services sociaux d'intérêt général doivent être garantis et soutenus pour leur rôle, ainsi que les acteurs de l'économie sociale, et les associations de volontariat au sein desquelles les personnes âgées jouent un rôle social important qui doit être encouragé et valorisé.

La viabilité des régimes de retraite

1.16 L'objectif poursuivi par l'Union européenne et les États membres devrait être de garantir aux générations futures une vieillesse sereine et décente et par conséquent des systèmes de retraite adaptés. Les retraites complémentaires, si elles s'avèrent nécessaires, devront être fiables, sûres et à l'abri des fluctuations imprévisibles des marchés financiers.

1.17 Lutter contre la précarité de l'emploi signifie garantir la sécurité d'une retraite décente également aux jeunes travailleurs, et il est tout aussi nécessaire de limiter le retard de l'entrée sur le marché du travail.

1.18 La viabilité des systèmes de retraite devra être analysée en tenant compte d'une série d'éléments complexes qui ne peuvent être ramenés uniquement au vieillissement des populations.

1.19 Dans certains États de l'UE, l'objectif essentiel pour garantir la viabilité des systèmes de retraite doit consister en une lutte soutenue contre l'évasion et la fraude fiscale.

Incidences du vieillissement de la population sur la santé

1.20 En matière de santé, le vieillissement de la population entraînera surtout des investissements dans la prévention, dans la qualité des services d'assistance et dans la recherche, notamment celle relative aux pathologies touchant plus particulièrement les personnes âgées, pathologies sur lesquelles il conviendra de concentrer les efforts et d'axer les travaux d'étude.

1.21 Toujours en relation avec le vieillissement de la population, les thèmes de la santé et de la sécurité prendront d'autres connotations dans le marché du travail également, et seront soumis à des transformations qu'il faudra analyser et évaluer avec attention.

1.22 Le CESE est d'avis que les États membres de l'UE doivent réaliser, de concert avec les partenaires sociaux, des programmes communs de prévention des accidents et des maladies professionnelles, liés notamment à l'âge avancé des travailleurs. La surveillance et l'échange d'informations constituent des instruments importants.

1.23 Il faudra accorder aux travailleurs plus âgés le libre choix de poursuivre leur vie professionnelle, en prenant en considération la typologie du travail et en réalisant une évaluation du risque, du caractère répétitif et pénible propres à leur profession.

1.24 Le CESE s'engage à poursuivre son travail d'analyse, d'évaluation et de proposition en matière de changements démographiques, en étant conscient de la complexité de cette thématique qui exigera au cours des prochaines années la participation de tous les acteurs institutionnels, économiques et sociaux, afin de faire face aux nouveaux défis. Le Comité s'engage également à donner suite à l'analyse des thèmes traités par le présent avis, conformément au règlement intérieur.

2. Observations préalables

2.1 M^{me} Margot WALLSTRÖM, vice-présidente de la Commission européenne, a demandé au Comité économique et social européen d'élaborer un avis exploratoire sur le rapport conjoint récemment publié par la Commission et le Comité de politique économique, sur l'impact économique et budgétaire du vieillissement de la population dans l'ensemble des États de l'Union européenne.

2.2 Étant donné l'ampleur du sujet et l'éventail des politiques connexes, M^{me} Wallström a présenté sa demande en invitant le Comité économique et social européen à s'exprimer sur les questions directement et indirectement liées au monde du travail et à certains aspects en rapport avec celui-ci, comme la santé, les régimes de retraite et la formation tout au long de la vie.

2.3 La Fondation de Dublin pour l'amélioration des conditions de vie et de travail a consacré de nombreuses études au problème du vieillissement de la population et à l'analyse de ses répercussions sur les citoyens et les travailleurs européens.

2.4 Les facteurs à l'origine du vieillissement de la population sont multiples: la baisse du taux de natalité, l'augmentation continue de l'espérance de vie, ainsi que le retrait progressif de la vie active de la génération née dans l'après-guerre et, prochainement, de la génération du *baby-boom* des années 60 ⁽¹⁾, facteur qui a et aura des retombées directes sur la population en âge de travailler.

2.5 Selon les projections d'Eurostat, le nombre de personnes âgées de plus de 65 ans dans l'UE à 25 devrait passer de 75 millions en 2005 à près de 135 millions en 2050. Leur pourcentage dans la population totale des 25 États membres devrait atteindre 30 %, avec des pointes en Espagne (36 %) et en Italie (35 %) et un minimum au Luxembourg (22 %) et aux Pays-Bas (23 %).

⁽¹⁾ Le CESE a déjà eu l'occasion de souligner la nécessité de mener des recherches destinées à analyser le phénomène du vieillissement au sein de l'UE: voir, sur le 7^{ème} programme-cadre de la recherche, l'avis intitulé «Les besoins en recherche dans le domaine des changements démographiques», JO C 74 du 23.3.2005, p. 44.

2.6 Le vieillissement de la population est lourd de conséquences pour la situation sociale et économique des États et nécessite une modernisation des politiques budgétaires et sociales.

2.7 Les effets du vieillissement touchent toute l'économie d'un pays: le marché du travail, la productivité, l'innovation technologique et la croissance économique, car les besoins et les capacités de la population se modifient inévitablement.

3. Vieillesse et marché du travail

3.1 La stratégie de Lisbonne prend en considération le taux d'emploi des travailleurs âgés: l'objectif initialement fixé et qui n'est pas encore atteint était d'arriver d'ici à 2010 à un taux de travailleurs âgés supérieur à 50 %.

3.2 Le vieillissement de la population signifie d'une part l'augmentation de l'âge moyen et d'autre part une diminution du nombre total de citoyens en âge de travailler, puisque les vieilles générations ne sont pas remplacées par des jeunes travailleurs en nombre suffisant. Par ailleurs, les jeunes accèdent de plus en plus tard à la vie active ⁽²⁾.

3.3 Le marché du travail est donc sensiblement affecté et modifié par le phénomène du vieillissement de la population, d'où la nécessité d'adopter sans attendre des mesures susceptibles de résoudre les problèmes qui se posent à travers les objectifs suivants:

- augmenter le taux d'emploi dans la tranche des travailleurs âgés de plus de 50 ans dans le domaine du travail salarié et ne pas faire obstacle à leur présence dans les activités indépendantes;
- promouvoir des instruments favorisant la réinsertion (y compris le recyclage) des travailleurs âgés, de manière à leur garantir une pension décente;
- freiner l'éviction du marché du travail des travailleurs de plus de 50 ans qui souhaitent continuer d'exercer leur activité professionnelle;
- favoriser l'accès des jeunes à l'emploi, en mettant à leur disposition des contrats réglementaires de travail qui contribuent à la continuité et à l'amélioration de la vie professionnelle.

⁽²⁾ Voir récente communication de la Commission européenne «L'avenir démographique de l'Europe, transformer un défi en opportunité» [COM(2006) 571].

3.4 Les conséquences du vieillissement de la population ne concernent pas seulement les travailleurs mais également les employeurs. Il importera de prévoir dans le cadre du renouvellement des générations des instruments facilitant le transfert des activités d'entreprise, notamment en ce qui concerne les petites et moyennes entreprises. En effet, on note un relèvement progressif de l'âge moyen aussi au sein de la population des employeurs et cette situation a, directement ou indirectement, des conséquences sur l'innovation, le marché des capitaux et, de manière générale, sur tout le tissu industriel européen. Une population d'employeurs plus âgée implique qu'une part significative de ces derniers s'est déjà retirée de la vie active, ou s'apprête à le faire, sans pour autant que de nouvelles générations de jeunes employeurs les remplacent. Une diminution du nombre d'employeurs est synonyme d'une baisse du nombre d'entreprises et, par conséquent, d'un recul de l'offre d'emploi.

3.5 L'éviction des travailleurs âgés est un phénomène de plus en plus préoccupant, non seulement dans l'industrie mais aussi dans le secteur tertiaire. La difficulté de s'insérer dans un milieu professionnel inconnu, une expérience professionnelle habituellement acquise dans un seul ou quelques rares postes de travail, la discrimination à laquelle les travailleurs âgés sont indéniablement soumis lors de la recherche d'un nouvel emploi, sont autant d'éléments qui concernent l'ensemble des travailleurs européens.

3.6 Il conviendrait d'accorder une attention accrue à l'insertion des travailleurs âgés dans le cycle de production: dans certains secteurs, leur expérience constitue le fondement d'une meilleure productivité du point de vue qualitatif; il y a lieu de passer, y compris pour les employeurs, d'un simple jugement sur l'âge à une évaluation des capacités concrètes. Il conviendra dans ce contexte d'appliquer les directives européennes visant à éviter toute forme de discrimination (2000/43/CE et 2000/78/CE) et de veiller à leur respect.

3.7 Tous les travailleurs devraient avoir un emploi qui corresponde au mieux à leur formation et expérience: cette approche permettrait d'obtenir un accroissement de la productivité en mesure de compenser, au moins partiellement, les effets négatifs du vieillissement de la population ⁽³⁾.

3.8 Les politiques actives en faveur de l'emploi des personnes âgées doivent en tout état de cause tenir compte de la typologie du travail exercé: secteurs à risques, tâches pénibles et répétitives nécessitent une analyse ciblée et un plus large recours à une démarche volontaire de la part des intéressés ⁽⁴⁾.

4. Éducation et formation tout au long de la vie

4.1 L'un des objectifs concrets à se fixer pour augmenter le taux d'emploi des travailleurs âgés consiste à mettre sur pied des programmes d'apprentissage permanent (éducation et formation

tout au long de la vie) efficaces et performants, à travers l'échange des meilleures pratiques entre les 27 pays membres de l'UE et un dialogue continu avec les partenaires sociaux, comme le souhaitent de nombreuses instances institutionnelles européennes ⁽⁵⁾.

4.2 Depuis le sommet de Luxembourg (1997), la stratégie européenne pour l'emploi (SEE) a permis de définir année après année des orientations en ce qui concerne l'éducation tout au long de la vie. L'accent a été mis dans ce contexte sur l'importance de l'employabilité des travailleurs âgés et donc de leur formation professionnelle, afin de faire face aux problèmes posés par le vieillissement de la population.

4.3 L'expression «éducation et formation tout au long de la vie» recouvre toute activité significative d'apprentissage ayant pour but d'améliorer les aptitudes, les connaissances et les compétences. C'est pourquoi ces activités doivent être envisagées pendant toute la durée de la vie professionnelle, car c'est précisément sur les travailleurs âgés que la perte des aptitudes professionnelles ou l'absence de recyclage exercent leurs effets les plus dramatiques et négatifs.

4.4 Le CESE n'a pas manqué de souligner lui aussi un déséquilibre fréquent entre les générations au niveau de la connaissance des technologies et de l'acquisition des différentes compétences ⁽⁶⁾.

4.5 La formation au sein de l'entreprise est l'un des instruments permettant de favoriser efficacement l'adaptabilité des travailleurs. Certains États membres (Royaume-Uni, Espagne, Portugal, Pays-Bas, Autriche) ont encouragé dans une mesure variable, au moyen d'incitations et d'exonérations fiscales, ces cours de formation et de mise à niveau au sein des entreprises.

4.6 La stratégie de Lisbonne a insisté sur le fait que des méthodes et des systèmes de formation performants et répondant efficacement aux demandes du marché du travail sont un facteur essentiel pour l'édification d'une économie de la connaissance, l'un des objectifs du sommet portugais.

4.7 Réduire les obstacles à l'emploi des travailleurs âgés revient à anticiper les effets des changements démographiques.

5. Pour un pacte entre les générations

5.1 En 2004 déjà, le Comité économique et social européen avait souligné combien il était important de soutenir le pacte entre les générations afin de garantir aux citoyens des États européens un renouvellement des générations suffisant sur le marché du travail et un État social adapté à de nouvelles réalités démographiques et des réglementations européennes favorisant les politiques de l'emploi, le recyclage professionnel et le rapprochement entre le monde de l'éducation et celui des entreprises ⁽⁷⁾.

⁽³⁾ Voir à ce propos le récent avis du CESE «Qualité de la vie professionnelle, productivité et emploi face à la mondialisation et aux défis démographiques», JO C 318 du 23.12.2006, p. 157.

⁽⁴⁾ Voir l'avis CESE 92/2007 «Promouvoir un travail décent pour tous».

⁽⁵⁾ Cf. «Cadre d'actions pour le développement des compétences et des qualifications tout au long de la vie» — paraphé par le CES, l'UNICE et le CEEP.

⁽⁶⁾ Cf. par exemple les récents avis CESE «Compétences clés pour l'éducation et la formation tout au long de la vie» JO C 195 du 18.8.2006, p. 109 et «Relations entre générations», JO C 157 du 28.6.2005, p. 150.

⁽⁷⁾ Voir l'avis du CESE «Relations entre générations», JO C 157 du 28.6.2005, p. 150.

5.2 En tout état de cause, les politiques en faveur d'un «bon» emploi doivent également viser à faciliter l'insertion des jeunes dans le monde du travail en suivant les travailleurs pendant toute la durée de leur carrière ⁽⁸⁾, sans pour autant créer une «fracture numérique» entre les jeunes travailleurs et les seniors qui souhaitent rester en activité.

5.3 Le CESE lançait alors un défi: «contribuer à ce que se développe, à l'avenir, davantage de concertation sur un sujet primordial qui implique l'intervention coordonnée et prolongée d'une pluralité d'acteurs, qui commande d'éviter la prédominance d'intérêts conçus dans un horizon court, et qui requiert la continuité d'un dessein constructif. Il s'agit de l'élaboration progressive d'un nouveau pacte entre générations dans les territoires de l'Union européenne».

5.4 La recherche et l'innovation sont des domaines dans lesquels il faut nécessairement investir si l'on veut garantir aux générations européennes futures un avenir de bien-être et une qualité de vie satisfaisante et durable. Par conséquent, il est important de tenir compte également de l'âge moyen des chercheurs et des scientifiques européens et de la nécessité d'insérer des jeunes dans ces secteurs clés.

5.5 L'insuffisance des investissements dans le secteur de la recherche dans l'Europe entière, domaine qui est encore très loin des objectifs de la stratégie de Lisbonne, ne permet pas aux jeunes chercheurs, souvent contraints à exercer une activité dans des conditions de grande précarité, de bâtir leur avenir et une carrière dans la recherche scientifique et technologique. Une Europe dont la population scientifique a un âge moyen plus avancé que celui des autres puissances mondiales constitue un risque pour l'avenir. En Inde et en Chine, par exemple, le nombre de diplômés dans des matières scientifiques est en augmentation, à tel point que 60 % des chercheurs et des scientifiques aux États-Unis sont issus de ces pays. Dans de nombreux États européens, au contraire, les facultés scientifiques ont connu une nette contraction du nombre des inscrits au cours des dernières années.

5.6 Le problème du vieillissement de la population a des conséquences directes également sur la cohésion territoriale: les jeunes ont tendance à abandonner certaines régions pour chercher un emploi là où les conditions de vie et d'emploi sont meilleures. Ce phénomène accentue l'écart existant entre certaines régions dans lesquelles l'économie est plus développée et d'autres, qui sont, au contraire, victimes de l'appauvrissement et d'un vieillissement plus rapide.

5.7 Le fait de concilier la vie privée et professionnelle constitue un pilier du modèle social européen. L'accroissement de l'âge moyen de la population européenne pose la question d'une relance de la natalité. Cette problématique peut être traitée uniquement en donnant à tous les couples la possibilité d'avoir des enfants, sans pour autant renoncer à une vie professionnelle active ou même devoir diminuer sensiblement le train de vie de la cellule familiale jusqu'à atteindre, dans des cas malheureusement fréquents, des situations limites qui frisent la pauvreté. Les jeunes sont fréquemment touchés à l'heure actuelle par des

conditions de travail précaires qui ne garantissent aucune sécurité pour l'avenir, et ils ont tendance à avoir moins d'enfants ou à ne pas en avoir du tout.

5.8 Pour atteindre l'objectif d'un accroissement progressif du taux de natalité, il faut que tous les services sociaux, de santé et scolaires (crèches, assistance médicale, prévention, aides économiques, etc.) soient développés, améliorés et adaptés à la réalité démographique des pays de l'UE.

6. L'emploi des femmes et la natalité

6.1 En 2005, le taux d'emploi des femmes dans l'UE25 était de 56,3 %. La situation est moins problématique dans les pays de l'Europe du Nord, mais beaucoup plus préoccupante dans les pays méditerranéens. Mais même les femmes intégrées dans le monde du travail ont bien du mal à avoir un parcours professionnel leur permettant de cotiser suffisamment pour acquérir des droits à pension conséquents. Les femmes sont en effet confrontées à de multiples problèmes dans leurs rapports avec le monde du travail:

- les femmes sont celles qui souffrent le plus aujourd'hui de la précarité, de l'instabilité de leur emploi, des fluctuations économiques et souvent de la pauvreté;
- les écarts salariaux par rapport aux hommes restent très préoccupants dans la plupart des pays de l'UE (en moyenne 24 % en moins à travail égal);
- l'insuffisance des services de garde d'enfants et des services de soins et d'assistance aux personnes âgées contraint encore dans la plupart des pays de l'UE principalement les femmes à sacrifier leur carrière professionnelle pour consacrer plus de temps à s'occuper de leurs proches;
- des directives importantes comme celle relative aux congés parentaux ne sont pas suffisamment prises en considération et les femmes doivent encore souvent choisir entre la maternité et leur carrière;
- l'emploi des femmes et la natalité ne doivent pas être perçus comme contradictoires: il convient pour ce faire de s'inspirer des bonnes pratiques des pays dont les systèmes fiscaux permettent aux femmes de réintégrer plus facilement le monde du travail après la naissance de leurs enfants, sans être pénalisées en termes de carrière ou de salaire. Il est à souligner par ailleurs que les mesures incitant les hommes à partager la responsabilité de la naissance d'un enfant restent encore insuffisantes.

6.2 La Commission considère à juste titre que la baisse du nombre de citoyens en âge de travailler peut être en partie compensée par un ensemble de mesures parmi lesquelles figure, du moins à court terme, l'augmentation de la participation des femmes à la vie active. Les changements culturels qui, au cours des dernières décennies, ont permis aux femmes de travailler et d'accéder à l'indépendance se traduisent par un taux d'emploi des femmes variable suivant les générations. En effet, la participation des femmes jeunes au marché du travail en Europe est supérieure à celle des femmes d'âge moyen.

⁽⁸⁾ À titre d'exemple, voir, sur la qualité de l'emploi, la communication de la Commission européenne: «Amélioration de la qualité de l'emploi: un examen des derniers progrès accomplis» COM(2003) 728.

6.3 La présence croissante des femmes sur le marché du travail est incontestablement positive et constitue un facteur de progrès, mais comme le révèlent les analyses statistiques, y compris les plus récentes, elle n'est pas encore suffisante et devra en outre aller de pair avec l'application effective des mêmes conditions de travail et des mêmes rémunérations que pour les hommes, ainsi qu'avec la protection des femmes contre les abus et les discriminations sur le lieu de travail et dans la société. Les différences en matière d'emploi des femmes et des hommes se retrouvent par ailleurs également parmi les employeurs: il y a en effet des différences criantes entre le nombre d'hommes et de femmes chefs d'entreprise. Les États membres et l'Union européenne devront en conséquence renforcer les instruments dont ils disposent déjà et se doter de nouveaux outils afin de promouvoir et de protéger le travail des femmes.

7. Le rôle et le poids de l'immigration face aux changements démographiques

7.1 L'immigration est un phénomène en constante augmentation dans l'Union européenne. Les écarts criants entre les économies et les niveaux de vie européens et ceux des pays extra-européens en voie de développement sont à l'origine des migrations vers les pays européens plus riches. L'immigration ne saurait être considérée comme une menace, mais comme un phénomène qui, grâce à des politiques systématiques, peut représenter un facteur potentiel de croissance, de développement et d'intégration.

7.2 Compte tenu du vieillissement généralisé de la population et, parallèlement, du recul de la population active, les travailleurs migrants exercent au sein de l'UE des fonctions qui se combinent utilement avec les besoins productifs, économiques et sociaux de l'État d'accueil. Les politiques de l'emploi et de l'intégration doivent se décliner de manière à assurer la meilleure allocation possible des ressources humaines disponibles, y compris la population immigrée, en valorisant leurs compétences, expériences professionnelles et diplômes ⁽⁹⁾.

7.3 La Commission soutient en effet elle aussi que l'immigration peut jouer un rôle positif dans l'ajustement du marché du travail. De surcroît, lorsque les travailleurs immigrés exercent une activité dans le cadre de l'économie formelle, ils contribuent au financement de la protection sociale en payant des taxes et des cotisations aux systèmes de sécurité sociale et ils représentent un renouveau important pour l'avenir du marché de l'emploi européen dans les prochaines années. Il ne faut pas sous-estimer non plus l'aide économique fondamentale que représente l'envoi d'argent par les immigrés à leurs familles d'origine, envois qui souvent représentent l'unique source de revenus. Voilà pourquoi une meilleure intégration des immigrés est un objectif indispensable pour les États de l'UE ⁽¹⁰⁾.

7.4 La nécessaire intégration dans l'économie formelle ne concerne pas seulement les travailleurs immigrés: le vieillissement de la population met face à la nécessité de se pencher de toute urgence sur des questions telles que la lutte contre le

travail au noir et la précarité, afin d'assainir et de consolider les économies nationales.

8. La viabilité des systèmes de protection sociale dans l'UE

8.1 Dans plusieurs documents, la Commission européenne affirme qu'afin d'aboutir à une viabilité réelle des finances publiques des États membres, il est nécessaire d'intervenir pour maîtriser ou réduire la dette publique de manière conséquente, progressive et constante. Pour ce faire, une allocation des ressources efficace est nécessaire, sans pour autant que la qualité et l'universalité des services publics en soient affectés.

8.2 C'est surtout au vu des changements démographiques, qui suscitent de grandes inquiétudes pour la viabilité des systèmes de protection sociale, que les différents systèmes de financement de la protection sociale des États de l'Union européenne doivent garantir, quelles que puissent être leurs différences et particularités, un fonctionnement efficace, équitable et transparent au service des citoyens.

8.3 Le CESE souligne que les services sociaux d'intérêt général et les acteurs de l'économie sociale jouent un rôle important en complément des mesures de soutien aux familles et aux personnes âgées. En reconnaissant l'importance de ces activités, il y a lieu de soutenir sur la base de critères communs ces entités, qui jouent un rôle utile pour la société.

8.4 L'Union européenne peut jouer un rôle important à cet égard: la stratégie de Lisbonne (intégration des politiques sociales, économiques et de l'emploi) avait représenté une approche totalement inédite et l'un de ses instruments, la méthode ouverte de coordination, peut être considérée comme l'une des innovations les plus intéressantes de la politique communautaire de ces dernières années. Malheureusement, cet instrument a été trop peu utilisé et souvent sous-estimé, tandis que dans le même temps, l'instrument législatif communautaire était abandonné. Objectivement, le modèle social européen est encore loin d'être totalement réalisé, mais il ne doit en aucun cas être considéré comme un obstacle à sacrifier au nom du marché unique.

8.5 Dans certains États européens, a fortiori en présence de macrophénomènes tels que le relèvement de l'âge moyen de la population, le financement des systèmes de protection sociale et des régimes de retraite est fortement menacé par la plaie de l'évasion fiscale et des fraudes aux cotisations. Toute volonté de réforme de l'État social, des systèmes de protection sociale, du système de santé et des politiques en faveur de l'emploi impose de combattre des délits tels que l'évasion et la fraude fiscales, qui sont les premiers à menacer l'équilibre des budgets publics.

8.6 Le CESE entend dès lors souligner combien il est important, pour la recherche de solutions et d'adaptations aux changements démographiques, de combattre l'évasion fiscale et la fraude aux cotisations, de même que la baisse du nombre de contribuables.

⁽⁹⁾ Voir l'avis du CESE «Immigration, intégration et emploi», JO C 80 du 30.3.2004, p. 92.

⁽¹⁰⁾ Voir à ce sujet l'avis récent du CESE «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», JO C 318 du 23.12.2006, p. 128.

9. Les systèmes de retraite

9.1 Le recul de la population en âge de travailler et l'augmentation du nombre de travailleurs retraités, phénomènes tous deux liés à l'augmentation de l'espérance de vie, font l'objet de nombreux documents de la Commission européenne relatifs à la viabilité des régimes de retraite.

9.2 Dans les prochaines décennies, les régimes de retraite doivent pouvoir assurer aux futures générations une vieillesse sereine et digne. C'est pourquoi la réponse aux effets du vieillissement sur les régimes de retraite ne peut en première analyse se réduire exclusivement à encourager le recours à des retraites complémentaires ou privées: ce serait là une simplification dangereuse; il y a lieu plutôt de consentir des efforts et de se doter d'outils efficaces pour que ces systèmes de retraite complémentaire soient plus simples, sûrs, fiables et à l'abri des fluctuations imprévisibles des marchés financiers. Il faudra par ailleurs se montrer plus vigilant à l'égard des fonds de retraite privés de manière à étendre le système de contrôle et à garantir une gestion rigoureuse.

9.3 Dans de nombreux pays de l'UE, la crise que traversent les systèmes de retraite n'est pas seulement due au vieillissement de la population, mais aussi au fait que les cotisations diminuent constamment sans être compensées par d'autres ressources (par exemple grâce à la lutte contre l'évasion fiscale et la fraude aux cotisations), tandis que la demande des citoyens, en termes de dépenses de retraite, ne cesse de croître.

9.4 Ce phénomène est encore aggravé par le fait que les jeunes générations entrent de plus en plus tard dans la vie active, souvent avec des contrats précaires et mal rémunérés et que par conséquent leurs cotisations au régime de retraite sont inférieures à celles de leurs parents au même âge.

9.5 Le vieillissement de la population pourrait s'accompagner d'un allongement de la vie professionnelle mais, notamment dans certains pays de l'Union, l'urgence est plutôt de réduire le retard à l'entrée dans la vie active et, plus généralement, d'offrir de meilleures opportunités et conditions de travail en début de carrière.

9.6 Les projections de la Commission européenne d'ici à 2050 tablent sur une augmentation des dépenses consacrées aux retraites dans tous les pays de l'UE, hormis l'Autriche, grâce aux réformes réalisées par celle-ci en 2000. On ne prévoit qu'un léger relèvement de ces dépenses pour l'Italie et la Suède, où les régimes publics de retraite sont fondés sur un système contributif; pour les autres pays, des augmentations substantielles sont attendues, avec un maximum de 9,7 % pour le Portugal.

9.7 Le problème de la viabilité des régimes de retraite ne peut donc être analysé et résolu indépendamment de son contexte. Il faut au contraire établir clairement ses causes, qui ne se limitent pas à un phénomène endogène à la société européenne comme le vieillissement généralisé de la population, mais recouvrent globalement les divers aspects du marché de l'emploi, de la

croissance économique et des systèmes de protection sociale des différents pays de l'UE.

9.8 Pour affronter le problème de la viabilité des régimes de retraite, il faut se fixer des objectifs dépassant le cadre d'un simple relèvement de l'âge de la retraite, lequel, s'il devait être appliqué sans critères spécifiques, pourrait se révéler inutile et préjudiciable à la qualité de la vie des citoyens européens.

9.9 En effet, compte tenu des différences qui existent entre les différents emplois en termes de pénibilité, de répétitivité et de fatigue, la solution au problème du vieillissement de la population ne peut résider uniquement dans le relèvement de l'âge de la retraite: travailler plus longtemps n'a pas les mêmes conséquences pour toutes les professions et il faut prendre en considération la différence entre l'âge légal de la retraite et l'âge réel de sortie du monde du travail.

9.10 La lutte contre la précarité et le travail illégal, les mesures de soutien aux politiques salariales, une plus équitable redistribution des richesses et une cohésion sociale plus solide vont de pair avec un relèvement obligé, graduel et volontaire de l'âge de la retraite, qui doit être décidé et encouragé dans le cadre d'un dialogue continu avec les partenaires sociaux et la société civile.

10. La santé

10.1 Il est évident que l'augmentation de l'âge moyen de la population a pour corollaire une hausse des dépenses de santé. Mais prévoir l'évolution des dépenses de santé et les secteurs spécifiques où il faudra développer les investissements au cours des prochaines décennies est un exercice extrêmement complexe. Il n'est pas possible de calculer à l'aide des seules tendances démographiques à combien s'élèveront les dépenses publiques correspondantes. Les dépenses de santé dépendent également du type de politiques que l'on décidera d'appliquer dans ce contexte, des progrès de la médecine, de l'évolution des maladies, des niveaux de pollution et des choix politiques et technologiques qui seront opérés pour essayer de les endiguer.

10.2 Mais comme nous l'avons indiqué, toutes les analyses montrent que la tendance est à un allongement de la vie professionnelle. Les travailleurs plus âgés sont inévitablement plus exposés du fait de leur âge aux risques de maladies et de désagréments physiques que leurs collègues plus jeunes. Etant donné que le nombre de travailleurs âgés est appelé à augmenter sans cesse, il convient dès à présent de concevoir et de mettre en œuvre un système de santé qui soit en mesure d'imposer dans tous les États membres de l'Union européenne des politiques de prévention efficaces. De surcroît, les travailleurs ayant connu durablement une situation de précarité se trouveront en difficulté une fois atteint l'âge de la retraite. Ils devront être pris en charge d'une manière ou d'une autre par la collectivité, suivant les dispositifs prévus par les États membres, y compris pour ce qui est de la santé et des mesures d'assistance. Aussi le développement de la précarité aura-t-il des répercussions directes sur les coûts de la protection sociale.

10.3 Si l'objectif est de maintenir les dépenses de santé à un niveau acceptable, les États membres et l'Union européenne doivent unir leurs efforts pour réaliser des programmes de soins, de prévention des accidents, de suivi et d'échange des informations, en créant à cette fin des liens plus étroits et plus efficaces entre le monde du travail et celui de la santé.

10.4 Toutes les activités professionnelles ne peuvent pas être mises sur un pied d'égalité. Les effets du vieillissement sur la main-d'œuvre ne sont pas identiques, du fait qu'il existe des tâches plus ou moins pénibles, plus ou moins dangereuses, plus ou moins répétitives: un âge avancé a des conséquences diffé-

rentes selon la profession exercée. Un travailleur âgé ne peut exécuter des tâches manuelles fatigantes, tandis qu'il peut plus facilement accomplir des tâches administratives ou intellectuelles.

10.5 L'allongement de la vie professionnelle pose donc des problèmes de santé nettement plus sérieux pour les travailleurs exerçant des métiers pénibles. Il convient d'en tenir compte. Si l'on envisage pour l'avenir un relèvement continu de l'âge de la retraite dans les secteurs qui s'y prêtent, des efforts importants doivent être consentis en matière de santé et de sécurité du travail.

Bruxelles, le 14 mars 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 et au Comité économique et social européen sur la nécessité de développer une stratégie coordonnée en vue d'améliorer la lutte contre la fraude fiscale»

COM(2006) 254 — 2006/0076 (COD)

(2007/C 161/02)

Le 31 mai 2006, la Commission a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la communication 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 23 février 2007 (rapporteur: **E. IOZIA**).

Lors de sa 434^e session plénière des 14 et 15 mars 2007 (séance du 15 mars 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 97 voix pour, 2 voix contre et 1 abstention.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité économique et social européen regrette que les initiatives de la Commission en matière de lutte contre la fraude fiscale ne soient pas encore suffisamment appuyées par la coopération des États membres; il soutient les initiatives futures dans ce domaine et exhorte la Commission à tirer profit de tous les pouvoirs que les traités confèrent aux Institutions européennes.

1.2 Le CESE estime que la communication de la Commission est suffisamment structurée et qu'elle aborde les problèmes liés à la lutte contre la fraude fiscale sous le bon angle en considérant le renforcement de la coopération administrative entre les États membres comme l'instrument principal pour contrecarrer la diffusion de ce phénomène.

1.3 La communication traite la question des relations avec les États tiers de manière concrète, en proposant une approche

communautaire. Le CESE marque son accord sur cette proposition.

1.4 Le CESE est favorable au réexamen de la TVA, réexamen qu'il a du reste préconisé à plusieurs reprises. Il considère en effet qu'il est opportun d'organiser un cercle de réflexion sur la modification du régime de la TVA, étant entendu que le remplacement éventuel de cette dernière par une autre taxe ne devrait pas alourdir les charges qui pèsent sur les entreprises et les citoyens.

1.5 Le CESE recommande à la Commission de tirer pleinement profit des pouvoirs actuels de l'Office européen de lutte contre la fraude (OLAF), qui permettent déjà à celui-ci de remplir d'importantes fonctions. La Commission devrait évaluer si l'OLAF dispose des moyens adéquats pour exercer ses compétences institutionnelles.

1.6 Pour le CESE, il est absolument prioritaire d'améliorer constamment la coopération entre les organes nationaux de lutte contre la fraude, le cas échéant en mettant les forces de police et les organes d'investigation en réseau afin qu'ils puissent partager les bases de données disponibles, et préconise que les questions techniques et juridiques connexes soient approfondies.

1.7 Le CESE estime que la proposition de créer un forum de discussion à haut niveau pour la coopération administrative va dans le bon sens et juge tout à fait incompréhensibles les résistances bureaucratiques et les obstacles qui semblent s'opposer à cette idée.

1.8 Le CESE est d'avis qu'il est utile d'intégrer dans la législation communautaire les mesures prises par certains États membres et d'introduire le critère de «valeur normale du marché» aux fins de la lutte contre la fraude.

1.9 Le CESE recommande de faire preuve d'une grande prudence en introduisant des mesures de solidarité entre cédant et cessionnaire et de prévoir l'inversion de la charge de la preuve en cas de transaction manifestement injustifiée, compte tenu notamment de la jurisprudence de la Cour de Justice.

1.10 Le CESE considère que la proposition de la Commission visant à introduire des mesures de simplification pour les opérateurs qui coopèrent avec l'administration ainsi que des contrôles et procédures plus sévères pour les assujettis «à risque» mérite d'être davantage approfondie.

1.11 Le CESE invite la Commission à poursuivre le financement des programmes communautaires qui visent à promouvoir des actions dans le domaine de la protection des intérêts financiers de la Communauté, comme le programme Hercule II.

1.12 Le CESE recommande d'harmoniser les dispositions de la directive 77/799/CEE avec celles déjà prévues en matière d'imposition indirecte et de rendre homogènes les différents systèmes d'imposition de TVA.

2. Contenu de la communication

2.1 La communication de la Commission se propose de «développer une stratégie coordonnée en vue d'améliorer la lutte contre la fraude fiscale». À cette fin, elle prend acte du fait que, même s'il a été amélioré et renforcé, le cadre juridique communautaire n'est pas suffisamment utilisé et le niveau de la coopération administrative n'est pas en proportion avec le développement du commerce intracommunautaire.

2.2 La Commission revient donc sur un thème déjà évoqué à plusieurs reprises, à savoir la nécessité de renforcer la coopération administrative entre les administrations des États membres, un instrument qui permet de lutter contre la fraude et l'évasion

fiscales susceptibles d'entraîner des pertes budgétaires et de causer des distorsions de la concurrence et de compromettre ainsi le fonctionnement du marché intérieur.

2.3 Lors de la présentation de la communication, László KOVÁCS, commissaire chargé de la fiscalité et de l'union douanière, a déclaré: «Je suis convaincu qu'il est temps de réfléchir à de nouvelles méthodes pour lutter plus efficacement contre la fraude fiscale. L'ampleur de la fraude fiscale est devenue vraiment préoccupante».

2.4 Les économistes estiment que la fraude fiscale s'élève à plus ou moins 2 à 2,5 % du PIB, ce qui représente un montant oscillant entre 200 et 250 milliards d'euros. La fraude à la TVA ou «fraude carrousel» constitue l'un des aspects les plus préoccupants, mais la contrebande et la contrefaçon d'alcools et de tabac tout comme la fraude en matière de fiscalité directe ne sont pas en reste. Depuis que la circulation des biens, des services, des personnes et des capitaux a été libéralisée dans le cadre de la mise en œuvre du marché intérieur en 1993, il est de plus en plus manifeste que les États membres sont incapables de combattre efficacement la fraude fiscale de façon isolée.

2.5 Dans le domaine de la fiscalité indirecte, la législation communautaire prévoit des règles communes pour les États membres (procédures uniformes, identification des autorités compétentes, modalités de transmission des données) dans le but de favoriser la coopération administrative et l'échange d'informations.

2.6 La Commission a recensé trois secteurs d'intervention prioritaires:

2.6.1 L'amélioration de la coopération administrative entre les États membres

2.6.1.1 La Commission considère que les mesures suivantes permettront d'améliorer les résultats de la lutte contre la fraude fiscale:

- des mécanismes de coopération plus efficaces. L'absence de culture administrative communautaire constitue une entrave à la lutte contre la fraude fiscale. Elle s'explique souvent par des problèmes linguistiques, le manque de ressources humaines et de connaissance des procédures de coopération de la part des fonctionnaires concernés. Au niveau opérationnel, ces problèmes se traduisent par le non-respect des délais prévus pour traiter les demandes de coopération dans le domaine fiscal provenant d'autres États membres;
- le renforcement de la législation en matière de coopération dans le domaine de la fiscalité directe et l'assistance au recouvrement;

- une identification plus rapide et une meilleure gestion des risques, qui permettrait aux États membres d'être avertis rapidement des risques de fraude auxquels ils peuvent être exposés, en particulier dans le cas de nouvelles entreprises étrangères qui s'établissent pour la première fois sur leur territoire;
- la création d'un Forum permanent de coopération administrative au niveau communautaire pour toutes les taxes directes et indirectes.

2.6.2 Une nouvelle approche communautaire de coopération avec les pays tiers

2.6.2.1 «La fraude fiscale ne s'arrête pas aux frontières externes de l'Union européenne». La Commission propose une approche communautaire de la coopération avec les pays tiers. Étant actuellement basée sur des accords bilatéraux entre États, la coopération donne lieu à des situations diversifiées facilement exploitées par les fraudeurs. De plus, la Commission propose d'inclure des clauses de coopération en matière fiscale dans le cadre d'accords de partenariat économique que l'Union conclut avec ses partenaires économiques.

2.6.3 La modification du régime actuel de TVA

2.6.3.1 La Commission ouvre le débat sur la possibilité de renforcer le principe de responsabilité solidaire pour l'acquittement de la TVA dans le respect des principes de proportionnalité et de sécurité juridique.

2.6.3.2 La Commission prend également en compte la possibilité d'étendre aux opérations internes d'un État membre l'utilisation du mécanisme de l'autoliquidation, qui n'est actuellement obligatoire que pour certaines transactions, alors que pour d'autres, la possibilité de l'imposer ou pas est laissée à la discrétion des États membres. La Commission considère que tout changement apporté à la législation sur la TVA en vigueur devra réduire sensiblement les possibilités de fraude, exclure de nouveaux risques, surtout ne pas engendrer d'obligations administratives disproportionnées pour les entreprises et les administrations fiscales et garantir la neutralité de la taxe ainsi qu'un traitement non discriminatoire des opérateurs.

2.7 Autres pistes innovatrices

2.7.1 La Commission propose en outre de mener une réflexion sur d'autres mesures spécifiques, telles que:

- le renforcement des obligations déclaratives pour les assujettis «à risques»;
- l'allègement de celles-ci pour les entreprises qui obtiendraient une autorisation en s'engageant dans un partenariat avec l'administration fiscale;
- l'utilisation de méthodes informatiques standardisées et performantes afin de permettre un échange rapide d'informations.

3. Le cadre juridique communautaire

3.1 Le Comité considère que les instruments juridiques mis à disposition par le cadre juridique communautaire en vigueur sont suffisants pour lutter contre la fraude fiscale. En revanche, il apparaît nécessaire et urgent d'inviter les États membres à utiliser les instruments de coopération administrative en vigueur de manière plus fréquente et en respectant les modalités et délais prévus. En effet, dans le contexte actuel d'une économie mondialisée où même la fraude a une dimension transnationale, il est indispensable de disposer des informations requises dans des délais compatibles avec la réalisation des enquêtes.

3.2 Afin de disposer d'un système plus homogène dans les domaines de la fiscalité directe et indirecte, la Commission pourrait harmoniser les dispositions de la directive 77/799/CEE et celles relatives à la fiscalité indirecte, et prévoir des méthodes plus efficaces concernant l'échange d'informations, en prenant en compte les possibilités offertes par l'informatique. Il est également important de rendre homogènes les différents systèmes d'imposition de la TVA, en prêtant une attention particulière aux obligations des assujettis.

3.3 Le cadre juridique communautaire peut s'articuler en cinq groupes principaux:

- l'assistance mutuelle;
- la coopération en matière de TVA;
- la coopération en matière d'accises;
- le recouvrement de créances;
- le programme Fiscalis.

3.4 Les références à la législation communautaire ainsi qu'un résumé succinct des mesures prévues figurent à l'annexe A.

4. Observations générales

4.1 Le Comité est d'avis que la propagation croissante de la fraude fiscale doit être combattue plus énergiquement et regrette que la Commission juge l'action des États membres et leur coopération tout à fait insuffisante, en dépit de l'existence d'un cadre juridique détaillé et bien structuré.

4.2 Les distorsions de l'économie et du marché intérieur dues à la fraude et à l'évasion fiscales constituent un problème sérieux qui a jusqu'ici été sous-estimé, tout comme l'a été le lien entre les capitaux soustraits au fisc, le blanchiment d'argent et la criminalité économique. En effet, des actes frauduleux dont l'objectif est de bénéficier indûment d'aides nationales ou communautaires sont souvent commis en falsifiant des documents fiscaux, et, vice versa, les capitaux provenant de la fraude fiscale, obtenus notamment dans le cadre d'opérations transfrontalières, sont souvent utilisés pour commettre d'autres actes illicites ou délictueux.

4.3 S'agissant de l'importance de la fraude fiscale qui, contrairement à l'évasion, se traduit par des pratiques qui ne sont pas illégales en soi mais qui ont pour seul objectif d'obtenir indûment une baisse du montant de la taxe, le Comité souligne que ce thème n'est pas traité de manière uniforme par toutes les législations nationales. Afin d'éviter la multiplication des coûts administratifs et sociaux induits par des législations qui ne sont pas toujours cohérentes, le Comité juge opportun de rapprocher les législations nationales en la matière, en introduisant une clause générale antifraude ou une liste commune des cas dans lesquels les administrations fiscales peuvent, à des fins fiscales, refuser les effets juridiques produits par des transactions jugées frauduleuses.

4.4 Le Comité considère que les propositions de la Commission restent trop timides pour affronter ce problème, d'autant que les traités l'habilitent à prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir l'équilibre financier des Institutions européennes. La Commission dispose en effet d'importantes compétences de mise en œuvre qui lui ont été attribuées par le Conseil, conformément à la décision 1999/468/CE du Conseil du 28 juin 1999. À cet égard, le Comité rappelle que le principe de subsidiarité consacré par l'article 5 du traité sur l'UE, s'applique, principe qui prévoit l'intervention de la Communauté dans les matières qui ne relèvent pas exclusivement de sa compétence si les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés par les États membres ou peuvent mieux être réalisés au niveau communautaire. Le Comité invite la Commission à utiliser pleinement ces compétences.

4.5 Dans sa communication sur *La politique fiscale de l'Union européenne — priorités pour les prochaines années* (COM(2001) 260 final) de juin 2001, la Commission avait déjà mis l'accent sur la nécessité d'adopter, outre les instruments législatifs, tous les outils disponibles pour atteindre les objectifs prioritaires. Dans l'avis qu'il avait élaboré sur cette communication, le Comité avait souligné que la politique fiscale était et reste subordonnée à l'adoption des décisions à l'unanimité ⁽¹⁾.

4.6 À l'époque déjà, le Comité avait préconisé de modifier le régime transitoire et de passer rapidement au régime définitif basé sur le principe d'imposition dans le pays d'origine. Non sans une certaine emphase, il se demandait «*combien d'années encore on devra supporter ce système transitoire défectueux avant que cet objectif puisse être atteint*», et réclamait la simplification et la modernisation des règles, une application plus uniforme de celles-ci et une coopération administrative plus étroite. Il semblerait qu'aucun progrès n'ait été accompli dans ce domaine.

4.7 Le Comité appuie l'orientation générale consistant à renforcer la coopération en allant au-delà du système d'échanges d'informations en vigueur (VIES) et en développant des mesures d'échanges automatiques ou spontanés d'informations entre États membres.

4.8 Si le Comité se réjouit de l'ouverture du débat sur la modification du système de la TVA, il souligne toutefois qu'il est impératif de procéder à une étude d'impact approfondie,

en gardant à l'esprit que les modifications éventuelles doivent aller dans le sens de l'efficacité et de la simplification, et non alourdir la charge fiscale pour les citoyens et les entreprises. À cet égard, le Comité ⁽²⁾ rappelle qu'il avait, dans un précédent avis, proposé d'examiner notamment l'opportunité d'un système alternatif à celui de la TVA, qui garantisse un rendement au moins égal au rendement actuel tout en étant moins onéreux pour la collectivité et plus efficace du point de vue du recouvrement.

5. Observations spécifiques

5.1 La taxe sur la valeur ajoutée

L'actuel régime de TVA sur les échanges intracommunautaires repose sur le principe de l'imposition dans l'État de destination. Ce principe garantit l'égalité de traitement des produits nationaux et des produits importés d'autres États membres grâce à la non-imposition des opérations de vente et à l'imposition des achats effectués dans le pays de destination au taux prévu pour les opérations domestiques.

Ce système avait été introduit dans le cadre d'un régime transitoire et donc, à titre temporaire, dans la mesure où l'application du principe d'imposition dans le pays d'origine aurait exigé le respect du délai nécessaire pour adopter une structure adéquate permettant de redistribuer les recettes, où qu'elles soient perçues, entre les différents États membres, proportionnellement à leur consommation respective. Un système de ce type ne peut par conséquent être adopté sans une harmonisation des taux de TVA, si l'on veut éviter toute distorsion de la concurrence.

5.1.1 Les fraudes «carrousel» à la TVA

Bien qu'il offre de vastes possibilités en matière de libre-circulation des marchandises, le régime transitoire des échanges intracommunautaires expose les États membres à des pertes de recettes découlant d'évasions et fraudes fiscales importantes.

5.1.1.1 Parmi les différents types de fraudes à la TVA, la fraude dite «carrousel» a de sérieuses conséquences en termes de perte de recettes et est insidieuse parce que difficile à détecter. Elle implique un système dont le but est de se soustraire à la TVA, dans le cadre duquel des sociétés opérant au niveau international sont créées spécialement à cet effet. L'objectif consiste à ne pas s'acquitter de la TVA afin de permettre aux autres maillons de la chaîne frauduleuse de déduire des montants fictifs, afin d'obtenir un remboursement de la TVA ou de réduire le montant qui est dû. Pour atteindre cet objectif illicite, l'opérateur défaillant n'exerce en règle générale pas d'activité économique réelle, ne dispose pas de structures opérationnelles et son siège se limite souvent à une boîte postale. Après quelques mois «d'activités formelles», il disparaît sans remplir de déclaration fiscale et sans s'acquitter des sommes dues, de sorte que les administrations fiscales ont beaucoup de difficultés à l'identifier.

⁽¹⁾ Avis du CESE «Politique fiscale de l'Union européenne — Priorités pour les prochaines années» — JO C 48 du 21.2.2002, pp. 73-79.

⁽²⁾ Avis du CESE sur la «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 77/388/CEE en ce qui concerne le lieu des prestations de service» — JO C 117, du 30.4.2004, pp. 15-20.

5.1.1.2 Le Comité considère que les «fraudes carrousel» ont pu se développer notamment en raison d'un manque de coopération entre les États membres et des taux de TVA différents. Aussi le Comité suggère-t-il que toutes les formes de coopération et d'échange d'informations nécessaires susceptibles de contrecarrer efficacement ce type de fraude soient mises en œuvre.

5.1.2 La coopération administrative dans le domaine de la TVA

5.1.2.1 Les fraudes à la TVA ont incité les administrations des finances des États membres à affiner constamment leurs techniques d'investigation pour combattre plus efficacement ce phénomène.

La coopération administrative joue un rôle décisif dans la lutte contre les fraudes à la TVA, dans la mesure où ces dernières sont commises par plusieurs opérateurs économiques implantés dans différents États membres.

L'utilisation d'instruments conventionnels adéquats a permis aux États membres de mettre en place un système d'échange d'informations qui s'est avéré utile pour déterminer la situation fiscale des contribuables et pour contrecarrer et réprimer les fraudes fiscales transnationales.

S'agissant de la coopération, le Comité avait signalé depuis longtemps que la Commission devait impérativement jouer un rôle plus actif. Aussi est-il favorable à la mise en place d'un système de suivi pour vérifier la qualité et le volume de l'assistance fournie.

5.1.2.2 En effet, à ce jour, l'échange d'informations est encore loin d'être une pratique courante en raison des différences culturelles, du niveau d'informatisation variable et de l'absence de règles visant à sanctionner l'inertie des États. Aussi est-il nécessaire de créer une culture communautaire dans ce domaine, en étant conscient du fait que les demandes d'information transfrontalières ne doivent pas être considérées comme une possibilité à n'utiliser qu'à titre exceptionnel, mais bien comme une étape ordinaire du processus d'investigation, chaque fois que le contrôle l'exige.

À cette fin, il convient d'éliminer les obstacles qui s'opposent à la diffusion d'une culture administrative communautaire en encourageant l'utilisation pleine et entière des instruments de coopération existants et en respectant les délais et modalités prévus afin de permettre aux organes d'investigation de disposer des informations requises dans des délais compatibles avec le déroulement des enquêtes.

5.1.2.3 Par ailleurs, comme le suggère la Commission concernant l'utilisation de systèmes informatiques standardisés pour l'échange d'informations, on pourrait envisager la mise en réseau

des forces de police et des organes d'investigation des différents États membres engagés dans la lutte contre la fraude fiscale, en vue de l'échange direct d'informations par un système de messagerie électronique certifiée, et du partage des bases de données relatives aux informations sur les déclarations de revenu des différents États membres, à l'instar de ce qui se pratique déjà avec les données VIES de niveau I et II.

Cette initiative, qui requiert toutefois un accord préalable sur les données enregistrées dans ces fichiers et leur compatibilité avec les législations nationales en matière de protection de la vie privée, constituerait une avancée sensible vers l'amélioration de la lutte contre la fraude fiscale. En effet, les organes d'investigation disposeraient ainsi des informations nécessaires directement, en temps réel et sans charges administratives superflues.

5.1.2.4 En outre, bien que la législation qui régit les échanges d'informations entre les États membres soit bien structurée et satisfaisante, les principales entraves à la lutte contre la fraude au sein de l'UE sont l'absence d'uniformité des législations sur l'exercice des pouvoirs d'instruction des différentes administrations nationales et le degré de sévérité variable des mesures répressives.

Il s'ensuit que les fraudes sont principalement commises dans les États où les pouvoirs d'investigation des organes chargés des contrôles sont moins étendus ou dans les États où les sanctions applicables sont insuffisantes pour jouer un rôle dissuasif.

5.1.2.5 Aussi serait-il opportun d'harmoniser, au niveau de l'UE et dans le respect du principe de souveraineté des États membres, les sanctions prévues pour des fraudes d'une telle gravité, à l'instar de ce qui est par exemple prévu dans le cadre de la législation sur la lutte contre le blanchiment d'argent, et ce, afin d'éviter que des législations moins sévères ou des systèmes de contrôle moins efficaces ne créent de fait des «paradis pénaux» vers lesquels afflueraient les recettes des activités criminelles ou les «fraudes carrousel».

5.1.3 La valeur normale comme critère de détermination des montants imposables aux fins de la lutte contre la fraude

5.1.3.1 Comme la Cour de Justice l'a souligné à plusieurs reprises, la nécessaire lutte contre les pratiques frauduleuses doit satisfaire aux principes communautaires, y compris aux principes de non-discrimination et de proportionnalité. L'un des domaines dans lequel les législations sont le plus divergentes concerne les critères — autres que la contrepartie convenue entre les parties — utilisés pour déterminer le montant imposable, non seulement dans le cas de biens destinés à la consommation personnelle ou à des fins autres que commerciales, mais aussi dans tous les cas dans lesquels on estime qu'il y a un risque de fraude ou d'évasion fiscale.

À cet égard, on note que dans toutes les législations des États membres le critère utilisé pour déterminer le montant imposable prend en compte la volonté de négocier des parties et vise à garantir l'imposition de la contrepartie réelle dans la mesure où la base imposable est généralement la contrepartie contractuelle convenue pour la vente du bien ou la prestation du service. Outre ce critère de «base», on utilise également la «valeur normale du marché» afin de rectifier ou de rétablir l'assiette de calcul de l'impôt, sous certaines conditions.

5.1.3.2 La notion de valeur normale du marché aux fins de la TVA est pratiquement la même dans tous les États membres et correspond, dans une large mesure, à celle qui est définie dans la directive n° 77/388/CEE du 17 mai 1977 (sixième directive), à savoir le prix moyen demandé pour des biens et des services de même type dans des conditions de libre-concurrence, au même stade de commercialisation, à l'endroit et au moment où la transaction est effectuée ou, à défaut, au moment et à l'endroit les plus proches.

5.1.3.3 Dans toutes les législations communautaires, le recours à la valeur normale est une méthode alternative pour déterminer la base d'imposition:

- en l'absence totale ou partielle d'une contrepartie en argent, le recours à la valeur normale répond à la nécessité de définir un critère susceptible d'exprimer la base imposable en termes monétaires. On lui attribue également une fonction anti-fraude;
- lorsque le législateur a jugé en première analyse qu'il existe un risque ^(?) de fraude fiscale.

5.1.3.4 En outre, il est également dérogé au principe de fixation de l'assiette d'imposition sur la base de la contrepartie dans les cas suivants:

- les autorités normatives ou administratives ont prévu de fixer une base d'imposition minimale ou au moins égale à la valeur normale en ce qui concerne certains biens ou secteurs commerciaux, en particulier les ventes immobilières;
- des dispositions prévoient que la base d'imposition est la valeur normale des biens ou des services lorsqu'un prix unitaire est payé pour des biens et des services différents;
- bien qu'il y ait une contrepartie en argent, des dispositions prévoient que le montant imposable est la valeur normale, la valeur d'importation ou le prix d'achat, lorsqu'il existe un lien de dépendance entre les parties;

^(?) Ce risque doit être *réel* et la fraude doit être *prouvée* pour que la légitimité communautaire soit respectée.

- il y a cession ou constitution de droits réels ou de droits d'utilisation sur la propriété immobilière.

5.1.3.5 À ce propos, la Cour de Justice ⁽⁴⁾ a précisé que des mesures nationales de nature à éviter des fraudes ou évasions fiscales ne peuvent en principe déroger au respect de la base d'imposition de la TVA visée par l'article 11 de la sixième directive que dans les limites strictement nécessaires pour atteindre cet objectif.

5.1.3.6 En d'autres termes, la valeur normale est le point de référence pour la détection d'une fraude éventuelle. Si la base d'imposition constituée par la contrepartie convenue est inférieure à la valeur normale, elle n'est pas remplacée par cette dernière, mais l'administration fiscale peut présumer l'existence d'une fraude et inverser la charge de la preuve.

5.1.4 La responsabilité solidaire concernant le paiement de l'impôt

5.1.4.1 Afin de lutter contre la diffusion des «fraudes carrousel», certaines législations nationales ont été pourvues de dispositions consacrant la responsabilité solidaire du cessionnaire en ce qui concerne le paiement de la TVA lorsque le cédant a omis de s'en acquitter et que la vente a été réalisée à un prix inférieur à la valeur normale.

5.1.4.1.1 Ces dispositions se basent sur l'article 21 de la sixième directive, qui reconnaît aux États la faculté de prévoir qu'une autre personne que la personne redevable est solidairement tenue d'acquitter la taxe, dans le respect du principe de proportionnalité.

5.1.4.2 Ce choix repose sur le raisonnement selon lequel une opération convenue à un prix différent de la valeur du marché peut cacher une intention frauduleuse. En substance, dans les conditions prévues par la législation, l'on présume que l'acheteur est de mauvaise foi parce que, compte tenu du prix payé, il ne pouvait pas ne pas être conscient de la fraude ⁽⁵⁾. Il s'agit d'une présomption relative, dans la mesure où l'acheteur peut prouver, documents à l'appui, que le prix est inférieur à la valeur normale en raison de circonstances et de situations de fait objectivement démontrables ou compte tenu de la législation et qu'il n'a pas de lien avec le défaut de paiement de la taxe, ce qui affaiblit la responsabilité solidaire pour défaut de paiement de la taxe par le cédant.

⁽⁴⁾ Arrêt n° 324/82 et 131/91 concernant la commercialisation de voitures neuves ou d'occasion et, plus récemment, arrêt C-412/03 du 20 janvier 2005.

⁽⁵⁾ À cet égard, il convient de souligner que dans sa communication n° 2004/260/CE du 16 avril 2004, la Commission européenne a exprimé un jugement positif sur les effets dissuasifs qui avaient été enregistrés dans certains États membres à la suite de l'introduction de la notion de responsabilité solidaire et avait fait référence à un mécanisme opérationnel qui exige la démonstration de l'existence d'un lien de complicité entre cédant et cessionnaire.

5.1.4.3 Le Comité partage les préoccupations exprimées par de nombreux opérateurs concernant le principe de la responsabilité solidaire. À la lumière de la jurisprudence de la Cour de justice ⁽⁶⁾, il estime que les mesures éventuelles doivent se limiter à exiger une garantie pour le paiement de la taxe aux seules personnes clairement identifiées comme étant des assujettis. On pourrait donc prévoir que l'acheteur soit solidairement tenu avec le fournisseur de payer la taxe lorsque le bien a été cédé à un prix inférieur à sa valeur normale. Étant donné qu'il s'agit d'une règle très stricte qui pénalise l'acquéreur en l'exposant au paiement d'une taxe à laquelle d'autres échappent parce qu'ils fraudent, il convient de lier son application à des conditions spécifiques:

- la vente doit avoir lieu entre assujettis à la TVA, en excluant expressément les consommateurs finaux;
- le vendeur a omis, en tout ou en partie, de s'acquitter de la TVA due;
- le bien qui fait l'objet de la transaction doit appartenir à l'une des catégories expressément identifiées dans un décret ministériel pertinent;
- la vente doit être conclue à un prix inférieur à la valeur normale du bien;
- la différence entre le prix convenu et la valeur normale ne peut être justifiée par des événements ou des situations de fait objectivement démontrables.

5.1.5 Le Comité est favorable à la possibilité d'étendre l'utilisation du mécanisme d'autoliquidation aux opérations internes d'un État membre. Dans l'un de ses récents avis, le Comité a estimé que ce mécanisme «pourrait s'avérer nécessaire pour lutter contre la fraude fiscale. Cette solution est particulièrement indiquée dans les cas où le fournisseur éprouve des difficultés financières» ⁽⁷⁾. La Commission a élargi le champ d'application facultatif de l'autoliquidation à la suite d'une expérience positive dans le secteur des matériaux de construction et des prestations de services liées au bâtiment. Les mesures ne devront toutefois pas affecter les échanges intracommunautaires de biens et de services, lorsque des obligations différentes en matière de facturation sont susceptibles de compromettre le bon fonctionnement du marché intérieur.

5.2 La fiscalité directe

5.2.1 La fraude fiscale doit impérativement être combattue également sur le plan plus général de l'harmonisation des législations des États membres en matière de taxation directe et de contrôle.

5.2.1.1 À la suite de l'augmentation du nombre d'États membres de l'Union européenne, les différences entre régimes fiscaux influenceront de manière croissante les décisions relatives à l'octroi de fonds aux différents États et aux modalités de gestion des activités commerciales. En effet, en raison de la coordination importante des politiques économiques, les différentes

législations fiscales nationales seront l'instrument qui permettra aux États membres d'influer sur les décisions relatives à la localisation des investissements et des ressources au sein de l'Union européenne. Toutefois, les divergences sensibles qui subsistent entre les différents régimes de taxation directe des États membres pourraient entraver dans certains cas le processus d'intégration des marchés ⁽⁸⁾ et avoir un impact négatif sur la compétitivité de l'économie européenne.

5.2.2 Le rapprochement des législations fiscales des États membres a été analysé par la Commission dans sa communication COM(2003) 726 du 24 novembre 2003. Toutefois, s'agissant de l'imposition des sociétés, et plus particulièrement des mesures globales destinées à favoriser la mise en place d'un impôt européen sur les sociétés sur une base d'imposition commune consolidée ⁽⁹⁾, d'importantes difficultés d'application se posent encore en raison des différences qui existent entre États membres concernant les critères de calcul de la base d'imposition. Par ailleurs, outre une forte convergence des politiques économiques, l'adoption d'une taxe commune exige aussi un cadre juridique adéquat. En l'état actuel des choses, l'article 94 du traité CE prévoit que le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, arrête des directives pour le rapprochement des dispositions législatives et réglementaires des États membres qui ont une incidence directe sur l'établissement ou le fonctionnement du marché commun.

5.2.3 Le maintien de cette disposition et le fait que la fiscalité reste du ressort des États membres, qui ne semblent pas faciliter les initiatives visant à créer une base d'imposition consolidée commune pour les sociétés opérant dans l'Union européenne, sont un obstacle considérable au rapprochement des régimes fiscaux des sociétés, tant en raison de l'augmentation du nombre d'États membres, qui rend la prise de décisions à l'unanimité particulièrement difficile, qu'en raison de l'absence de disposition, dans le texte définitif de la Constitution européenne, sur l'adoption à la majorité qualifiée de lois ou de lois-cadres établissant des mesures dans le secteur de la taxation des sociétés.

5.2.4 Dans la perspective de l'abandon de la règle de l'unanimité, la communication SEC(2005) 1785 du 23 décembre 2005 de la Commission «Lutte contre les obstacles liés à la fiscalité des sociétés qui affectent les petites et moyennes entreprises dans le marché intérieur — Description d'un éventuel système pilote d'imposition selon les règles de l'État de résidence» contient une analyse de l'application expérimentale du système des règles de l'État de résidence pour les petites et moyennes entreprises ⁽¹⁰⁾. Il ressort de cette étude que les 23 millions de petites et moyennes entreprises que compte l'Union des vingt-cinq jouent un rôle prépondérant dans l'économie européenne, dans la mesure où elles

⁽⁶⁾ Arrêts C-354/03, C-355/03, C-484/03 et C-384/04.
⁽⁷⁾ JO C 65 du 17.3.2006, pp. 103-104.

⁽⁸⁾ Cf. L. Kovács, *The future of Europe and the role of taxation and customs policy*, sur www.europa.eu.int/comm/commission_bassoso/kovacs/speeches/speech_amcham.pdf.

⁽⁹⁾ Avis du CESE «Création d'une assiette consolidée commune pour l'impôt sur les sociétés dans l'UE» — JO C 88/48 du 11.4.2006.

⁽¹⁰⁾ Avis du CESE «Lutte contre les obstacles liés à la fiscalité des sociétés qui affectent les petites et moyennes entreprises dans le marché intérieur» — JO C 195/58, du 18.8.2006.

représentent 99,8 % de toutes les entreprises européennes, et qu'elles garantissent environ 66 % de l'emploi dans le secteur privé ⁽¹¹⁾. L'adoption de ce système permettrait d'internationaliser davantage l'activité de ces entreprises, en raison de la réduction des coûts de mise en conformité ⁽¹²⁾ qu'elles supportent et qui sont bien supérieurs à ceux des grosses entreprises ⁽¹³⁾, ainsi que d'élargir les possibilités de report des pertes qui est le principal obstacle au développement des activités économiques transfrontalières, en contribuant au rapprochement, au niveau communautaire, des législations en matière d'imposition des sociétés.

5.3 Le commerce électronique

5.3.1 Si le développement et l'évolution technologique du commerce électronique offre de nouvelles opportunités aux opérateurs économiques, les nouvelles méthodes commerciales exigent toutefois une adaptation des régimes fiscaux, plus particulièrement en ce qui concerne les aspects liés à la mise en œuvre des taxes à la consommation. En effet, les régimes fiscaux, principalement ancrés dans les règles du commerce traditionnel, doivent tenir compte de ces transformations et s'adapter aux nouvelles formes de commerce qui sont en train de se développer.

5.3.2 Le principal problème lié à l'imposition des transactions télématiques concerne les discriminations susceptibles de découler du traitement différent qui réservé à une opération en fonction des modalités de remise du bien qui fait l'objet de la transaction.

5.3.2.1 Lorsqu'on examine quelles sont les possibilités d'appliquer les principes traditionnels du droit fiscal aux situations spécifiques de l'ère numérique, il convient de s'assurer du respect du principe de neutralité de l'acte d'imposition, en vertu duquel aucune différence de traitement n'est admise pour des opérations analogues qui, en l'occurrence, ne diffèrent que par les modalités de remise (en ligne ou hors ligne).

5.3.3 Plus particulièrement, les principaux problèmes sont liés à la taxation, directe et indirecte, des biens immatériels (ou numérisés), dans la mesure où les phases de la transaction commerciale (vente et livraison) ont lieu par voie télématique

⁽¹¹⁾ Sources: *Les PME en Europe en 2003*, Observatoire des PME européennes, 2003/7, Publications DG Entreprises et Commission européenne (2003): *L'impact de l'élargissement de l'Union sur les PME européennes*, Observatoire des PME européennes 2006/6, Publications DG Entreprises, en collaboration avec Eurostat. S'agissant de l'importance économique des petites et moyennes entreprises dans l'Union européenne, voir Commission européenne, Communication SEC(2005) 1785, du 23 décembre 2005, pages 15-17.

⁽¹²⁾ La communication SEC(2005) 1785 identifie les coûts de mise en conformité dans les services de consultation juridique et fiscale, la traduction des documents, les frais de voyage et les risques financiers et liés à l'entreprise.

⁽¹³⁾ Sur la base d'une étude de l'Association européenne de l'artisanat et des petites et moyennes entreprises, publiée le 11 juin 2004 et mentionnée dans la communication SEC(2005) 1785, les coûts de mise en conformité assumés par les petites et moyennes entreprises sont jusqu'à cent fois supérieurs à ceux supportés par les grandes entreprises. S'agissant des méthodes de détermination des coûts de mise en conformité, voir le document de travail des services de la Commission SEC(2004) 1128 du 10 septembre 2004, *European Tax Survey*.

(commerce en ligne), au moyen de la fourniture en réseau de produits virtuels. En effet, les services et les biens sont dématérialisés au départ par le prestataire, et matérialisés, à l'arrivée, par le destinataire. Il n'y a plus, en l'occurrence, de bien physiquement tangible susceptible de faire l'objet d'un contrôle matériel, notamment à des fins d'inspection.

5.4 Les compétences de l'OLAF

5.4.1 Le Comité estime que la législation communautaire actuelle, qui est la base juridique de référence pour la création de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), attribue déjà à cet organisme des fonctions importantes, comme il ressort de l'article 2 de la décision 1999/352/CE, CECA, Euratom, de la Commission. Aussi le Comité demande-t-il à la Commission de prendre toutes les mesures utiles pour traduire les compétences actuelles en actes concrets, si nécessaire en dotant l'Office des moyens supplémentaires requis pour s'acquitter de ses tâches institutionnelles, par exemple en utilisant le modèle prévu aux articles 81/86 qui réglementent l'Autorité de la concurrence.

5.4.2 Dans ce contexte, l'OLAF pourrait jouer le rôle d'organe d'analyse et de coordination au niveau de l'UE aux fins de la lutte contre la fraude, notamment fiscale, en se voyant attribuer des missions et des compétences dans le domaine de la coopération administrative en matière fiscale (taxation directe, indirecte et accises), afin de faciliter l'échange d'informations entre les organismes chargés, par les différentes législations nationales, de la lutte contre la fraude fiscale.

5.5 Le développement du commerce intracommunautaire invite à intensifier la coopération en matière d'échange d'informations sur la gestion des risques. Toutefois, la Commission ne propose pas d'initiatives concrètes, si ce n'est qu'elle demande aux États membres d'utiliser le «*Guide de la gestion du risque pour les administrations fiscales*». À ce propos, le Comité suggère de créer une banque de données centralisées vers laquelle convergeront les informations échangées entre administrations, qui ne sont actuellement uniformisées que dans le domaine des douanes et sur une base bilatérale.

5.5.1 Dans ce contexte, on pourrait dresser une liste des types de produits pour lesquels les conclusions des enquêtes effectuées par les organismes compétents des différents États membres indiquent qu'il y a un risque majeur de fraude carrousel. À titre d'exemple on peut citer les véhicules à moteur et les produits de haute technologie tels que le matériel informatique et de téléphonie. Cette mission d'analyse pourrait être confiée à l'OLAF, lequel pourrait transmettre régulièrement ses conclusions aux États membres afin d'orienter les activités de surveillance de la fraude et permettre des interventions opérationnelles ciblées. Il faudrait en outre prévoir et organiser des échanges d'informations de ce type entre les États membres et l'OLAF.

5.6 Le Comité considère que l'idée d'une approche communautaire des relations avec les pays tiers est sans aucun doute meilleure que la méthode des accords bilatéraux. À cette fin, des dispositions spécifiques pourraient être prévues dans le cadre des réflexions sur l'adoption d'un modèle de convention communautaire contre les doubles impositions, évoqué dans les communications de la Commission européenne SEC(2001) 1681 «La fiscalité des entreprises dans le marché intérieur» et COM(2003) 726 «Un marché intérieur sans obstacles liés à la fiscalité des entreprises: réalisations, initiatives en cours et défis restants», ainsi que dans la communication (SEC A5-0048) de 2003 du Parlement européen. Le Comité appuie la possibilité d'élaborer une convention de coopération spécifique, qui serait intégrée dans les accords de partenariat économique. Toutefois, il convient de souligner que, en l'absence de volonté claire et ferme des États membres, il est indispensable de poursuivre sur la voie des accords bilatéraux et de ne pas interrompre les procédures en cours.

5.7 Le Comité est d'avis que le renforcement des obligations déclaratives, proposé par la Commission, doit respecter rigoureusement les principes de proportionnalité et de simplification. La nécessaire lutte contre la fraude fiscale ne peut se traduire par l'imposition de charges supplémentaires injustifiées pour la grande majorité des contribuables honnêtes et des entreprises. À cette fin, il est opportun d'alléger sensiblement les obligations des entreprises qui n'ont rien à se reprocher et coopèrent activement avec l'administration fiscale, et d'augmenter les obligations des assujettis qui, sur la base de critères objectifs, sont considérés comme étant «à risques».

5.8 Le Comité ne partage pas l'opinion de la Commission concernant l'imposition du tabac et de l'alcool au même titre qu'une marchandise «normale». Certains États membres tentent de résoudre, par la gestion des accises sur le tabac et l'alcool, les problèmes de santé qui y sont liés et dont la priorité sur le fonctionnement du marché intérieur est évidente. La Commission propose d'éliminer ces distorsions, mais ce processus d'élimination prendra encore beaucoup de temps, compte tenu des niveaux très disparates de revenu dans les divers États membres et des différents objectifs et mesures de ces derniers en matière

de politique fiscale et de santé. Dans l'attente d'un niveau raisonnable d'harmonisation des taux d'imposition, il y a lieu de trouver d'autres solutions afin de garantir que chaque État membre conserve son entière capacité à poursuivre ses propres objectifs de politique fiscale et de santé. Il convient en tout cas de prendre en compte le fait que la contrebande de tabac en provenance d'États membres est minime et est contrôlée par des multinationales du crime. Bien qu'il soit conscient du coût élevé que l'abus de ces substances fait peser sur la société et le système de santé, abus contre lesquels il souhaite que les autorités compétentes adoptent des mesures de contrôle adéquates, le Comité considère que les accises sur le tabac et l'alcool doivent rester strictement du ressort des États membres.

5.9 Le Comité invite la Commission à poursuivre le programme Hercule II et espère que le Parlement et le Conseil approuveront rapidement le document COM(2006) 0339 final, qui sollicite la prorogation du programme communautaire pour la promotion d'actions dans le domaine de la protection des intérêts financiers de la Communauté. Le programme a donné des résultats notables, 19 actions de formation ayant été organisées, auxquelles ont participé 2.236 personnes provenant des différents États membres, de 5 pays tiers et d'autres Institutions européennes. À cet égard, il convient plus particulièrement de prendre en compte la nécessité de renforcer la coopération dans la perspective de l'adhésion à l'Union européenne de la Bulgarie et de la Roumanie qui devront elles aussi bénéficier de ces actions.

5.10 Le Comité juge utile la création d'un forum permanent de discussion et/ou de concertation à un haut niveau, afin de permettre une approche plus globale des questions relatives à la fraude et à la coopération entre les États membres. La fragmentation actuelle des activités de consultation en une multiplicité de hauts comités, qui se subdivisent en fonction de leur domaine de compétences, ne permet pas un échange utile de pratiques afin de renforcer la coopération et d'améliorer le comportement des administrations en la matière. Le Comité estime que toutes les résistances opposées par la bureaucratie et les doutes exprimés au sein de l'Ecofin sont incompréhensibles et critiquables.

Bruxelles, le 15 mars 2007.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

Avis du Comité économique et social européen sur «Le logement et la politique régionale»

(2007/C 161/03)

Le 26 septembre 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 «*Le logement et la politique régionale*».

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 23 février 2007 (rapporteur: M. GRASSO; corapporteuse: M^{me} PRUD'HOMME).

Lors de sa 434^e session plénière des 14 et 15 mars 2007 (séance du 15 mars 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 91 voix pour, 0 voix contre et 1 abstention.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le logement est avant tout un droit fondamental dont l'accès conditionne l'accès aux droits fondamentaux et une vie digne. Il est reconnu dans la Charte des droits de l'homme et dans la Charte sociale européenne révisée du Conseil de l'Europe, ainsi que dans de très nombreuses Constitutions d'États européens. Avoir un toit est essentiel pour qu'un individu puisse se construire et s'intégrer dans la société.

1.2 La Charte du logement de l'intergroupe «Urbain et logement» du Parlement européen

1.2.1 Le CESE approuve l'adoption de la Charte européenne du logement par l'intergroupe Urbain et logement du Parlement européen qui montre les interactions croissantes et nombreuses entre les politiques européennes et les politiques de logement et qui rappelle l'importance du droit au logement.

1.2.2 Le CESE demande par conséquent que la Charte européenne du logement soit intégrée dans l'avis d'initiative du Parlement européen sur le logement et la politique régionale.

1.3 Renforcer le droit au logement

1.3.1 Le CESE souhaite que soient proposés au niveau européen une série d'objectifs communs sur l'accès au logement et des standards minimum sur la qualité des logements définissant la notion de logement décent. Sans ces critères, il sera difficile de rendre le droit au logement effectif — et il apparaît que l'accès à un logement est une condition minimum pour une vie décente.

1.3.2 Le CESE rappelle que le secteur des services sociaux et de proximité est un enjeu croissant dans une société vieillissante et qu'ils sont souvent fournis avec le logement et il demande à ce que les services fassent l'objet d'échanges européens et que leur visibilité soit renforcée. Il rappelle de plus que le logement social doit faire l'objet d'un traitement particulier et ne peut être soumis comme tel aux règles du marché, comme reconnu dans la directive service.

1.4 Le logement et les fonds structurels 2007/2013: pour capitaliser et rendre visible, et développer une assistance technique

1.4.1 Le CESE souligne qu'il importe aujourd'hui que la possibilité d'utiliser les fonds structurels pour améliorer les conditions de logement soit pleinement utilisée par les pays de l'UE des 12, mais aussi les pays de l'UE des 15, qui peuvent utiliser les fonds structurels pour des opérations de développement urbain intégré. De telles dépenses auront un impact positif sur la cohésion sociale et territoriale et sur la croissance économique. Sur ce point, le CESE préconise que les institutions financières européennes puissent allouer, à des taux très faibles, des crédits à des programmes immobiliers intégrés en faveur des jeunes, des migrants, des gens âgés ou des personnes handicapées, en favorisant la mobilité professionnelle, la mixité sociale et un coût supportable pour les occupants.

1.4.2 Le CESE note que l'utilisation de «Jessica» fournira les éléments pour la création d'un fond de garantie pour les projets de logement social de plus grande ampleur et demande à ce que l'évaluation à mi-parcours des fonds structurels analyse cette question.

1.4.3 Dans ce but, le CESE soutient la mise en place d'un dispositif d'assistance technique pour les projets logements pour la période 2007/2013 en coopération avec les représentants et réseaux d'autorités locales et régionales et avec le soutien de la Commission européenne et des États membres. Ce dispositif permettrait la capitalisation des projets et des méthodes à mettre en œuvre pour intégrer au mieux les projets logements dans les programmes de régénération urbaine. Il permettrait également la centralisation des expertises et pourrait jouer le rôle de facilitateur pour la transférabilité des expériences. Il semble primordial qu'un outil spécifique pour le logement soit mis en place dans le but de favoriser une bonne utilisation des fonds structurels et il peut être mis en œuvre dans le cadre de l'article 45 du règlement portant dispositions générales sur les fonds structurels, qui demande à la Commission de faciliter la mise en place de dispositif d'assistance technique.

1.5 *Le logement et l'énergie*

1.5.1 De même, le CESE suggère la création d'un réseau d'échange sur le thème du logement et de l'efficacité énergétique qui permette l'échange d'expérience et la capitalisation et l'approfondissement des expériences des opérateurs de terrain afin de mettre en place des politiques énergétiques judicieuses et ambitieuses. Ce dispositif peut être en lien avec le dispositif d'appui aux fonds structurels mais ne remplit cependant pas les mêmes objectifs; il s'agira donc d'assurer une bonne coordination de ces deux entités.

1.5.2 Le CESE propose qu'une campagne de visibilité sur les économies d'énergie possibles dans le logement soit conduite au niveau européen en partenariat avec les réseaux actifs dans le secteur. Cette campagne devrait avoir pour cible le changement des comportements des usagers. Cette approche demandera la participation des citoyens européens et permettra de mobiliser tous les acteurs autour d'une initiative positive. La campagne «Sustainable energy Europe» n'est pas assez ciblée pour gagner en visibilité et reste limitée en termes de moyens.

1.5.3 Le CESE demande à la Commission de faire des propositions basées sur une approche plus large que celle retenue jusqu'à ce jour qui se penche principalement sur l'amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments. Il convient de travailler avec les habitants et de mieux intégrer le bâti existant aux réflexions.

1.6 *Le logement et les institutions européennes*

1.6.1 Par ailleurs, le CESE soutient l'initiative de la Commission européenne de créer un groupe interservices sur les questions urbaines. Il suggère que le groupe interservices de la Commission européenne sur l'urbain intègre la question du logement et nomme un interlocuteur sur cette question.

1.6.2 De plus, il semble essentiel que la dimension logement soit également à l'agenda des réunions des ministres des affaires régionales et des villes.

2. **Motivations**

2.1 *Droit au logement: un droit fondamental*

2.1.1 La Charte des droits fondamentaux de l'UE, promulguée à Nice le 7 décembre 2000, affirme (art. II-34): «Afin de lutter contre l'exclusion sociale et la pauvreté, l'Union reconnaît et respecte le droit à une aide sociale et à une aide au logement destinées à assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, selon les modalités établies par le droit communautaire et les législations et pratiques nationales.»

2.1.2 Tout en rappelant que le logement n'est pas de compétence européenne et que le principe de subsidiarité s'applique pleinement, le CESE pense que cet article devrait trouver des réponses dans la mise en œuvre des politiques européennes

pour répondre à l'urgence sociale et au manque de logement pour les plus démunis (mais aussi pour les populations à revenu modeste et les jeunes qui démarrent leur vie professionnelle et familiale).

2.1.3 Le sommet de Laeken, en décembre 2001 a pourtant reconnu l'importance des questions de logement pour éviter le risque qui augmente le danger de pauvreté. Le CESE estime donc très important le fait que le Sommet ait ouvert le débat sur la nécessité de développer une offre plus grande de logements sociaux pour combattre la pauvreté en Europe.

2.1.4 Le droit au logement est inclus dans plusieurs Constitutions d'États membres de l'Union européenne, tels que la Belgique, l'Espagne, la Grèce, le Portugal, la Finlande, les Pays Bas. Il est donc envisageable d'avoir un droit au logement européen. Le CESE considère important et stratégique l'introduction du logement dans la Charte des droits fondamentaux en annexe du traité constitutionnel européen et regrette que le droit au logement, ou au moins, le «droit d'habiter» n'ait pas été inclus.

2.1.4.1 Le CESE considère très importante la création d'une stratégie européenne pour le logement, un logement pour chaque personne est une condition pour la meilleure réalisation des autres droits humains reconnus au niveau européen, tels que: «le respect de la vie privée et familiale, de son domicile et sa correspondance» et de «se marier et fonder une famille».

2.1.5 Le principe d'un droit au logement est admis, se pose alors la question de l'opposabilité de ce droit, autrement dit du recours possible d'une personne qui ne trouve pas de logement. L'UE doit donc se préoccuper des conditions d'effectivité du droit au logement. Si une solution unique ne peut être envisagée, chaque pays membre qui proclame le droit au logement doit être en mesure de préciser:

- l'autorité publique à qui ce droit peut être opposé, et sous quelle forme;
- les moyens qui doivent en conséquences être donnés à cette collectivité, ou ceux dont elle doit se doter;
- les bénéficiaires de ce droit et les modalités de son exercice;
- le contenu de ce droit (logement ou hébergement, libre choix ou non).

2.1.6 En continuité avec la Charte européenne du logement, adoptée par l'intergroupe «Urbain-logement» du Parlement européen le 26 avril 2006, où le logement est défini comme «un bien de première nécessité», le CESE accueille favorablement l'initiative du Parlement d'élaborer un rapport sur «Le logement et la politique régionale». Le CESE espère que le Parlement appuiera sa demande de reconnaître le droit au logement et proposera un partenariat avec les administrations locales et régionales pour «favoriser un niveau suffisant de logements et rendre le logement abordable pour ceux qui n'ont pas accès au logement sur le marché».

2.1.7 L'étude de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail publiée en 2006, sur les conditions de vie et sur les dimensions sociales du logement ⁽¹⁾ montre que des différences sensibles dans la qualité et quantité de l'habitat existent entre les pays de l'UE des Quinze et ceux de l'UE des Dix. Il est également utile de rappeler que l'accès à l'eau chaude et aux toilettes intérieures ne sont pas garantis à tous les citoyens européens, ces deux critères étant parmi ceux définissant les conditions minimums pour parler d'un logement décent.

2.1.8 Parce que le logement constitue une pierre angulaire du modèle social européen, les défis qui se posent à l'Europe en matière de changements sociaux et démographiques doivent se traduire dans les politiques de logement. Le vieillissement de la population, la paupérisation des jeunes générations qui restent au domicile parental par manque de ressources suffisantes, l'accès pour les personnes handicapées à des logements adéquats et l'accès au logement des migrants sont autant de dimensions à prendre en compte. Le CESE propose, dans la continuité des conclusions du Conseil européen de Laeken de décembre 2001, d'adopter au niveau européen:

- une série d'objectifs communs sur l'accès au logement;
- des standards minimum sur la qualité des logements définissant la notion de logement décent.

2.1.9 Il est par ailleurs essentiel de favoriser la mobilité dans les parcs de logement pour garantir la mobilité des travailleurs. De nombreux citoyens sont «captifs» de leur habitat, qu'il soit social ou en propriété pour des raisons de manque d'offre ou de fiscalité, ou encore des conditions de crédits. Accroître la mobilité de résidence est nécessaire pour une meilleure fluidité des marchés de l'emploi.

2.1.10 Le logement, de par ses implications sur la vie sociale, sur l'économie de la ville, ne doit plus être l'objet de stratégies et d'actions partielles. Le CESE suggère que tout en tenant compte du principe de subsidiarité, le logement soit considéré comme une question politique importante, ayant des implications sur la vie quotidienne des citoyens, comme un moyen de rapprocher les citoyens d'un projet européen qui semble chaque jour plus flou.

2.1.11 La contribution des politiques du logement à l'accomplissement des objectifs de Lisbonne, et notamment comme secteur moteur de la croissance économique doit être mieux identifiée. **Le CESE souligne que l'impact de la politique de logement sur la mobilité des travailleurs en fait une politique complémentaire aux politiques européennes mises en œuvre dans le cadre de la stratégie croissance et emploi** en permettant aussi d'accroître la cohésion territoriale, qu'il

convient de concrétiser aussi et avant tout dans les pays entrés de fraîche date dans l'Union européenne, en mettant au point le financement des réseaux d'infrastructures urbaines et rurales, ainsi qu'en recourant à des politiques énergétiques appropriées.

2.2 *Le logement et la cohésion territoriale*

2.2.1 L'habitat a depuis toujours un effet structurant sur nos sociétés; les espaces communs qui garantissent le vivre ensemble se constituent en lien avec les zones d'habitat individuel ou collectif. L'urbanisme et la création de quartiers agréables à vivre, dont l'habitat est une composante fondamentale, conditionnent la cohésion sociale et territoriale.

2.2.2 Si le logement et les politiques de logement diffèrent dans chaque État membre, l'Union européenne est caractérisée par une très grande densité urbaine. La ville européenne est compacte mais plutôt caractérisée par des immeubles de taille moyenne et c'est l'habitat qui structure la ville.

2.2.3 Le logement dans les politiques urbaines, économiques et sociales a par conséquent une importance dans tous les pays européens et les solutions devraient être mieux partagées, en particulier au regard des crises de quartiers défavorisés qui ont eu lieu dans plusieurs États membres.

2.2.4 La politique régionale européenne a pour objectifs d'accroître la cohésion territoriale, sociale et économique, en favorisant le développement économique des territoires les moins avantagés et, depuis 2005, se concentre sur les objectifs prioritaires de croissance et d'emploi dans le cadre de l'agenda de Lisbonne révisé.

2.2.5 Pour assurer la compétitivité de tous les territoires et favoriser la mobilité de l'emploi, il est essentiel que l'offre de logement soit diversifiée, en termes de mode d'occupation mais aussi de mixité des quartiers (d'habitat et d'activités économiques) ou encore de mixité sociale, garante de la cohésion sociale. La ghettoïsation de certains quartiers y rend l'activité économique très difficile.

2.2.6 La localisation du logement abordable est le corollaire de ce qui précède. En lien avec le droit au logement, la collectivité doit s'assurer que sur toutes les parties du territoire dont elle a la charge, une offre de logement de qualité et compatible avec les ressources des ménages est assurée.

2.2.7 **Le développement des zones résidentielles a un fort impact sur les zones rurales** et pour avoir un développement durable il est essentiel de mieux prendre en compte l'interaction entre les zones rurales et urbaines en ce qui concerne les politiques de logement.

⁽¹⁾ First European Quality of Life Survey: Social Dimensions of Housing («Première enquête européenne sur la qualité de la vie: dimensions sociales de l'habitat»), 2006, ISBN 92-897-0935-9.

2.3 Logement, croissance économique, mobilité et emploi

2.3.1 Dans certains pays européens, notamment parmi ceux qui ont été bénéficiaires des Fonds de cohésion pendant la période précédente, le taux de croissance économique est étroitement lié au dynamisme du secteur du logement. Pour autant, ceci ne signifie pas que les citoyens ont facilement accès à des logements abordables. Le programme national de réforme irlandais 2006, dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, souligne la faible durabilité de la croissance faute de logements abordables garantis. Dans son plan de réforme 2006, par exemple, le Portugal rappelle la nécessité d'apporter davantage de soutien au secteur de la construction et aux municipalités afin d'encourager le développement durable dans le domaine du logement.

2.3.2 Pour un bassin d'emploi dynamique, l'offre de logement pour tous les employés et travailleurs reste une condition essentielle de développement et de nombreux bassins d'emploi en Europe ont une croissance limitée par le manque de logement. Ainsi, le logement peut être un facteur de rigidité des marchés locaux de l'emploi et réduit la mobilité des travailleurs.

2.3.2.1 Nous pouvons citer un exemple intéressant, en France, de participation des employeurs, à hauteur de 0.45 % de la masse salariale, aux politiques de logement comme moyens complémentaires de développer des solutions logement pour les salariés. Les partenaires sociaux gèrent également des dispositifs spécifiques pour les jeunes et pour les ménages vulnérables (dépôts de garantie).

2.3.3 C'est en particulier un besoin pressant pour les régions accueillant un nombre croissant de migrants qui rencontrent des difficultés à trouver un logement sur des marchés tendus et qui sont confrontés à des pratiques discriminatoires qui poussent à la ségrégation communautaire.

2.3.4 Le logement est un des secteurs qui emploie le plus en Europe. Il existe de nombreux gisements d'emploi qui ne sont pas encore développés notamment dans le domaine des techniques de logement durable et d'habitat écologique, qui seront amenées à se développer considérablement dans le futur. Par ailleurs, le secteur de la construction est un des secteurs avec un déficit de travailleurs qualifiés important.

2.3.5 Les services de proximité et, en particulier, d'aide à la personne constituent un très grand gisement d'emploi et sont souvent organisés et fournis dans la cadre de services liés au logement. Ainsi, les opérateurs de logement social en partenariat avec les associations de services sociaux proposent des services à domicile pour les habitants âgés ou les personnes handicapées mais aussi des services intégrés de santé, d'éducation ou de garde d'enfants comme les maisons intergénérationnelles. Le dynamisme culturel et social des quartiers en difficulté peut être soutenu par le soutien aux initiatives de proximité.

2.4 En plus d'être un gisement pour l'emploi, les services de proximité liés au logement permettent de répondre aux défis démographiques qui ont nécessairement un impact sur l'emploi au niveau régional. Par exemple, les maisons intergénérationnelles, qui, en Allemagne, font l'objet d'une politique ciblée, constituent une réponse aux besoins de mixité et permettent de lutter efficacement contre l'exclusion des personnes seules âgées. Dans un contexte de population vieillissante dans toute l'Europe, l'échange de bonnes pratiques devrait être soutenu.

2.4.1 Selon le CESE la question du droit au logement ne doit pas être regardée seulement du point de vue de la lutte contre l'exclusion mais aussi au regard du vieillissement de la population, des flux migratoires et des nouvelles formes de pauvreté et en considérant la stratégie de Lisbonne, qui prévoit de remettre en marche l'économie européenne par une plus grande mobilité dans le marché du travail.

2.4.2 La mobilité des travailleurs restera illusoire tant que ne sera pas renforcé l'accès aux droits sociaux fondamentaux, dont le droit à l'aide au logement. On peut noter la paupérisation des résidents en logement social qui ont été conçus au départ pour héberger les salariés. Ces derniers ne sont aujourd'hui plus prioritaires pour avoir accès à un logement social et éprouvent de grandes difficultés dans les zones de tension sur le marché du logement à trouver des solutions de logement décentes.

2.4.3 Au cours de la dernière décennie, les prix du logement ont connu une augmentation constante dans presque tous les pays de l'UE. Cette hausse a entraîné une réduction de la capacité des ménages à consommer d'autres biens, ce qui constitue à long terme un frein à la croissance durable. Les faibles taux d'intérêt ont également mené à un surinvestissement dans le secteur résidentiel, ce qui a mis sous pression les moyens financiers alloués au logement (cf. le programme national de réforme suédois). Le secteur du logement social constitue un outil de régulation du prix du logement (via la location) et la durabilité du secteur.

2.4.4 Le CESE constate par ailleurs que les conditions d'interventions des autorités publiques des États membres et des acteurs du logement sont de plus en plus encadrées par le droit communautaire dans la mise en œuvre des politiques de logement social. Il est essentiel que les politiques de la concurrence et du marché intérieur ne posent pas d'obstacles aux politiques de logement qui visent à garantir un accès pour tous à un logement décent et abordable, vu l'apport positif de ces politiques à la croissance économique et à l'emploi européen. Ces missions ont évolué et les bailleurs sociaux sont amenés à développer des services sociaux pour répondre au manque de politique d'intégration, notamment des migrants.

2.5 Répondre au défi européen de la réduction de la consommation énergétique

2.5.1 L'apport du logement au défi de réduction de la consommation énergétique est essentiel et cette dimension, étant donné les prix de l'énergie, deviendra une source d'attractivité pour une région.

2.5.2 Le plus gros potentiel d'économie d'énergie se trouve dans le secteur de l'habitat (ménages), où le potentiel est estimé à 27 % de l'énergie utilisée comme le souligne la Commission européenne dans son plan d'action sur l'énergie.

2.5.3 De plus en plus de ménages en Europe vivent en état de pauvreté en raison des charges énergétiques de leur logement (fuel poverty).

2.5.4 Les potentiels de réduction de la consommation seront d'autant plus importants que des mesures incitatives adéquates sont prises au niveau européen.

2.5.5 À cet égard, il est surprenant de constater que l'approche que la Commission européenne a retenue dans son plan d'action pour l'efficacité énergétique est centrée principalement sur l'industrie de la construction neuve et propose d'étendre le champ des normes dans ce domaine.

2.5.6 Cette approche est trop partielle, puisqu'elle n'intègre pas l'impératif de changer nos modes de vie, dans un cadre de durabilité plus global, qui englobe les comportements individuels, (y compris l'imaginaire de la maison individuelle pour tous, mais aussi les comportements quotidiens écologiques). Cela revient à accroître des coûts de production déjà beaucoup trop élevés pour les ménages moyens et défavorisés sans se pencher sur l'amélioration du bâti actuel et des comportements quand de nombreuses études montrent leur importance.

2.5.7 Le soutien des politiques régionales européennes à l'amélioration de la cohésion et des conditions de vie n'est plus à démontrer. Toutefois, une meilleure prise en compte du logement dans ces politiques pourrait permettre des synergies positives.

2.5.8 Les politiques d'économies d'énergie sont axées sur le neuf, en laissant de côté le patrimoine existant, ou en transposant les règles du neuf à ce patrimoine. Or il convient non seulement de prendre en compte l'existant, mais également de développer des approches adaptées aux caractéristiques du parc ancien et au coût particulièrement élevé de la mise aux normes.

2.5.8.1 Les aides publiques doivent prendre en compte la spécificité du logement social: solvabilité faible des habitants, aides fiscales moins adaptées que pour le secteur privé.

2.5.8.2 L'énergie n'épuise pas la problématique du développement durable: eau, gestion des déchets, accessibilité des personnes handicapées, sécurité, qualité de l'air et santé dans l'habitat. Le logement peut apporter une contribution décisive au développement durable, mais suppose des outils adaptés, là encore tout particulièrement pour le patrimoine existant.

2.6 Les outils européens pour améliorer la contribution du logement aux politiques régionales

2.6.1 Le CESE a soutenu l'ouverture de l'éligibilité au FEDER pour le logement dans les pays de l'UE des 12 et pour les mesures liées au développement urbain durable et à l'efficacité énergétique dans les pays de l'UE des 15 et dans le cadre d'approches intégrées de développement des quartiers défavorisés. Il convient au vu de l'importance de la dimension logement, de stimuler et d'aider les États membres et les régions à programmer la restructuration des quartiers et l'amélioration du logement dans les Fonds structurels.

2.6.2 Il est en effet difficile de mettre en œuvre des stratégies intégrées de développement de quartiers sans un volet logement. À cet égard, l'approche de la stratégie européenne d'inclusion sociale qui comprenait un objectif d'accès à un logement abordable et décent comme condition de succès pour l'intégration sociale, reste entièrement d'actualité. Pour le CESE, il est essentiel que tous les instruments européens soient mobilisables pour une meilleure intégration sociale de tous.

2.6.3 Dans ce but, le Fond social européen doit mieux soutenir les actions d'inclusion sociale au-delà de la seule inclusion sur le marché de l'emploi: comme on l'a vu, les marchés du logement et de l'emploi sont intrinsèquement liés. De même, les politiques d'immigration, aujourd'hui définies au niveau européen, ne peuvent faire l'économie d'une réflexion sur le logement, dans le but de prévenir la ségrégation spatiale. Les lignes directrices que la Commission doit publier sur l'intégration des migrants via le logement doivent constituer une première étape dans cette démarche qui doit se traduire dans le programme PROGRESS⁽²⁾ par un meilleur soutien aux projets avec une dimension logement.

2.6.4 Il est important de noter que l'amélioration de l'efficacité énergétique dans les bâtiments n'est pas une priorité pour les seuls pays de l'UE des Dix mais bien pour toute l'Union dans son ensemble. L'efficacité énergétique est, au même titre que l'amélioration des espaces communs, l'utilisation et la promotion des énergies renouvelables et les mesures d'inclusion sociale, une mesure éligible aux fonds structurels dans tous les États membres.

⁽²⁾ Le programme PROGRESS a pour objet d'apporter une aide financière à la mise en œuvre des objectifs de l'Union européenne dans le domaine de l'emploi et des affaires sociales. Il contribue ainsi à la réalisation des objectifs de la stratégie de Lisbonne.

2.6.5 Le CESE a accueilli favorablement l'initiative de la Commission européenne et de la Banque européenne d'investissement (BEI) de créer un nouvel instrument financier, Jessica ⁽³⁾ pour appuyer spécifiquement le développement des quartiers urbains défavorisés y compris le logement social dans ces quartiers. Il est à noter que cet instrument pourra, en offrant des prêts mais aussi des garanties aux opérateurs de régénération urbaine et de logement social, mobiliser les capitaux nécessaires à la rénovation des quartiers. Cet outil doit être géré par des acteurs spécialisés dans le renouvellement urbain et le logement en partenariat étroit avec les autorités locales. Cet outil doit produire un effet de levier dans les quartiers pour améliorer les conditions de vie des habitants. L'outil Jérémie ⁽⁴⁾ constitue également une opportunité pour les opérateurs de logement social qui œuvrent pour la création de quartiers agréables à vivre pour tous.

2.6.6 Dans le domaine des politiques de l'énergie, la Commission européenne a proposé dans le cadre du programme **Intelligent Energy** une action pilote pour le secteur de l'habitat social qui a permis de sélectionner et de promouvoir des projets exemplaires en matière d'efficacité énergétique et d'échanges entre acteurs du secteur. Étant donné les ambitions européennes pour créer une politique énergétique commune et coordonner au mieux les actions des États membres dans ce domaine, il semble essentiel que la continuité d'un tel outil soit assurée et aille au-delà du soutien d'actions pilotes.

Bruxelles, le 15 mars 2007.

2.6.7 Enfin, en matière d'innovation technique mais également sociale, le soutien du septième programme cadre de recherche et de développement permettra d'identifier les potentiels dans le secteur du logement en matière de réduction de la consommation énergétique mais aussi de développement urbain durable.

2.6.8 La normalisation européenne concerne très fortement le logement et les services qui lui sont associés. Cependant, il s'agit d'un domaine où choix techniques ou urbanistiques recourent les choix de société, et il n'est pas acceptable que des normes s'imposent aux acteurs par le seul jeu de groupes de travail sans que les moyens d'un contrôle politique du processus de normalisation soient garantis. L'exemple de la norme «prévention de la malveillance par l'urbanisme et la construction», adoptée sans réelle réflexion politique sur le modèle urbain induit par des grilles d'analyse du risque incite à repenser le processus normatif dans ce secteur.

2.6.9 Enfin, la Commission a élaboré une stratégie pour un développement urbain durable qui doit inciter les villes à penser leur développement, notamment en termes de politiques de transports. Toutefois, cette stratégie n'est qu'indicative et risque de ne pas déployer tout son potentiel, si elle ne se penche pas sur la dimension sociale du développement urbain durable.

Le Président

du Comité économique et social européen

Dimitris DIMITRIADIS

⁽³⁾ Jessica: Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas (Soutien communautaire conjoint pour un investissement durable dans les zones urbaines).

⁽⁴⁾ Jérémie: Joint Resources for Micro to Medium Enterprises (Ressources européennes communes pour les micro et moyennes entreprises).

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Conseil concernant les impôts indirects frappant les rassemblements de capitaux (Refonte)»

COM(2006) 760 final — 2006/0253 (CNS)

(2007/C 161/04)

Le 16 janvier 2007, 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 23 février 2007 (rapporteur: M. BURANI).

Lors de sa 434^e session plénière des 14 et 15 mars 2007 (séance du 14 mars 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 159 voix pour, 0 voix contre et 6 abstentions.

1. Exposé des motifs

1.1 La proposition à l'examen porte sur la refonte de la directive 69/335/CEE du Conseil, modifiée à maintes reprises et concernant les droits perçus sur les apports de capital dans les entreprises. Cette directive, dont l'objectif initial était d'harmoniser les systèmes d'imposition et d'empêcher les États membres de créer ou de percevoir d'autres impôts analogues, a été modifiée à plusieurs occasions, jusqu'à ce que, en 1985, la directive 85/303/CEE ne reconnaisse qu'il y avait lieu de **supprimer totalement** le droit d'apport, au vu de ses effets économiques défavorables sur les entreprises.

1.2 Certains États membres ont toutefois considéré inacceptable la perte de recettes fiscales qu'aurait entraînée la suppression de ce droit; la directive de 1985 a par conséquent dû accorder une dérogation, en reconnaissant aux États membres la possibilité d'**exonérer** les opérations du droit d'apport ou bien de les **soumettre à un taux unique** ne dépassant pas 1 %.

1.3 Le principe reste évidemment valable dans la proposition de directive à l'examen, qui constitue une simple refonte des textes précédents; le Comité ne peut qu'en prendre acte et donner son accord. Cependant, le rapport de la Commission fournit l'occasion de formuler quelques réflexions que le Conseil pourrait utilement reprendre dans la perspective d'initiatives futures.

2. Conclusions et recommandations

2.1 La plupart des 25 États membres ont répondu à l'orientation du Conseil de 1985 et ont supprimé totalement le droit

d'apport; à l'heure actuelle, seuls sept États membres l'appliquent encore: la Pologne et le Portugal à un taux égal ou inférieur à 0,50 %, Chypre à un taux de 0,60 %, la Grèce, l'Espagne, le Luxembourg et l'Autriche à un taux plein de 1 %. Cette disparité constitue un **obstacle à la mise en place d'un même niveau de traitement** entre les entreprises européennes, qui est l'une des conditions pour assurer le bon fonctionnement du marché unique. S'il est vrai que dans le domaine de la fiscalité bien d'autres disparités et obstacles subsistent toujours, cela ne doit pas être un prétexte pour renoncer à supprimer totalement ce droit.

2.2 Les États membres qui bénéficient encore de la dérogation pourraient comparer utilement les avantages qui dérivent des recettes fiscales et la perte probable (pouvant être dans une certaine mesure calculée) des investissements provenant d'autres pays communautaires ou de pays tiers, dissuadés par une taxation ayant désormais disparu presque partout. Le CESE estime que le fait de renoncer à la dérogation constituerait un avantage pour les acteurs concernés et une avancée pour le bon fonctionnement du marché unique dans son ensemble.

2.3 Le CESE souhaite par ailleurs attirer l'attention sur une pratique qui a été adoptée dans certains États membres: l'introduction de nouvelles charges, après la suppression du droit d'apport, qui est ainsi remplacé par des moyens détournés. La Commission est intervenue dans certains cas et a mis en œuvre une procédure d'infraction, mais on ne peut exclure que d'autres situations de ce type existent et qu'elles n'aient pas été décelées. La vigilance des partenaires sociaux pourrait contribuer à les éliminer.

Bruxelles, le 14 mars 2007.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant le montage a posteriori de rétroviseurs sur les poids lourds immatriculés dans la Communauté»

COM(2006) 570 final — 2006/0183 (COD)

(2007/C 161/05)

Le 10 novembre 2006, le Conseil a décidé, conformément à l'article 71, paragraphe 1c 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 7 février 2007 (rapporteur: M. RANOCCHIARI).

Lors de sa 434^e session plénière des 14 et 15 mars 2007 (séance du 14 mars 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 139 voix pour et 6 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE, qui partage l'engagement de la Commission européenne visant à rechercher une sécurité routière toujours plus grande, soutient pleinement la proposition à l'examen, qui s'inscrit à juste titre parmi les initiatives entreprises en vue de la réalisation de cet objectif.

1.2 Le CESE félicite la Commission d'avoir réalisé, avant de présenter sa proposition, une évaluation des coûts/bénéfices et une analyse d'impact très précise, ce qui a permis de structurer la proposition de manière pragmatique, en prenant en due considération tous les aspects du problème et en accordant la nécessaire priorité à la protection des usagers de la route les plus vulnérables.

1.3 Le CESE estime néanmoins qu'il se doit de signaler certains points critiques qui semblent ressortir de la proposition dans sa formulation actuelle, en proposant des compléments et des précisions qui devraient en permettre une application plus facile et correcte, en ce qui concerne le calendrier, la certification et le contrôle de sa mise en œuvre.

1.4 Le CESE souhaite que la Commission prenne réellement en considération ses suggestions sur la nécessité d'une égalité effective de traitement pour éviter des distorsions de la concurrence entre les États membres, ainsi que celles relatives à l'importance que revêt la fourniture à ces mêmes États membres de plus amples indications sur des systèmes de certification pouvant être aisément utilisés par les autorités nationales compétentes en la matière.

1.5 Le CESE recommande vivement au Conseil et au Parlement européen de mettre en œuvre la proposition de directive dans les meilleurs délais possibles et de manière à couvrir la plus grande partie du parc automobile roulant afin de pouvoir garantir que des vies humaines soient épargnées dans toute la mesure prévue.

2. Motifs et contexte législatif de la proposition de la Commission

2.1 La sécurité routière constitue depuis toujours l'une des priorités absolues des institutions communautaires. La publication du livre blanc sur la politique des transports⁽¹⁾, qui

comptait parmi ses objectifs celui de réduire de moitié le nombre de personnes tuées sur la route d'ici 2010, a certainement constitué une étape importante de l'engagement renouvelé en ce sens.

2.2 Plusieurs initiatives lancées successivement, telles que le «Programme d'action européen pour la sécurité routière»⁽²⁾, l'initiative «e-safety» et de nombreuses autres, ont expérimenté une approche intégrée de cette question, en impliquant l'industrie, les pouvoirs publics et les associations représentatives des usagers de la route, surmontant ainsi les obstacles opposés dans le passé, entre autres au titre du principe de subsidiarité, à la mise en œuvre d'actions pratiques et contraignantes au niveau européen.

2.3 De nombreuses avancées ont été réalisées: il suffit d'évoquer le fait qu'au cours des trente dernières années, alors que le trafic routier triplait, le nombre des victimes de la route s'est réduit de moitié. Cependant, ce fait ne peut aucunement tranquilliser notre esprit, dans la mesure où l'Europe paye encore un prix trop élevé pour l'augmentation incessante de la mobilité, avec environ 40.000 décès par an et la prévision décourageante que le défi lancé par le livre blanc de 2001 risque de ne pas être relevé.

2.4 Le CESE reconnaît que des progrès décisifs en matière de sécurité routière ne peuvent être obtenus que si l'on améliore conjointement les trois «piliers» qui la composent, à savoir l'industrie automobile, les infrastructures et le comportement des usagers. Il ne peut toutefois s'abstenir de favoriser toute initiative qui, même si elle ne concerne qu'un de ces «piliers», est en mesure de nous rapprocher de l'objectif ambitieux de 2001.

2.5 C'est d'ailleurs dans cette optique que le CESE a en son temps soutenu⁽³⁾ l'adoption de la directive 2003/97/CE⁽⁴⁾ qui proposait, toujours dans un objectif de sécurité routière, une solution homogène au niveau européen afin de limiter les dangers d'une visibilité latérale insuffisante pour les conducteurs de poids lourds.

⁽¹⁾ «La politique européenne des transports à l'horizon 2010: l'heure des choix» [COM(2001) 370 final].

⁽²⁾ COM(2003) 311 final.

⁽³⁾ CESE 512/2002 — JO C 149 du 21.6.2002.

⁽⁴⁾ «... relative à la réception ou l'homologation des dispositifs de vision indirecte et des véhicules équipés de ces dispositifs, modifiant la directive 70/156/CEE et abrogeant la directive 71/127/CEE» — JO L 25 du 29.1.2004.

2.6 En effet, l'objectif de la directive 2003/97/CE consistait à remédier aux risques d'accidents dus au fait que les poids lourds ont un angle mort latéral du côté passager, en rendant obligatoire un jeu de rétroviseurs plus efficaces à partir de 2006/2007.

2.7 Un certain nombre d'accidents survient, en effet, parce que les conducteurs de véhicules de grande taille ne s'aperçoivent pas, précisément du fait de l'angle mort, de la présence d'autres usagers de la route à proximité immédiate de leur véhicule.

2.8 Ce risque survient notamment aux carrefours ou aux ronds-points lorsque le conducteur, en changeant de direction, doit composer avec un angle mort latéral du côté passager, qui ne lui permet pas de voir les usagers qui se trouvent à proximité immédiate du véhicule tels que les piétons, les cyclistes et les motocyclistes, qui sont également les usagers les plus vulnérables.

2.9 On estime à environ 400 par an le nombre de décès dans les circonstances décrites ci-dessus, ce qui suffit à expliquer pourquoi le CESE, parmi d'autres, a en son temps soutenu sans réserve l'adoption de la directive 2003/97/CE, qui a abrogé et remplacé la première directive relative à l'homologation des dispositifs de vision indirecte (71/127/CEE) et ses modifications successives. La directive abrogée fixait des exigences relatives à la conception des rétroviseurs et à leur installation, sans toutefois affecter les dispositions nationales en la matière. Ce n'est qu'avec la directive 2003/97/CE que l'installation d'un jeu spécifique de rétroviseurs ou d'autres dispositifs de vision indirecte, auparavant facultative, a été rendue obligatoire sur tout le territoire européen.

2.10 En ce qui concerne les types de poids lourds, la directive 2003/97/CE portait sur les véhicules affectés au transport de marchandises des catégories N₂ de plus de 7,5 tonnes et N₃ ⁽⁵⁾; elle a néanmoins été déjà modifiée par la directive 2005/97/CE ⁽⁶⁾ qui impose — sous certaines conditions — l'obligation d'installer des rétroviseurs de classe IV et de classe V ⁽⁷⁾ sur les véhicules de plus 3,5 tonnes et non de 7,5 tonnes comme auparavant.

2.11 Les dispositions de la directive 2003/97/CE s'appliquent aux véhicules homologués (nouveaux types) à partir du 26 janvier 2006 et à ceux nouvellement immatriculés (nouveaux véhicules) à partir du 26 janvier 2007. Cela signifie que les véhicules déjà en circulation, qui constituent la majorité du parc, ne seraient pas soumis à ces dispositions.

2.12 L'UE compte largement plus de cinq millions de poids lourds (= > 3,5 t.). Compte tenu de la durée de vie de ces véhicules (au moins 16 ans) et du taux lent de remplacement du parc (300 000 immatriculations par an), et en prenant 2007

⁽⁵⁾ N₂: poids maximal au sol > 3,5 t. et ≤ 12 t.; N₃: poids maximal au sol > 12 t.

⁽⁶⁾ JOL 81 du 30.5.2005.

⁽⁷⁾ Classe I: rétroviseurs intérieurs; Classes II et III: rétroviseurs extérieurs dits principaux; classe IV: rétroviseurs extérieurs dits grand angle; classe V: rétroviseurs extérieurs dits d'accostage; classe VI: rétroviseurs frontaux.

comme début de la phase de renouvellement, le parc ne pourrait être totalement renouvelé et doté des nouveaux rétroviseurs qu'en 2023.

2.13 La proposition de la Commission que le CESE est appelé à examiner entend trouver des solutions afin d'également sécuriser dans de brefs délais le parc roulant.

3. Contenu de la proposition

3.1 En résumant à l'extrême, avec la proposition à l'examen, qui se présente comme une mesure temporaire, la Commission demande que l'on étende aux véhicules des catégories N₂ et N₃ déjà en circulation les prescriptions de la directive 2003/97/CE en ce qui concerne les nouveaux rétroviseurs de classe IV et de classe V (visibilité du côté passager), avec les exceptions suivantes:

— véhicules immatriculés plus de 10 ans avant la date de transposition de la directive dans les législations nationales (approximativement 1998),

— véhicules sur lesquels il est impossible d'installer des rétroviseurs de classe IV et V qui remplissent les conditions suivantes:

a) aucune partie des rétroviseurs n'est située à moins de 2 mètres (±10 cm) du sol, le véhicule étant à la charge correspondant au poids total techniquement admissible,

b) les rétroviseurs sont totalement visibles à partir du poste de conduite,

— véhicules déjà soumis à des mesures nationales ⁽⁸⁾ imposant l'installation d'autres dispositifs de vision indirecte couvrant au moins 95 % du champ de vision total au niveau du sol, garanti par les rétroviseurs visés par la directive 2003/97/CE.

3.2 Les États membres sont tenus de mettre en œuvre la directive et par conséquent de faire installer les nouveaux rétroviseurs dans un délai de 12 mois à compter de son entrée en vigueur, avec certaines dérogations possibles:

— la directive est considérée comme respectée si les véhicules sont équipés de rétroviseurs dont la combinaison du champ de vision couvre au moins 99 % du champ de vision total au niveau du sol des rétroviseurs de classe IV et de classe V visés par la directive 2003/97/CE,

— les États membres pourront prévoir pour les véhicules immatriculés de 4 à 7 ans avant l'entrée en vigueur de la directive un délai supplémentaire d'un an pour s'y conformer et pour les véhicules immatriculés de 7 à 10 ans avant l'entrée en vigueur de la directive un délai supplémentaire de deux ans.

⁽⁸⁾ Les «grandfathers» (grands-parents): Belgique, Danemark et Pays-Bas. À ces pays il convient d'ajouter l'Allemagne où un accord volontaire signé entre le gouvernement et les constructeurs de camions permet d'obtenir, pour les véhicules construits après l'an 2000, les mêmes résultats que ceux auxquels parviennent les «grands-parents».

3.3 Pour les véhicules sur lesquels il est techniquement impossible d'installer les rétroviseurs prévus, d'autres dispositifs de vision indirecte peuvent enfin être utilisés (caméras ou d'autres systèmes électroniques) pour autant que ces dispositifs garantissent le résultat de visibilité de 99 % mentionné ci-dessus. Dans ces cas, les véhicules devront être homologués individuellement par les autorités compétentes des États membres.

3.4 La faculté est donnée aux États membres d'étendre également l'application de la directive aux véhicules de plus de dix ans.

4. Observations générales

4.1 Il convient de souligner que la proposition n'a de sens que si elle est mise en œuvre dans des délais suffisamment brefs pour avoir une incidence significative sur le parc roulant. En effet, d'après les estimations de la Commission, l'augmentation progressive des véhicules équipés des nouveaux rétroviseurs permettra de sauver 1.200 vies humaines supplémentaires.

4.2 Toutefois, dans l'analyse d'impact qui accompagne la proposition⁽⁹⁾, la Commission reconnaît qu'une application immédiate et rigoureuse des nouvelles dispositions provoquerait de nombreux problèmes techniques, entraînant des répercussions négatives, y compris économiques, pour les acteurs du secteur et de possibles distorsions du marché.

4.3 La Commission prévoit que pour plus de la moitié du parc roulant le remplacement des rétroviseurs peut être facilement effectué moyennant un coût limité, soit environ 150 euros⁽¹⁰⁾. Pour le parc restant, les solutions varient d'une légère révision à la baisse des exigences en matière de visibilité (> 99 %) à des solutions très complexes pour les véhicules plus anciens qui, dans certains cas, exigeraient des modifications de la structure de la cabine, entraînant des frais de plusieurs milliers d'euros sans offrir de certitude quant au résultat.

4.4 Face à ces variables, et s'agissant des cas complexes ou (pour certains modèles/versions d'un véhicule) apparemment insolubles, la Commission invite les autorités nationales d'inspection à faire preuve de flexibilité en acceptant des solutions exceptionnelles à des coûts raisonnables⁽¹¹⁾.

4.5 Tout en comprenant les raisons de cette absence de précision, imposée par la multiplicité des problèmes techniques à affronter, le CESE estime néanmoins que la proposition telle qu'elle est formulée risque d'être à l'origine de divergences d'interprétation importantes, ayant des répercussions négatives sur le marché européen du transport de marchandises.

4.6 Les points critiques relevés par le CESE dans la proposition, dans sa formulation actuelle, concernent principalement deux aspects: le risque d'une inégalité de traitement entre les acteurs du secteur du transport de marchandises, et la distorsion de la concurrence qui en découle, ainsi que l'absence d'un

système simple, homogène et fiable de certification et de contrôle des nouvelles dispositions.

4.6.1 En ce qui concerne le premier aspect, il semble inopportun d'exiger que les nouveaux rétroviseurs possèdent un pourcentage de couverture de 99 % et d'autoriser dans le même temps pour les États membres qui ont déjà légiféré en la matière une limite de 95 %. Le CESE considérerait plus équitable, et plus simple aux fins du contrôle, de fixer un pourcentage unique valable pour toute l'UE.

4.6.2 Toujours en matière d'égalité de traitement, la possibilité accordée aux États membres de retarder de manière autonome l'application des nouvelles mesures pour les véhicules plus anciens⁽¹²⁾, peut entraîner des distorsions de la concurrence entre les véhicules qui participent au trafic international. Le CESE recommande par conséquent que le calendrier pour la mise en œuvre des mesures prévues soit le même dans l'ensemble des États membres.

4.6.2.1 À cet égard, compte tenu du nombre élevé de véhicules et de la complexité de la procédure de certification, le CESE estime qu'une période d'adaptation de deux ans après la transposition de la directive est nécessaire, mais également suffisante. Sur ce point, les orientations générales du dernier Conseil «Transports»⁽¹³⁾ semblent concorder avec la solution proposée. En revanche, le même Conseil semble disposé à appliquer la directive sur les véhicules immatriculés non pas à partir de 1998 mais après le 1er janvier 2000, en excluant donc environ 15 % du parc roulant.

4.6.3 Le deuxième problème signalé, à savoir la certification et le contrôle des nouvelles prescriptions, semble encore plus critique aux yeux du CESE. Un doute existe en effet quant au fait que la vérification et la certification du champ de visibilité puissent être réalisées de manière efficace sur chaque véhicule dans le cadre de l'inspection périodique. La définition du champ de visibilité est en effet une opération très astreignante qui implique une série de paramètres et de relevés divers et complexes.

4.6.3.1 En règle générale, la marque d'homologation, comme dans le cas de la directive 2003/97/CE citée à plusieurs reprises, concerne la certification d'un ensemble (rétroviseur, bras, cabine, siège et hauteur du rétroviseur à partir du sol) qui ne dépend pas uniquement du rétroviseur mais également du modèle de véhicule sur lequel il est installé. Ces essais sont réalisés sur un prototype dont l'agrément implique et garantit celui de toute la production en série qui s'ensuit. Par conséquent, les rétroviseurs sont homologués en tant qu'ensemble unique d'éléments, avec une marque d'homologation apposée sur le corps du rétroviseur qui, en cas de remplacement du miroir réfléchissant, ne doit pas être nécessairement remplacé à son tour. Ainsi, les véhicules déjà en circulation qui ont été homologués sur la base de l'ancienne directive 71/127/CEE, se trouveraient, en cas de remplacement du seul miroir réfléchissant, en possession d'une marque d'homologation se référant à une directive abrogée.

⁽⁹⁾ SEC(2006) 1238 et SEC(2006) 1239.

⁽¹⁰⁾ Montant réaliste pour le remplacement du seul miroir réfléchissant, mais qui augmente considérablement en cas d'installation d'un rétroviseur complet.

⁽¹¹⁾ Analyse d'impact, p. 5 (version italienne).

⁽¹²⁾ Voir paragraphe 3.2.

⁽¹³⁾ Conseil «Transports, télécommunications et énergie» du 12.12.2006.

4.6.3.2 Par conséquent, si l'on ne prévoit pas une quelconque garantie de conformité (marque, certificat, etc.), on court le risque de devoir inspecter tous les véhicules en les soumettant aux tests prévus par la directive 2003/97/CE, comme si l'on devait homologuer une nouvelle fois le champ de vision de chaque véhicule, par analogie avec les mesures prévues dans les cas où, pour obtenir le champ de vision déterminé, on a recours à des instruments électroniques. Les conséquences que cela entraînerait sur la charge de travail des autorités de certification et de contrôle sont facilement imaginables quand on sait que des millions de véhicules sont concernés.

4.6.3.3 La solution indiquée par la Commission européenne et par le Conseil confie la certification de conformité aux contrôles annuels (contrôle technique — *road worthiness test*) prévus par la directive 96/96/CE du 20 décembre 1996 concernant les véhicules d'un poids supérieur à 3,5 tonnes.

4.6.3.4 Ces contrôles se limitent, en ce qui concerne les rétroviseurs, à vérifier leur présence aux endroits requis, leur intégrité et la sécurité de leur système de fixation. Il est par conséquent improbable qu'ils puissent certifier que le résultat d'ensemble de la vision, comme nous l'avons rappelé ci-dessus, parvienne au pourcentage exigé.

4.6.3.5 La solution que le CESE se permet de suggérer et qui semble plus pratique dans sa mise en œuvre et plus fiable dans ses résultats consiste à prévoir une déclaration de conformité délivrée par l'installateur des nouveaux rétroviseurs. Il pourrait s'agir d'un document signé par le responsable de l'entreprise, qui, outre toutes les données du véhicule, indiquerait également celles relatives aux rétroviseurs ou aux miroirs réfléchissants qui ont été remplacés. Cette déclaration serait conservée dans le véhicule et présentée soit à l'occasion de la révision annuelle, soit dans le cas d'un contrôle routier. Par ailleurs, compte tenu du fait qu'il s'agit d'un document qui comporterait presque exclusivement des codes chiffrés, il ne poserait pas de problèmes particuliers de traduction dans les langues communautaires.

Bruxelles, le 14 mars 2007.

5. Observations spécifiques

5.1 Dans le rapport qui introduit la proposition, il est rappelé que la directive 2003/97/CE a été modifiée par la directive 2005/27/CE, qui étend l'obligation d'installer des rétroviseurs de classe IV et V aux véhicules de catégorie N₂ d'un poids de plus de 3,5 tonnes au lieu de 7,5 tonnes auparavant.

5.1.1 Cette formulation induit cependant en erreur dans la mesure où elle peut être interprétée comme une mesure applicable à tous les véhicules de catégorie N₂ d'un poids inférieur à 7,5 tonnes. En réalité, la directive 2005/27/CE prévoit une obligation seulement pour les véhicules de catégorie N₂ dotés d'une cabine semblable à celle d'un véhicule de catégorie N₃, sur lequel peut être installé un rétroviseur de classe V à deux mètres du sol. Ce n'est que dans ce cas que l'installation des deux nouveaux rétroviseurs pourra être demandée.

5.1.2 Le CESE suggère donc, dans un souci de plus grande clarté, de revoir l'article 2b de la proposition en ajoutant une exemption spécifique pour les véhicules de catégorie N₂ d'un poids ne dépassant pas les 7,5 tonnes et sur lesquels il est impossible d'installer un rétroviseur de classe V, conformément à ce qui est prévu par la directive 2005/27/CE.

5.2 Dans le 8^{ème} considérant, une exemption est prévue pour «les véhicules dont la durée de vie restante est courte», laquelle se rapporte à l'évidence aux véhicules en activité depuis de nombreuses années et dont la durée de vie résiduelle est par conséquent limitée. Compte tenu du fait que la vie moyenne du parc roulant n'est pas homogène entre les différents États membres, il serait opportun que la Commission clarifie ce concept, en le quantifiant.

5.3 De nombreux véhicules déjà en circulation sont dotés en option d'un rétroviseur grand angle (classe IV) du côté conducteur. Vu l'obligation d'installer le nouveau rétroviseur grand angle du côté passager, il conviendrait également de remplacer le premier. En effet, le conducteur, qui doit déjà contrôler une série de rétroviseurs, pourrait rencontrer quelques difficultés d'évaluation s'il devait disposer de deux rétroviseurs grand angle aux rayons de courbure différents.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

Avis du Comité économique et social européen sur la Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création de l'Institut européen de technologie

COM(2006) 604 final/2 — 2006/0197 (COD)

(2007/C 161/06)

Le 20 décembre 2006, le Conseil a décidé, conformément à l'article 157(3) du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

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

Compte tenu de l'urgence, lors de sa 434^e session plénière des 14 et 15 mars 2007 (séance du 14 mars 2007), le Comité économique et social européen a désigné M. PEZZINI comme rapporteur général et a adopté le présent avis par 93 voix pour, 2 voix contre et 1 abstention.

1. Conclusions et recommandations

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

1.2 Le Comité a toujours évalué positivement toute initiative visant à:

- renforcer les capacités d'innovation de la Communauté et des États membres,
- favoriser une approche intégrée du triangle de la connaissance ⁽¹⁾,
- consolider les rapports entre le monde universitaire et les entreprises,
- soutenir tous les efforts visant à promouvoir la recherche et l'innovation,
- étendre le partenariat public-privé dans le domaine de la recherche et du développement technologique (RDT),
- faciliter l'accès des PME aux nouvelles connaissances.

1.3 Le CESE appuie fortement et résolument l'idée de créer un instrument, tel que l'Institut européen de technologie (IET), dans le but de contribuer au développement d'une éducation, d'une innovation et d'une recherche de qualité, en encourageant la coopération et l'intégration entre les centres d'excellence européens dans les domaines de l'industrie, du monde universitaire et scientifique.

1.4 Le Comité souligne l'importance de développer la proposition d'un IET de manière cohérente avec sa base juridique, élaborée spécialement «pour accélérer l'adaptation de l'industrie aux changements structurels, encourager un environnement

favorable à l'initiative et au développement des entreprises de l'ensemble de la Communauté, et notamment des petites et moyennes entreprises, encourager un environnement favorable à la coopération entre entreprises, et enfin favoriser une meilleure exploitation du potentiel industriel des politiques d'innovation, de recherche et de développement technologique» ⁽²⁾.

1.5 Le Comité est néanmoins d'avis qu'afin d'obtenir un bon résultat, ce nouvel instrument intégré de connaissance, de recherche et d'innovation doit parvenir à acquérir ses propres caractéristiques et à se distinguer des autres instruments communautaires intégrés déjà présents, tels que les plateformes technologiques européennes, les initiatives européennes communes, les réseaux européens d'excellence, les projets intégrés ou les schémas européens de masters avancés ⁽³⁾.

1.6 Le Comité a conscience du fait qu'il serait incorrect d'établir de simples parallélismes entre le futur IET et un institut comme l'Institut de technologie du Massachusetts (*Massachusetts Institute of Technology* — MIT) aux États-Unis, compte tenu du fait que ce dernier n'a jamais représenté un projet fédératif de l'excellence, mais une université de l'excellence, caractérisée par la présence d'un conseil d'université MIT auquel est également adjointe une société de gestion de l'investissement (*Investment management company*). Toutefois, le succès d'une institution telle que le MIT montre que l'excellence est le résultat d'un processus d'évolution fondé sur des principes appropriés et sur un soutien satisfaisant.

1.7 Le Comité estime toutefois que si le futur IET veut devenir un «acteur» et un «protagoniste de niveau mondial», c'est-à-dire un modèle de référence et un symbole européen «de performance» dans le domaine de l'excellence, il doit aller au-delà d'un rôle de simple intégrateur de ressources.

1.8 Dans cet objectif, non seulement sa conception, sa structure et son architecture devront répondre entièrement et de manière cohérente aux finalités prescrites par le traité, qui constituent l'essentiel de sa base juridique, mais également développer une culture de la compétence et de l'excellence qui soit orientée vers la science et la technologie et qui attire les meilleurs étudiants et façonne les meilleurs scientifiques et ingénieurs. C'est là une condition préalable pour la création d'une nouvelle connaissance et d'une innovation continue.

⁽¹⁾ Produire de la connaissance à travers la recherche, la diffuser par l'éducation et l'appliquer par le biais de l'innovation.

⁽²⁾ Voir l'art. 157 du traité instituant la Communauté européenne qui constitue la base juridique de la proposition de la Commission.

⁽³⁾ Voir par ex. dans le cadre du programme Erasmus Mundus, le Master en nanosciences et en nanotechnologies EMM-Nano, www.emm-nano.org.

1.9 De l'avis du Comité, il est important de ne pas s'arrêter à l'idée d'un «pôle de la connaissance de prestige international» (*), mais il faut aussi l'énergie de tous les acteurs concernés pour développer un label de résultats de premier ordre, caractérisant chaque communauté de la connaissance et de l'innovation (CCI), afin d'obtenir des résultats concrets ayant une incidence sur le marché:

- en termes de transfert de la connaissance et des découvertes de la recherche pour une innovation réelle sur le marché,
- grâce à la création de nouvelles entreprises pionnières en termes de compétitivité,
- en attirant et en formant des experts de renommée internationale,
- par la promotion de nouveaux emplois stables et qualifiés.

1.10 Les structures et l'architecture de l'Institut devraient être conçues et réalisées de manière à:

- être à l'écoute du monde européen des affaires et du travail, en renforçant les efforts visant à une société de la connaissance,
- être en adéquation avec la dimension économique et sociale du modèle communautaire,
- avoir une forte visibilité internationale afin d'attirer les chercheurs et les entreprises du monde entier.

1.10.1 La formule de l'entreprise commune pourrait être prise en considération de façon appropriée.

1.11 Alors que tout au moins les premiers succès de l'IET dépendront largement d'un financement suffisant de la Communauté et des États membres, ce dernier ne devra cependant pas se faire aux dépens des autres programmes adoptés en matière de recherche et d'innovation.

1.11.1 Le Comité estime qu'au sein du futur IET, les mécanismes d'encouragement des brevets et les régimes de traitement de la propriété intellectuelle d'une part, et la capacité à trouver des fonds de financement privé d'autre part, auront une importance de plus en plus marquée: ces derniers devront l'emporter largement sur les fonds communautaires afin de ne pas priver de ressources les autres programmes, notamment ceux destinés à la recherche et à l'innovation.

1.11.2 Le Comité est d'avis qu'en ce qui concerne le financement, il serait nécessaire de prévoir une dotation initiale de ressources communautaires qui pourraient être trouvées dans les ressources additionnelles, dans le cadre de la révision à mi-parcours du VII^e programme-cadre communautaire de RDTD, alors qu'une contribution significative devrait être apportée, au prorata, par les États membres. Il ne faut pas non plus négliger les possibilités de solliciter des interventions de la BEI, pour les réseaux d'innovation et pour la recherche universitaire.

1.12 D'après le CESE, les ressources que l'Institut sera en mesure de développer sur le marché de la connaissance, de l'innovation et de la recherche seront tout aussi importantes, en vue de garantir une interaction de plus en plus grande entre l'Institut lui-même et ses ramifications, c'est-à-dire les communautés de la connaissance et de l'innovation (CCI).

1.12.1 Ce processus pourra se mettre en place également par le biais de grandes manifestations publiques, organisées par le système IET, visant à valoriser une marque d'excellence unique, conçue comme une structure en réseau, décentralisée en ce qui concerne l'attrait et la diffusion des ressources de la connaissance et de l'innovation.

1.12.2 L'innovation et le succès sont le résultat d'un équilibre délicat entre des procédures orientées vers le résultat et la liberté individuelle de développer des idées et des concepts nouveaux devant être mis au banc d'essai de la concurrence. La capacité de répondre à des critères de garantie de la qualité, normalisés au niveau européen doit constituer le fondement de la démarche de recherche, de connaissance et d'innovation de toute la structure en réseau de l'IET. En l'absence d'une interaction entre la recherche, l'innovation et l'industrie, répondant à une logique de marché, la recherche financée par des fonds publics n'aura qu'un impact limité sur l'économie.

1.13 De l'avis du CESE, le système de sélection des réseaux d'entreprises, des centres de recherche, des laboratoires et des universités aspirant à devenir des CCI, devrait s'inspirer du principe dit de la base vers le sommet et s'appuyer sur des critères clairs et transparents, parmi lesquels prévalent l'excellence et la réussite professionnelle, les capacités et l'expérience en matière de transfert de technologies, surtout en direction des PME.

1.13.1 En tout état de cause, le nouveau statut des CCI ne devrait pas être considéré comme acquis pour toujours, mais faire l'objet d'évaluations périodiques sur la qualité et sur les résultats concrets obtenus, et ce malgré la nécessité d'une période de développement.

1.14 Le Comité est également d'avis que le «système» IET devrait viser, le cas échéant, à incorporer des centres d'excellence préalablement sélectionnés déjà présents dans l'UE, mais éviter de devenir une superstructure bureaucratique soutenant ces centres d'excellence; pour cette même raison, il devrait tendre à valoriser davantage la composante industrielle et de recherche interdisciplinaire, tant à l'intérieur de ses instances réglementaires que de celles responsables de la sélection.

1.14.1 À ce propos, il serait opportun de créer une «société de gestion des investissements de l'IET» qui permette d'avoir une approche innovante par rapport aux carences traditionnelles qui marquent souvent les rapports entre l'industrie, le monde universitaire et la recherche.

1.15 Enfin, le Comité estime qu'une plus grande transparence est nécessaire en ce qui concerne la définition et la délivrance des diplômes IET par les réseaux des CCI et par l'IET lui-même. Tout au moins pour une période initiale suffisamment prolongée, l'attribution des diplômes devrait rester la prérogative mais également la responsabilité de ces universités et/ou de ces centres universitaires techniques (instituts de technologie) des États membres, qui sont sélectionnés en tant que partenaires au sein de chaque CCI; dès lors que les conditions minimales sont remplies, leurs diplômes peuvent se prévaloir de la marque IET.

(*) COM(2006) 77 final du 22 février 2006.

1.16 D'après le Comité, l'attribution de la marque IET aux diplômes des réseaux des CCI devrait intervenir à la condition que les études et les recherches effectuées aient eu lieu au moins dans trois instituts différents de trois États membres, afin de garantir une dimension interdisciplinaire européenne au diplôme même; et que ces recherches aient démontré un impact potentiel suffisant en matière d'innovation; et, enfin, qu'elles soient soutenues par l'IET central.

1.17 En ce qui concerne le statut de l'IET, le Comité considère qu'il est utile d'adjoindre au conseil d'administration/au comité directeur⁽⁵⁾, prévu par la proposition de statut de la Commission, un comité de surveillance composé des représentants des États membres et présidé par un représentant de la Commission, un comité exécutif composé de deux représentants du monde de l'entreprise, d'une part, et de deux représentants des centres de recherche et des universités d'autre part et dirigé par le président du Conseil d'administration, par un directeur administratif et par un recteur.

2. Introduction

2.1 Le rapport de mi-parcours présenté au Conseil européen de printemps en 2005 «Travaillons ensemble pour la croissance et l'emploi: un nouvel élan pour la stratégie de Lisbonne»⁽⁶⁾ avait identifié certains principes fondamentaux pour imprimer un nouvel élan, tels que le caractère ciblé des initiatives à prendre, une large participation, une appropriation par les parties concernées des objectifs de Lisbonne et, enfin, une définition claire des niveaux de responsabilité prévus.

2.2 Parmi les éléments constitutifs de la stratégie de Lisbonne, on a également identifié la diffusion de la connaissance, devant être réalisée au travers d'un système éducatif de grande qualité. En particulier, l'Union européenne doit mettre tout en œuvre pour que les universités européennes puissent rivaliser avec les meilleures universités du monde: mais pour réaliser cet objectif, il faut réussir la mise en place de l'espace européen de l'enseignement supérieur, grâce auquel il est plus facile de créer et de diffuser la connaissance dans tout le territoire de l'Union.

2.3 Afin de contribuer à réaliser cet objectif, la Commission avait fait part de son intention de proposer la création d'un «Institut européen de technologie» et de sa volonté de s'engager pour que les universités européennes puissent rivaliser avec les autres universités sur le plan international, compte tenu du fait que «les approches actuelles de la gestion du financement et de la qualité s'avèrent inadéquates au défi de ce qui est devenu un marché mondial des professeurs, des étudiants et de la connaissance en tant que telle».

2.4 Le Comité a eu la possibilité de donner son avis à maintes reprises sur cette problématique⁽⁷⁾ et a affirmé entre autres, dans son avis exploratoire «Le cheminement vers la société européenne de la connaissance — la contribution de la

société civile organisée à la stratégie de Lisbonne»⁽⁸⁾ la nécessité de créer un espace européen unique de la connaissance, basé sur une coopération en matière de politique d'apprentissage, d'innovation et de recherche. Dans cet avis, le CESE invitait également le monde des entreprises, les institutions financières et les fondations privées à assumer leurs responsabilités et à investir davantage dans l'économie de la connaissance, en apportant leur soutien, entre autres, aux accords de partenariat public-privé (PPP) au niveau européen.

2.5 Aux États-Unis, l'Institut de technologie du Massachusetts (MIT), créé à Boston en 1861, compte aujourd'hui près de 10 000 étudiants et un corps professoral d'environ 10 000 personnes, engagés dans un système pluridisciplinaire de grande qualité, qui s'étend de l'économie au droit, de l'architecture à l'ingénierie, des techniques de gestion aux mathématiques, à la physique et à la biologie. Le MIT a un coût annuel qui dépasse 1 000 millions de dollars, mais il occupe la cinquième place dans la «liste de Shanghai» qui fait l'inventaire des meilleures universités du monde⁽⁹⁾.

2.6 En ce qui concerne l'Europe, les objectifs fixés par le «processus de Bologne», c'est-à-dire l'initiative lancée par l'Union européenne en 1999 pour harmoniser les différents systèmes européens d'enseignement supérieur dans le but de mettre en place un «espace européen de l'enseignement supérieur» et de promouvoir le système européen d'enseignement supérieur au niveau mondial, devraient être atteints d'ici 2010. Les objectifs suivants ont été fixés:

- adopter un système de diplômes qui soient facilement compréhensibles et comparables,
- rapprocher les systèmes d'enseignement, en les articulant en trois cycles principaux (maîtrise, master, doctorat),
- consolider le système d'unités de cours, basé sur le système européen de transfert d'unités de cours capitalisables dans l'enseignement supérieur ECTS⁽¹⁰⁾, pouvant être acquises également dans le cadre de disciplines différentes,
- promouvoir la mobilité (pour les étudiants, les enseignants, les chercheurs et le personnel technique et administratif) et simultanément supprimer les obstacles à une circulation libre et entière,

⁽⁸⁾ JO C 65 du 17.3.2006, rapporteur: M. OLSSON, corapporteurs: Mme BELABED et M. van IERSÉL.

⁽⁹⁾ Voir la «Liste de Shanghai» des 50 premières universités. Parmi les 30 premières, figurent seulement 4 universités communautaires: 1 Université de Harvard États-Unis, 2 **Université de Cambridge Royaume-Uni**, 3 Université de Stanford États-Unis, 4 Université de Californie — Berkeley États-Unis, 5 Institut de technologie du Massachusetts (MIT) États-Unis, 6 Institut de technologie de Californie États-Unis, 7 Université de Colombie États-Unis, 8 Université de Princeton États-Unis, 9 Université de Chicago États-Unis, 10 **Université d'Oxford Royaume-Uni**, 11 Université de Yale États-Unis, 12 Université Cornell États-Unis, 13 Université de Californie — San Diego États-Unis, 14 Université de Californie — Los Angeles États-Unis, 15 Université de Pennsylvanie États-Unis, 16 Université du Wisconsin — Madison États-Unis, 17 Université de Washington — Seattle États-Unis, 18 Université de Californie — San Francisco États-Unis, 19 Université John Hopkins États-Unis, 20 Université de Tokyo Asie/Pac, 21 Université du Michigan-Ann Arbor États-Unis, 22 Université de Kyoto Asie/Pac, 23 **Imperial College Londres Royaume-Uni**, 24 Université de Toronto Canada, 25 Université de l'Illinois-Urbana Champaign États-Unis, 26 **Collège universitaire de Londres Royaume-Uni**, 27 Ecole polytechnique fédérale de Zurich Suisse, 28 Université de Washington-St.Louis États-Unis, 29 Université de New-York États-Unis, 30 Université Rockefeller États-Unis.

⁽¹⁰⁾ ECTS, système européen de transfert d'unités de cours capitalisables dans l'enseignement supérieur (*European credit transfer and accumulation system*).

⁽⁵⁾ Voir note de bas de page n° 28.

⁽⁶⁾ COM(2005) 24 final, du 2 février 2005.

⁽⁷⁾ (JO C 120 du 20.5.2005) rapporteur: M. VEVEK, corapporteurs: MM. EHNMARK et SIMPSON; (JO C 120 du 20.5.2005) rapporteur: M. KORYFIDIS; CESE 135/2005 (JO C 221 du 8.9.2005), rapporteur: M. GREIF; (JO C 221 du 8.9.2005) rapporteur: M. KORYFIDIS.

- promouvoir la coopération, dans le cadre de l'évaluation de la qualité, à l'échelle européenne,
- promouvoir dans l'enseignement supérieur une dimension européenne indispensable, ayant une incidence sur l'organisation des études, sur la coopération entre institutions universitaires, sur la mobilité, sur les plans intégrés, sur la formation et la recherche.

2.7 Le 26 septembre 2006, le Parlement européen a adopté une résolution sur la création d'un cadre européen des certifications ⁽¹¹⁾, qui tient compte du processus de Bologne et de celui de Copenhague de 2002 et se base sur la promotion d'une coopération européenne accrue, en matière d'éducation et de formation professionnelle, visant à une série de résultats concrets ⁽¹²⁾.

2.8 En 2005, la Commission a publié son deuxième rapport sur les progrès vers les objectifs de Lisbonne dans l'éducation et la formation ⁽¹³⁾: ce document souligne, entre autres, la difficulté à accroître le nombre de diplômés en Europe, la nécessité d'actualiser et de compléter les connaissances, les compétences et les qualifications tout au long de la vie active, à travers des systèmes avancés de formation permanente et enfin l'impératif d'accroître les investissements publics dans l'éducation et la formation supérieure en les complétant par des investissements privés et celui de former des professeurs, des enseignants et formateurs de grande qualité et compétence, dans la mesure nécessaire afin d'assurer le renouvellement des générations (environ un million de personnes pour la période 2005-2015).

2.9 En 2006, dans le cadre des activités de l'OCDE, une étude a été finalisée; elle a été réalisée du point de vue de la demande ⁽¹⁴⁾ et s'intitule «Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) ⁽¹⁵⁾»; elle fournit un cadre général des caractéristiques, des aptitudes et des capacités des étudiants à utiliser les connaissances acquises.

⁽¹¹⁾ Résolution du Parlement européen sur la création du cadre européen des certifications du 26 septembre 2006 (2006/2002/INI).

⁽¹²⁾ Les objectifs du processus de Copenhague sont les suivants:

- un cadre unique pour la transparence des compétences et des qualifications (CV européen, certificats, diplômes, la marque Europass-formation, etc.),
- un système de transfert d'unités capitalisables pour l'éducation et la formation professionnelle, similaire au système européen de transfert d'unités de cours capitalisables de l'enseignement supérieur,
- des principes de qualité communs en matière d'éducation et de formation professionnelle, organisés autour d'un noyau de critères communs relatifs à l'assurance-qualité pouvant servir de base à des initiatives d'envergure européenne telles que des lignes directrices et des listes récapitulatives concernant l'éducation et la formation,
- des principes communs concernant la validation des apprentissages formel et non formel, notamment afin de garantir une plus grande compatibilité entre les approches dans différents pays et à différents niveaux,
- la dimension européenne des services d'information, d'orientation et de conseil, pour permettre aux citoyens d'avoir un meilleur accès à l'éducation et la formation tout au long de la vie.

⁽¹³⁾ SEC(2005) 419 du 22 mars 2005 — Document de travail de la Commission: progrès vers les objectifs de Lisbonne dans l'éducation et la formation, rapport 2005.

⁽¹⁴⁾ Le 2 octobre 2006, l'OCDE a publié le cadre de programmation 2009-2015 qui prévoit d'insérer trois nouveaux domaines de recherche:

- 1) l'évaluation du processus d'apprentissage au fil du temps et la comparaison des progrès entre les différents pays,
- 2) le rapport existant entre certains aspects de l'éducation et les résultats en termes d'apprentissage,
- 3) l'évaluation des compétences en matière de technologies de l'information et de la communication (TIC) ainsi que l'utilisation de la technologie en tant que moyen permettant d'appréhender un éventail plus large de missions d'évaluation.

⁽¹⁵⁾ PISA. Une évaluation des aptitudes en sciences, lecture et mathématiques: un cadre pour PISA 2006, OCDE 11.9.2006, (Assessing Scientific, Reading and Mathematical Literacy: a framework for PISA 2006).

2.10 Les faiblesses du système éducatif universitaire européen semblent découler essentiellement de quatre facteurs ⁽¹⁶⁾:

- **une uniformité excessive**: une flexibilité et une diversité suffisantes font défaut afin de satisfaire les nouvelles demandes,
- **l'insularité**: les universités travaillent trop souvent dans une «tour d'ivoire» et ne disposent pas des liens adaptés avec le monde des affaires et avec la société,
- **une réglementation excessive**: trop souvent les universités ne peuvent se moderniser à cause de la présence de réglementations nationales rigides,
- **un financement insuffisant**: la dépense de l'Europe pour la recherche, l'éducation et la formation se situe à un niveau inférieur à celui de ses concurrents directs. Afin de combler cet écart, l'UE devrait dépenser 150 milliards d'euros par an, c'est-à-dire un montant qui dépasse la totalité du budget communautaire ⁽¹⁷⁾.

2.11 Les principaux problèmes courants auxquels l'on se propose de remédier par la création d'un Institut européen de technologie (IET), sont les suivants:

- un faible niveau des investissements dans l'enseignement supérieur et la recherche et le développement et leur insuffisante concentration dans des pôles d'excellence en mesure de faire face à la concurrence internationale,
- l'insuffisance des instruments et des niveaux de conversion des résultats de la connaissance et de la R&D en activités économiques compétitives et en emplois, par rapport aux grands concurrents de l'UE,
- le caractère peu innovant des modèles de gouvernance et d'organisation des instituts européens de recherche et d'enseignement supérieur, qui manquent souvent de flexibilité et qui font l'objet d'une réglementation excessive,
- l'absence d'une approche intégrée du triangle de la connaissance «éducation/recherche/innovation»,
- l'inaptitude à attirer et à retenir de manière appropriée les meilleurs enseignants et étudiants.

2.12 Dans sa résolution sur le budget annuel de 2007, si le Parlement européen s'est d'une part exprimé en faveur de l'idée de développer le potentiel du triangle de la connaissance (éducation, recherche et innovation) et d'en renforcer les liens, il a par ailleurs fait part de son scepticisme en ce qui concerne la création d'un nouvel Institut européen de technologie qui, à son avis, «pourrait porter atteinte aux structures existantes ou faire double emploi avec elles et, partant, ne pas constituer l'utilisation la plus efficace des ressources» ⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁶⁾ Voir: «L'Europe peut-elle combler le fossé en matière d'éducation» (Can Europe close the education gap?) — Amis de l'Europe 27 septembre 2005.

⁽¹⁷⁾ Le budget de l'UE en 2006 s'élève à 121,2 milliards d'euros: sur ce montant 7,9 milliards sont destinés à la compétitivité, dont 0,7 milliards destinés à l'éducation et à la formation.

⁽¹⁸⁾ Résolution du PE du 28 avril 2006 sur le budget 2007: «Rapport de la Commission sur la stratégie politique annuelle» (PE 371.730V03-00) (A6-0154/2006).

2.13 De son côté, le Conseil européen des 15 et 16 juin 2006 a en revanche réaffirmé que «la création de l'Institut européen de technologie (IET), qui coopérera avec les institutions nationales existantes, constituera une mesure importante pour combler le décalage existant entre l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation, parallèlement à d'autres mesures qui favorisent les réseaux et les synergies entre les pôles d'excellence en matière d'innovation et de recherche en Europe», et a invité la Commission à présenter «la proposition officielle relative à sa création». En réponse à cette invitation, la Commission a présenté en novembre 2006 sa proposition, faisant l'objet du présent avis ⁽¹⁹⁾, qui fait suite à ses deux communications précédentes en la matière ⁽²⁰⁾.

2.13.1 Par la suite, le Conseil européen de décembre 2006 a confirmé sa position favorable qui a été soulignée ci-dessus.

3. La proposition de la Commission

3.1 La proposition de règlement de la Commission portant création de l'IET repose sur l'idée que celui-ci puisse contribuer à la compétitivité industrielle, en renforçant la capacité d'innovation des États membres et de la Communauté. Les objectifs de la proposition sont les suivants:

- améliorer le potentiel compétitif des États membres en faisant intervenir des organisations partenaires dans des activités intégrées d'innovation, de recherche et d'éducation selon les normes internationales,
- promouvoir l'innovation par des activités stratégiques transdisciplinaires et interdisciplinaires de R&D et d'éducation, dans des domaines revêtant un intérêt essentiel pour l'économie et la société,
- rassembler une «masse critique» de ressources humaines et matérielles dans ces domaines de la connaissance, en attirant et retenant les investissements du secteur privé dans l'innovation, l'éducation et la R&D, ainsi que des étudiants préparant un master, des doctorants et des chercheurs,
- devenir le symbole de l'espace européen intégré de l'innovation, de la recherche et de l'éducation,
- devenir une référence en matière de gestion de l'innovation, de même que pour la modernisation de l'enseignement supérieur et de la recherche dans l'Union européenne,
- se forger une réputation internationale et offrir un environnement attractif aux plus grands talents sur la scène mondiale, en restant ouvert aux organisations partenaires, aux étudiants et aux chercheurs extracommunautaires.

3.2 La Commission européenne propose de doter l'IET d'une structure intégrée à deux niveaux, qui concilie l'approche du haut vers le bas avec celle du bas vers le haut, d'après le schéma suivant:

- l'IET à proprement parler sera dirigé par un comité directeur. L'IET en tant que personnalité juridique sera constitué de ce comité directeur, secondé par un nombre très limité de collaborateurs scientifiques et administratifs, équivalent à environ 60 personnes. Le comité directeur sera composé d'un groupe de 15 personnalités représentant le monde de l'entreprise et de la communauté scientifique, auquel se joindront 4 autres membres représentant le personnel et les étudiants de l'IET

et des CCI (voir ci-dessous). D'après ce qui a été défini dans le statut de l'IET annexé à la proposition de règlement, la structure prévoit par ailleurs un comité exécutif de supervision, un directeur pour la gestion courante constituant le représentant légal de l'Institut, et un comité d'audit,

- les communautés de la connaissance et de l'innovation (CCI), fondées sur un fonctionnement en réseau. Les CCI sont des consortiums d'organisations partenaires représentant des universités, des instituts de recherche et des entreprises, qui s'associent dans un partenariat intégré afin de répondre aux invitations de l'IET à présenter des propositions. Pour réaliser les objectifs fixés sur une base contractuelle avec l'IET, les CCI bénéficient d'une forte autonomie d'organisation interne.

3.3 Le budget général de l'IET pour la période 2007-2013 est estimé à environ 2 367,1 millions d'euros provenant de:

- a) sources externes et internes, parmi lesquelles les contributions des États membres et des pouvoirs régionaux ou locaux, les concours du secteur privé (entreprises, capital-risque, banques, y compris la BEL), les ressources générées par l'activité propre de l'IET (p.ex. les droits de propriété intellectuelle), les ressources provenant de donations ou de dotations que l'IET pourrait accumuler,
- b) sources communautaires: le budget de la CE à partir des marges non affectées (308,7 millions d'euros), les Fonds structurels, le VII^e programme-cadre de RDTE (recherche, développement technologique et démonstration), les programmes communautaires d'éducation et de formation tout au long de la vie, le programme pour l'innovation et la compétitivité (CIP).

4. Observations générales

4.1 Le Comité a toujours évalué de manière positive toutes les initiatives visant à développer les capacités d'innovation de la Communauté européenne et des États membres, en soutenant une approche intégrée du triangle de la connaissance, notamment entre le monde universitaire et le monde de l'entreprise. Il préconise expressément de garantir une meilleure coordination des efforts de recherche, d'intensifier l'innovation et l'éducation dans l'UE, de réaliser un partenariat public-privé plus efficace en matière de R&D et d'assurer un meilleur accès des petites et moyennes entreprises aux nouvelles connaissances ⁽²¹⁾.

4.2 Le Comité ne peut, néanmoins, s'éloigner des trois principes clés qui sont à la base de la relance de la stratégie de Lisbonne, à savoir:

- l'exigence d'un soutien très marqué aux initiatives européennes les plus ciblées,
- une large adhésion aux objectifs,
- une identification claire des niveaux de responsabilité.

4.3 Le Comité est d'avis qu'il conviendrait donc d'évaluer attentivement de quelle manière l'initiative en objet s'inscrit dans la pluralité des autres initiatives en cours, qui reposent sur de nombreuses autres politiques comme celles de la recherche, de l'entreprise, du développement régional, de la société de l'information, de l'éducation et de la culture.

⁽¹⁹⁾ COM(2006) 604 final du 18 octobre 2006.

⁽²⁰⁾ COM(2006) 77 final du 22 février 2006 et COM(2006) 276 du 8 juin 2006.

⁽²¹⁾ JO C 120 du 20.5.2005, rapporteur: M. VEVEK, corapporteurs: MM. EHNMARK et SIMPSON.

4.3.1 D'après le Comité, afin de devenir un modèle de référence et un symbole de l'excellence européenne, le futur Institut ne doit pas se limiter à devenir un intégrateur de ressources mais doit être organisé, en ce qui concerne sa conception, sa structure et son architecture, en vue de réaliser les prescriptions du traité, qui en constituent la base juridique essentielle.

4.3.2 Le Comité souligne qu'un des éléments essentiels du succès du futur IET sera sa capacité à promouvoir la commercialisation d'un label d'excellence unique, à travers une structure décentralisée en réseaux permettant d'attirer et de diffuser les ressources de la connaissance et de l'innovation.

4.4 Le Comité marque son accord en ce qui concerne la nécessité de doter l'IET de la structure la plus légère possible, flexible et dynamique qui lui permette d'accueillir et de satisfaire les nouvelles demandes et il considère qu'il conviendrait d'explorer la possibilité de créer une entreprise commune ⁽²²⁾, mais il souligne néanmoins qu'il est nécessaire que cette structure soit tournée vers le monde de l'entreprise et de l'emploi et réitère l'impératif que l'IET concentre son attention sur son principal objectif déclaré, c'est-à-dire celui de convertir les résultats de R&D en opportunités de marché.

4.4.1 C'est la raison pour laquelle les critères de sélection des organes de direction ne doivent pas concerner exclusivement et en premier lieu l'excellence scientifique, mais plutôt la capacité d'attirer du capital innovant, de créer de nouvelles entreprises, de générer et de tirer profit des brevets et d'attirer des financements publics et privés, sans oublier les PME.

4.5 De l'avis du Comité, cette orientation doit se refléter dans les critères de sélection des CCI, dont les consortiums doivent, dans le cadre des priorités de la programmation communautaire multiannuelle en matière de recherche et d'innovation, rester ouverts de manière à favoriser la participation des entreprises et des structures de plus petite dimension, en garantissant une flexibilité maximum et des charges administratives minimales.

4.5.1 Les critères de qualification des CCI devraient être mieux définis:

- garantir leur dimension européenne, avec neuf entités appartenant au moins à trois États membres,
- le niveau d'expertise doit refléter le niveau d'excellence prévu pour l'IET même,
- le niveau d'interdisciplinarité doit être garanti; la combinaison doit traduire le juste équilibre entre les trois différents éléments qualifiants du triangle: recherche, éducation et innovation,
- l'équilibre entre la composante publique et privée doit être respecté; il est nécessaire d'apporter la preuve des capacités d'impact d'excellence dans les domaines de la recherche, de la connaissance, des brevets et du transfert de technologie pour chaque composante de la période de cinq ans précédente,,
- un plan unitaire des activités conjointes doit être présenté, au sein d'un programme envisagé pour une durée minimale de cinq ans.

4.6 Dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, si l'on veut favoriser la mise en place d'un espace européen de la connaissance, il sera nécessaire de créer des incitations afin de promouvoir la mobilité entre les différentes professions intellectuelles et

entre les secteurs public et privé, afin de faciliter le transfert entre différentes professions administratives et entre cadres, chercheurs et ingénieurs et enfin de rendre plus aisé le passage entre le secteur institutionnel et le secteur privé et vice-versa ⁽²³⁾: la mobilité au plan européen doit représenter un élément qualifiant des programmes de formation, de recherche et d'applications technologiques.

4.7 En ce qui concerne les ressources financières destinées au soutien des activités de l'IET, le CESE note que la dotation budgétaire proposée initialement semble être très limitée, alors qu'en perspective les sources de financement semblent orientées vers les programmes traditionnels ⁽²⁴⁾ et semblent puiser aux ressources du budget 2007-2013, déjà limitées, affectées à la recherche, à l'innovation et à l'éducation, et participent à d'autres instruments à l'efficacité éprouvée ayant une optique intégrée, tels que les projets intégrés (PI), les réseaux d'excellence (RE) et d'autres créés plus récemment, comme les initiatives technologiques communes ou les plateformes technologiques européennes (PTE).

4.7.1 La dotation budgétaire prévue pour le VIIe programme-cadre de développement technologique et de démonstration (RDT) pour la période 2007-2013, qui correspond à environ 5,8 % du budget total de la Communauté, apparaît déjà insuffisant pour soutenir la politique d'aide à la recherche et par conséquent on ne peut lui soustraire des ressources, si ce n'est à travers les mécanismes normaux de participation à des appels d'offres, auxquels devraient pouvoir concourir également l'IET et les CCI, sur un plan d'égalité avec les autres concurrents.

4.7.2 Tout au moins les premiers succès de l'IET dépendront en large mesure d'un financement communautaire suffisant, ce dernier néanmoins, ne devrait pas s'effectuer aux dépens des autres programmes adoptés en matière de recherche et d'innovation: en réalité, les estimations de la Commission pour la période 2007-2013 pour l'ensemble du système de l'IET semblent être sous-évaluées alors que les fonds communautaires provenant d'excédents budgétaires sont très limités. Le Comité estime que l'on pourrait étudier l'opportunité d'avoir recours à une formule comme celle de l'entreprise commune au titre de l'article 171 du traité, prévoyant la participation directe des États membres intéressés (voir par exemple, la formule utilisée pour l'entreprise commune Galileo) ⁽²⁵⁾.

⁽²³⁾ (JO C 110 du 30 avril 2004), rapporteur: M. WOLF.

⁽²⁴⁾ Il va lieu de rappeler que les nouvelles propositions législatives incluses dans les négociations sur l'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006 relatif à la discipline budgétaire et à la bonne gestion financière, ne prévoient aucune mesure spécifique pour l'IET.

⁽²⁵⁾ Les organes d'une entreprise commune sont les suivants:

- le conseil d'administration, constitué des membres fondateurs: les décisions sont prises à la majorité simple, à l'exception de certaines décisions d'importance capitale, pour lesquelles est prévue une majorité de 75 %. Le conseil d'administration prend toutes les décisions stratégiques en matière de programmes, de finances et de bilan. Par ailleurs, il nomme le directeur de l'entreprise commune,
- le comité exécutif qui assiste le conseil d'administration et le directeur,
- le directeur administratif représente la fonction exécutive; il est en charge de la gestion courante de l'entreprise commune et il en est le représentant légal: il dirige le personnel, met à jour le plan de développement du programme, prépare et soumet au conseil d'administration les comptes et le budget annuel et il établit le rapport annuel d'avancement du programme et de sa situation financière.

⁽²²⁾ Au titre de l'art. 171 du traité.

4.7.3 De l'avis du Comité, la dotation initiale nécessaire de moyens financiers pourrait provenir des ressources **additionnelles**, dans le cadre de la révision à mi-parcours du VII^e programme-cadre communautaire de RDTD; ces ressources devraient s'ajouter aux **apports directs** des États membres, **calculés au prorata**.

4.7.4 Une autre source de financement pourrait être identifiée dans le cadre des activités de la BEI, dans le domaine de l'«initiative Innovation 2010» (i2i) et de l'action de la BEI pour la recherche universitaire ⁽²⁶⁾ et des réseaux universitaires.

4.8 La politique communautaire de R&D rend nécessaire par ailleurs un contrôle plus systématique de tous les aspects qui réduisent la mobilité des chercheurs, mobilité qui est à l'heure actuelle pénalisée par la diversité des dispositions relatives à la reconnaissance des qualifications universitaires, ainsi que des dispositions fiscales et des réglementations en matière d'assurance et de sécurité sociale ⁽²⁷⁾.

4.9 Le Comité estime que si l'Institut européen de technologie (IET) souhaite devenir un acteur de référence au niveau mondial, en mesure d'encourager les autres acteurs et les autres réseaux européens du triangle de la connaissance à améliorer leurs résultats, il devra être en condition d'attirer un volume important de fonds privés, qui devront progressivement devenir sa source principale de financement.

4.10 Un élément important à cet égard pourrait être apporté par la solution qui sera trouvée aux problèmes de protection de la propriété intellectuelle, qui méritent peut-être d'être clarifiés davantage dans la proposition, ainsi qu'aux questions relatives à la définition des diplômes de l'IET et à leur délivrance.

4.11 D'après le Comité, il est nécessaire de mieux préciser la définition et les conditions de délivrance des diplômes de l'IET, par les réseaux des CCI et de l'IET même.

4.11.1 Pour une période initiale suffisamment longue, la délivrance des diplômes devrait demeurer une prérogative et une responsabilité des universités et/ou des instituts polytechniques des États membres, qui ont été sélectionnés pour participer à chaque CCI. Néanmoins, même au cours de cette période initiale, l'attribution des diplômes devrait répondre à des conditions minimales précises.

4.11.2 Ces conditions pourraient comprendre les points suivants:

— les études et les recherches ont été développées au moins dans trois instituts différents de trois États membres, afin de garantir une dimension européenne au diplôme même,

— les études et les recherches ont montré qu'elles recèlent un impact potentiel suffisant en termes d'innovation et elles sont soutenues par l'IET central.

4.12 En ce qui concerne le statut de l'IET, le Comité estime qu'il est nécessaire d'adopter au **conseil d'administration**, qui reprendrait la composition du comité de direction tel que prévu par la proposition de statut de la Commission, comportant cinq représentants du milieu des entreprises, cinq issus des centres de recherche publics et privés et cinq autres représentants des universités publiques et privées, auquel se joindront quatre autres membres représentant le personnel et les étudiants de l'IET et des CCI ⁽²⁸⁾, sous la présidence d'un représentant de la Commission:

— un **comité de surveillance** composé des **représentants des États membres** et présidé par un représentant de la Commission,

— un **comité exécutif**, composé de deux représentants issus du milieu des entreprises et de deux représentants des centres de recherche et des universités et présidé par le président du conseil d'administration,

— un **directeur administratif** et un **recteur** nommés et révoqués par le conseil d'administration, après avis conforme du comité de surveillance.

4.12.1 Si la solution de l'entreprise commune IET était adoptée, les membres du personnel administratif et scientifique de l'entreprise commune devraient pouvoir se prévaloir d'un contrat à durée déterminée, s'inspirant du régime applicable aux autres agents de la Communauté européenne ⁽²⁹⁾.

Bruxelles, le 14 mars 2007.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

⁽²⁶⁾ Voir les programmes de recherche universitaire Starebei, Eiburs et réseaux universitaires BEL.

⁽²⁷⁾ Voir note de bas de page n° 22.

⁽²⁸⁾ Cette composition doit également garantir une présence adaptée des partenaires sociaux.

⁽²⁹⁾ Voir l'art.11 du statut de l'entreprise commune Galileo — règlement (CE) n° 876/2002 du Conseil du 21 mai 2002 créant l'entreprise commune Galileo. JO L 138 du 28.5.2002.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative au champ de vision et aux essuie-glaces des tracteurs agricoles ou forestiers à roues (version codifiée)»

COM(2006) 651 final — 2006/0216 (COD)

(2007/C 161/07)

Le 22 novembre 2006, le Conseil a décidé, conformément à l'article 95 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 7 février 2007 (rapporteur: M. BURNS).

Lors de sa 434^e session plénière des 14 et 15 mars 2007 (séance du 14 mars 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 146 voix pour et 7 abstentions.

1. L'objet de la présente proposition est de procéder à la codification de la directive 74/347/CEE du Conseil du 25 juin 1974 concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au champ de vision et aux essuie-glaces des tracteurs agricoles ou forestiers à roues.

2. Le Comité considère qu'il est extrêmement utile de regrouper tous les textes dans une seule directive. Il a été certifié que le texte codifié ne contient pas de modifications quant au fond et a pour seul but d'assurer la clarté et la transparence du droit communautaire. Le Comité approuve totalement cet objectif et, compte tenu des assurances qui lui ont été données à cet égard, accueille favorablement la proposition.

Bruxelles, le 14 mars 2007.

Le Président
du Comité économique et social
européen
Dimitris DIMITRIADIS

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à certains éléments et caractéristiques des tracteurs agricoles ou forestiers à roues (version codifiée)»

COM(2006) 662 final — 2006/0221 (COD)

(2007/C 161/08)

Le 22 novembre 2006, le Conseil a décidé, conformément à l'article 95 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 7 février 2007 (rapporteur: M. BURNS).

Lors de sa 434^e session plénière des 14 et 15 mars 2007 (séance du 14 mars 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 147 voix pour et 8 abstentions.

1. L'objet de la proposition est de procéder à la codification de la directive 74/151/CEE du Conseil du 4 mars 1974 concernant le rapprochement des législations des États membres relatives à certains éléments et caractéristiques des tracteurs agricoles ou forestiers à roues.
2. Le Comité considère qu'il est extrêmement utile de regrouper tous les textes dans une seule directive. Il a été certifié que le texte codifié ne contient pas de modifications quant au fond et a pour seul but d'assurer la clarté et la transparence du droit communautaire. Le Comité approuve totalement cet objectif et, compte tenu des assurances qui lui ont été données à cet égard, accueille favorablement la proposition.

Bruxelles, le 14 mars 2007.

Le Président
du Comité économique et social
européen
Dimitris DIMITRIADIS

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la vitesse maximale par construction et aux plates-formes de chargement des tracteurs agricoles ou forestiers à roues (version codifiée)»

COM(2006) 667 final — 2006/0219 (COD)

(2007/C 161/09)

Le 22 novembre 2006, le Conseil a décidé, conformément à l'article 95 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 7 février 2007 (rapporteur: M. BURNS).

Lors de sa 434^e session plénière des 14 et 15 mars 2007 (séance du 14 mars 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 151 voix pour et 6 abstentions.

1. L'objet de la proposition est de procéder à la codification de la directive 74/152/CEE du Conseil du 4 mars 1974 concernant le rapprochement des législations des États membres relatives à la vitesse maximale par construction et aux plates-formes de chargement des tracteurs agricoles ou forestiers à roues.
2. Le Comité considère qu'il est extrêmement utile de regrouper tous les textes dans une seule directive. Il a été certifié que le texte codifié ne contient pas de modifications quant au fond et a pour seul but d'assurer la clarté et la transparence du droit communautaire. Le Comité approuve totalement cet objectif et, compte tenu des assurances qui lui ont été données à cet égard, accueille favorablement la proposition.

Bruxelles, le 14 mars 2007.

Le Président
du Comité économique et social
européen
Dimitris DIMITRIADIS

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative au dispositif de direction des tracteurs agricoles ou forestiers à roues (version codifiée)»

COM(2006) 670 final — 2006/0225 (COD)

(2007/C 161/10)

Le 29 novembre 2006, le Conseil a décidé, conformément à l'article 95 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 7 février 2007 (rapporteur: M. BURNS).

Lors de sa 434^e session plénière des 14 et 15 mars 2007 (séance du 14 mars 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 157 voix pour et 6 abstentions.

1. L'objet de la proposition est de procéder à la codification de la directive 75/321/CEE du Conseil du 20 mai 1975 concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au dispositif de direction des tracteurs agricoles ou forestiers à roues.

2. Le Comité considère qu'il est extrêmement utile de regrouper tous les textes dans une seule directive. Il a été certifié que le texte codifié ne contient pas de modifications quant au fond et a pour seul but d'assurer la clarté et la transparence du droit communautaire. Le Comité approuve totalement cet objectif et, compte tenu des assurances qui lui ont été données à cet égard, accueille favorablement la proposition.

Bruxelles, le 14 mars 2007.

Le Président
du Comité économique et social
européen
Dimitris DIMITRIADIS

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition modifiée de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux actions en cessation en matière de protection des intérêts des consommateurs» (version codifiée)

COM(2006) 692 final — 2003/0099 (COD)

(2007/C 161/11)

Le 11 décembre 2006, le Conseil a décidé, conformément à l'article 95 du Traité CE, 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 7 février 2007 (rapporteur: J. PEGADO LIZ).

Lors de sa 434^{ème} session plénière des 14 et 15 mars 2007 (séance du 14 mars 2007), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 153 voix pour et 7 abstentions.

1. La proposition de directive à l'examen ayant pour objet la codification de la directive 98/27/CE ⁽¹⁾ du 19 mai 1998, reprend, en la modifiant, la proposition, qui avait le même objet, présentée le 12 mai 2003 ⁽²⁾, et sur laquelle le Comité est émis un avis favorable ⁽³⁾.

2. Son élaboration a été rendue nécessaire par la publication entretemps de la directive 2005/29/CE du 11 juin 2005, relative aux pratiques commerciales déloyales, dans laquelle il est expressément stipulé que de telles pratiques pourront faire l'objet des actions en cessation expressément prévues dans ladite directive, dans le but de les prévenir et de les faire cesser et en donnant aux organisations représentatives des intérêts collectifs des consommateurs qualité pour tenter de telles actions en justice.

3. Comme dans l'avis précité, le Comité rappelle que, sur la base de l'accord interinstitutionnel du 20 décembre, conclu entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission, aucune modification substantielle ne peut être apportée dans le cadre d'une codification. Après examen des modifications actuellement proposées, l'on peut affirmer que le principe a été respecté et il y a lieu de souligner que la Commission a pris en considération la demande du Comité, formulée dans cet avis, selon laquelle, la proposition de directive doit être accompagnée du texte intégral modifié, avec indication de tous les changements introduits.

4. Le Comité ne peut néanmoins manquer de rappeler que, déjà dans l'avis émis sur la proposition de la Commission antérieure relative au même sujet ⁽⁴⁾, qui était à l'origine de la

directive actuelle 98/27/CE, il avait fait valoir que le renvoi, à son article 1(1), à une «annexe» contenant une liste de directives, rendait malheureusement nécessaire de procéder en permanence à des modifications, toutes les fois que, comme c'est le cas, une directive supplémentaire est publiée, directive dont le droit substantiel exigerait qu'elle soit appliquée à travers des mesures similaires à celles prévues dans les dispositions de ladite directive, aux fins de la protection des intérêts des consommateurs ⁽⁵⁾.

4.1 Il ajoute que ce mode de présentation traduit une manière compliquée de légiférer, contraire aux objectifs de «mieux légiférer» et de «simplification législative», que le CESE partage avec la Commission.

5. Par ailleurs, la publication de la directive 2005/29/CE ⁽⁶⁾ et, notamment les dispositions des articles 11 et 14, renforce l'idée déjà formulée dans l'avis précité du CESE de 1996 et admise, selon laquelle l'on pourrait envisager des actions en responsabilité pour renforcer l'efficacité des actions en cessation.

5.1 Par conséquent, le CESE invite la Commission à reprendre la réflexion sur l'opportunité d'élargir le champ d'application des mesures relatives à la représentation des intérêts des consommateurs collectifs, notamment des consommateurs.

⁽¹⁾ Directive 98/27/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 1998 relative aux actions en cessation en matière de protection des intérêts des consommateurs (JO L 166 du 11.6.1998).

⁽²⁾ COM(2003) 241 final.

⁽³⁾ Avis du CESE M. BURANI rapporteur (JO C 10 du 14.1.2004).

⁽⁴⁾ COM(1995) 712 final (JO C 107 du 13.04.1996).

⁽⁵⁾ Avis du CESE (JO C 30 du 30.01.1997) M. RAMAEKERS rapporteur, et qui fait écho, sur ce point particulier aux observations et propositions notamment du ECLG, du BEUC et de la meilleure doctrine (Cf. pour tous, Jerome FRANCK et Monique GOYENS «La proposition de directive relative aux actions en cessation en matière de protection des intérêts des consommateurs: quelques impressions préliminaires» (REDC, 1996,95).

⁽⁶⁾ JO L 149 du 11.6.2005. Avis du CESE: JO C 108 du 30.4.2004.

6. En conclusion, le Comité, dans les limites strictes de la codification réalisée par la Commission, sur la base de la décision du 1er avril 1987 [COM(1987) 868 PV], émet un avis

favorable sur l'initiative à l'examen, comme il l'a fait dans des circonstances antérieures, concernant la même directive.

Bruxelles, le 14 mars 2007.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil abrogeant la directive 71/304/CEE du Conseil, du 26 juillet 1971, concernant la suppression des restrictions à la libre prestation de services dans le domaine des marchés publics de travaux et à l'attribution de marchés publics de travaux par l'intermédiaire d'agences ou de succursales»

COM(2006) 748 final — 2006/0249 (COD)

(2007/C 161/12)

Le 13 décembre 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 7 février 2007 (rapporteur: M. WILMS).

Lors de sa 434^e session plénière des 14 et 15 mars 2007 (séance du 14 mars 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 87 voix pour, 1 voix contre et 13 abstentions.

1. Introduction

1.1 Depuis cinquante ans que se constitue en permanence une législation européenne faite de traités, directives et règlements, recommandations, jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) et autres textes communautaires, et en l'absence d'une consolidation systématique des textes juridiques, le droit communautaire a perdu toute lisibilité, les spécialistes eux-mêmes ne s'y retrouvant qu'au prix d'efforts considérables.

1.2 Dans certains domaines par exemple, de nouvelles directives ont été adoptées sans, dans le même temps, vérifier à chaque fois si elles ne rendent pas obsolète la législation en vigueur ou si celle-ci ne peut pas être reprise dans ces nouvelles directives, si bien qu'en pareille hypothèse, l'ancienne directive régissant une même matière pourrait être abrogée. Dans d'autres cas, certains aspects relevant dans les faits d'un même domaine d'action ont, au fil du temps, été traités séparément à travers quantité de nouvelles directives distinctes. Enfin, citons ces directives dont des actes juridiques ont modifié après coup certains aspects sans pour autant qu'un texte consolidé contraignant ne soit automatiquement adopté.

1.3 Aussi le moment est-il venu de remédier à cette situation. Rien ne s'oppose à une consolidation technique des directives en vigueur tant qu'elle concourt aux objectifs de ces textes et qu'elle n'est pas dévoyée pour poursuivre d'autres fins, notamment régler d'anciens comptes avec d'autres institutions ou encore imposer à cette occasion des points de vue qui, auparavant, n'avaient pas été retenus au cours du processus décisionnel.

Par conséquent, le Comité approuve dans son principe l'intention déclarée de la Commission, à savoir le dépoussiérage, dans une optique purement technique, de la législation communautaire en vigueur.

1.4 De la même manière, il ne peut que saluer la volonté de la Commission de contribuer, par la simplification du droit communautaire, à la réduction des pesanteurs administratives et des gaspillages de ressources dans les États membres.

1.5 Cela étant, il convient d'examiner à l'aune des deux angles évoqués ci-dessus les propositions de directive abrogeant ou modifiant les actes législatifs en vigueur que la Commission présente dans le cadre de cette procédure.

2. Contenu essentiel de la proposition de la Commission ⁽¹⁾ et de la directive 71/304/CEE

2.1 La Commission propose d'adopter une nouvelle directive ⁽²⁾ abrogeant la directive 71/304/CEE en vigueur.

2.2 La directive 71/304/CEE du Conseil du 26 juillet 1971 a été adoptée en vue d'inciter les États membres à supprimer les restrictions concernant l'accès, l'attribution, l'exécution ou la participation à l'exécution des marchés de travaux pour le compte de l'État, des collectivités territoriales et des personnes morales de droit public au bénéfice de prestataires de services non nationaux. Cette directive vise les discriminations directes et indirectes subies par les prestataires de services non nationaux lors de l'attribution de marchés publics par les États membres. Elle impose également aux États membres, d'une part, d'assurer que les entrepreneurs non nationaux aient le même accès aux crédits, aides et subventions que les nationaux et, de l'autre, que les entrepreneurs non nationaux «jouissent sans restriction et en tout cas dans les mêmes conditions que les nationaux des possibilités d'approvisionnement, sur lesquelles l'État est à même d'exercer son contrôle, et qui leur sont nécessaires pour pouvoir exécuter leur marché».

2.3 La Commission motive sa proposition en indiquant que, par suite de modifications intervenues depuis son adoption, cette directive est devenue obsolète.

2.3.1 D'une part, le domaine des marchés publics étant depuis régi par les directives 2004/17/CE et 2004/18/CE, la directive 71/304/CEE est dépassée.

2.3.2 De l'autre, dans la mesure où la directive 71/304/CEE porte de surcroît d'une manière générale sur la libre prestation de services, la jurisprudence de la CJCE a entre-temps sensiblement évolué. Pour preuve, la Commission cite textuellement dans une note de bas de page un des motifs de l'arrêt rendu dans l'affaire C-76/90 Säger qui précise que l'article 59 [«libre prestation de services», devenu article 49] du traité CEE interdit non seulement toute discrimination à l'encontre du prestataire de services en raison de sa nationalité, mais également toute restriction, même si elle s'applique indistinctement aux prestataires nationaux et à ceux des autres États membres, «lorsqu'elle est de nature à prohiber ou gêner autrement les activités du prestataire établi dans un autre État membre, où il fournit légalement des services analogues».

2.3.3 La Commission résume dans la motivation de sa proposition la jurisprudence de la CJCE en indiquant que la Cour avait établi que «l'article 49 CE interdit les mesures indistinctement applicables susceptibles de gêner l'exercice de la libre prestation des services».

2.4 La Commission renvoie une fois encore dans les considérants aux nouvelles directives régissant l'attribution des marchés publics et à l'arrêt Säger et affirme qu'ils offrent aux opérateurs

économiques un niveau de protection égal ou supérieur à celui offert en vertu des dispositions de la directive à abroger.

2.5 Le texte de la directive comporte en fait quatre articles. L'article premier abroge la directive 71/304/CEE. L'article 2 laisse aux États membres le soin de transposer au moyen des dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires la directive à l'examen abrogeant la directive 71/304/CEE et prévoit qu'ils communiquent à la Commission le texte de ces dispositions ainsi qu'un tableau de correspondance entre la directive et ces dispositions nationales qui contiennent une référence à la directive ou sont accompagnées d'une telle référence lors de leur publication officielle, les États membres arrêtant les modalités de cette référence. L'article 3 fixe la date d'entrée en vigueur de la directive à l'examen au jour de sa publication et l'article 4 dispose que les États membres en sont les destinataires.

3. Évaluation de la proposition de la Commission

3.1 Malheureusement, à la lumière des considérations visées au point 1 du présent avis, la proposition de directive à l'examen abrogeant la directive 71/304/CEE n'est, par certains aspects, guère convaincante.

3.2 Signalons d'abord que cette proposition de directive abrogeant une autre directive est l'une des premières de ce type de toute une série de directives similaires. Il convient dès lors de se demander si la méthode, qui consiste à adopter une nouvelle directive distincte pour chaque directive dépassée devant être abrogée, est véritablement la plus efficace pour mettre en œuvre le programme de travail qui, pour les mois et les années à venir, prévoit l'abrogation d'un grand nombre de directives devenues obsolètes. Il conviendrait de vérifier à nouveau si, pour appliquer ce programme de travail, il ne serait pas possible et même plus efficace de procéder autrement, à savoir d'abroger plusieurs directives à la fois en adoptant une seule directive nouvelle. Dans la mesure où il n'est pas rare que les actes législatifs adoptés par les États membres transposent simultanément plusieurs directives, cette manière de procéder pourrait ainsi éviter de devoir adapter plusieurs fois de suite en peu de temps les mêmes lois nationales.

3.3 S'agissant de la proposition de directive à l'examen, il convient de reconsidérer s'il n'y a vraiment aucune alternative au mode de transposition visé à son article 2 ou si, pour atteindre l'objectif poursuivi, il ne suffirait pas de demander aux États membres de vérifier si une adaptation de leur législation s'impose et, le cas échéant, d'y procéder.

3.4 En effet, la directive de 1971 qu'il est proposé d'abroger visait essentiellement à la fois à supprimer les lois et règlements nationaux discriminatoires en vigueur à cette époque et à poser des principes généraux du droit communautaire en matière d'attribution des marchés publics, principes qui ont depuis été repris et affinés dans des directives ultérieures.

⁽¹⁾ COM(2006) 748 final.

⁽²⁾ COM(2006) 748 final.

3.5 La suppression des dispositions discriminatoires en vigueur dans les États membres a dû quant à elle être entreprise dès les années 1970 dans le cadre de la transposition de la directive 71/304/CEE ou, dans le cas des États membres ayant adhéré ultérieurement, lors de la reprise de l'acquis communautaire. L'abrogation de cette directive ne signifie pas pour autant qu'il faille revenir sur la suppression de ces dispositions nationales discriminatoires ni qu'il faille adapter les lois nationales adoptées en leur temps en vue d'abroger les dispositions discriminatoires, étant donné qu'en éliminant ces dispositions contestées elles ont en règle générale atteint leur objectif et que, en tout état de cause, les traités et l'ensemble des directives ultérieures prévoient le maintien de cette suppression ou, en d'autres termes, l'interdiction des mesures discriminatoires.

3.6 Pour ce qui est de la législation nationale en matière d'attribution des marchés publics, elle a, d'une manière générale, été mise en conformité avec l'évolution du droit européen engagée depuis 1971 au plus tard après l'adoption des directives 2004/18/CE et 2004/17/CE. Dans l'hypothèse où tel ne serait pas encore le cas, la Commission peut encore veiller à ce que soient effectivement transposées les nouvelles directives. Dans la mesure où, en tout état de cause, le législateur national est au fond le destinataire de l'ensemble des directives, une simple

abrogation de la directive 71/304/CEE au niveau européen et l'obligation faite aux États membres de vérifier la conformité de leur législation devraient en l'espèce suffire amplement à la réalisation de l'objectif poursuivi. Dans la plupart des cas, il s'agira tout au plus de supprimer le cas échéant toute référence explicite à la directive 71/304/CEE depuis dépassée, et ce pour autant qu'il y soit effectivement fait référence.

3.7 Bien qu'il soit maintenant impossible de revenir en arrière, il est néanmoins regrettable que la directive 71/304/CEE n'ait pas été abrogée à l'occasion de l'adoption des directives 2004/17/CE et 2004/18/CE. Il est par conséquent recommandé à l'avenir de vérifier systématiquement pour chaque proposition de directive si elle ne rend pas obsolètes d'autres directives antérieures et, le cas échéant, s'il n'y a pas lieu d'abroger immédiatement ces directives dépassées. Cette mesure pourrait elle aussi contribuer à améliorer progressivement la cohérence et la lisibilité du droit européen.

4. Le CESE propose par conséquent de modifier la proposition de directive de telle sorte qu'elle se borne à abroger l'ancienne directive et à demander aux États membres de vérifier s'il est nécessaire qu'ils modifient leur législation et, le cas échéant, de procéder aux adaptations qui s'imposent.

Bruxelles, le 14 mars 2007.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social européen

L'assemblée plénière a adopté des amendements visant à supprimer les passages ci-dessous, qui figuraient dans l'avis de la section spécialisée; le maintien de chacun de ces paragraphes a toutefois recueilli au moins un quart des voix exprimées:

- 3.9 Dans la motivation de la proposition de directive à l'examen et à son deuxième considérant, la Commission tente implicitement d'imposer une interprétation quelque peu partielle du droit primaire européen.
- 3.10 Comme tel a déjà été le cas lors de la publication de son projet de directive services, la Commission procède essentiellement en reprenant partiellement et partialement la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes concernant la libre prestation de services, en l'espèce l'arrêt rendu le 25 juillet 1991 dans l'affaire C-76/90 Säger, et la résume ainsi: «il est clair que l'article 49 CE interdit les mesures indistinctement applicables susceptibles de gêner l'exercice de la libre prestation des services». Pour étayer ce point de vue, la Commission cite à la note de bas de page n°7 de l'exposé des motifs un des motifs de l'arrêt.
- 3.11 Rappelons d'abord qu'avec ce motif, la CJCE n'a pas renvoyé d'une manière générale à l'ensemble des mesures applicables éventuelles mais uniquement aux mesures discriminatoires et aux restrictions. Cela étant, le résumé qu'en fait la Commission et la citation tronquée du motif ignorent un autre principe tout à fait essentiel de cet arrêt. Ce principe figure déjà au paragraphe 15 de l'arrêt, que la Commission ne cite pas, ainsi que dans bon nombre d'autres arrêts, à savoir: si toute mesure ou exigence directement ou indirectement discriminatoire appliquée par les États membres est clairement interdite, la CJCE continue d'autoriser les mesures et exigences non discriminatoires imposées par l'État membre à la fois pour des raisons majeures et impérieuses d'intérêt général et pour autant qu'elles soient appropriées et nécessaires à la réalisation de l'objectif et qu'elles n'aillent pas au-delà de ce qui est absolument nécessaire.

- 3.12 La conception de la Commission qui ressort du résumé biaisé qu'elle donne de l'arrêt semble au contraire poser qu'aucune règle, obligation ou mesure de l'État membre adjudicateur n'est plus applicable aux prestataires non nationaux, même lorsqu'elle est parfaitement conforme aux objectifs des traités européens ainsi qu'à la législation communautaire en général, qu'elle est appliquée sans la moindre discrimination et enfin qu'elle satisfait à l'évidence à l'ensemble des conditions fixées par la CJCE.
- 3.12.1 Si cette théorie était correcte, toutes les exigences imposées aux soumissionnaires, notamment celles applicables aux projets nationaux bénéficiant de financements européens, devraient dès lors être considérées comme illicites, y compris celles renvoyant expressément aux règles communautaires en matière d'octroi de concours financiers européens. Ainsi, il en irait de même des exigences liées au respect de certaines règles dans un domaine n'ayant encore fait l'objet d'aucune harmonisation et pourtant importantes en matière de sécurité routière, par exemple les normes nationales définissant la couleur, l'intensité du réfléchissement et les dimensions des panneaux d'entrée d'agglomération. Cela vaudrait aussi pour les règles nationales exemplaires en matière de sécurité au travail qui, comme aux Pays-Bas, fixent par exemple les dimensions et le poids maximaux des bordures de trottoir, afin de réduire le taux d'invalidité des employés des travaux publics.
- 3.12.2 Ces exemples témoignent à eux seuls de l'absurdité d'une surinterprétation de la libre prestation de services. En effet, selon cette interprétation, l'article 49 du traité CE, contrairement à sa teneur et à la structure juridique globale établie par les autres articles des traités européens, deviendrait une sorte de «superlégislation fondamentale» applicable aux entreprises déployant leurs activités hors de leurs frontières nationales, ce qui reviendrait à écarter la totalité du cadre juridique mis en place à juste titre et conformément aux principes généraux du droit de l'Union européenne et de ses États membres pour réglementer l'activité des entreprises. Il ne serait guère aisé de faire valoir ce raisonnement auprès des citoyens et citoyennes de l'Union, d'autant qu'il a déjà été rejeté par toutes les autres institutions lors de l'examen de la directive services.
- 3.13 Une telle conception du droit serait non seulement en contradiction avec le fond des nouvelles directives 2004/18/CE et 2004/17/CE mais aussi avec l'esprit et la lettre des traités européens, des autres dispositions et protocoles additionnels concernant le principe de subsidiarité ainsi que la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes.
- 3.14 Il n'appartient d'ailleurs pas à la Commission ou à n'importe quelle autre institution européenne d'interpréter de manière contraignante les arrêts de la CJCE et encore moins, en les citant de manière tronquée, d'en modifier la teneur en un sens qui trahisse ouvertement la volonté de la Cour telle qu'elle ressort de son arrêt.
- 3.15 Si, par le biais d'une proposition de directive, ces interprétations partiales venaient à s'imposer comme un élément constitutif du droit communautaire secondaire, de nouvelles marges d'interprétation seraient ouvertes s'agissant des directives 2004/18/CE et 2004/17/CE antérieures, ce qui serait loin de concourir à une clarté et à une sécurité juridiques accrues, bien au contraire.
4. Le CESE propose par conséquent de modifier la proposition de directive de telle sorte qu'elle se borne à abroger l'ancienne directive et à demander aux États membres de vérifier s'il est nécessaire qu'ils modifient leur législation et, le cas échéant, de procéder aux adaptations qui s'imposent, ce qui se justifie au plan purement technique par l'adoption, depuis lors, des nouvelles directives 2004/18/CE et 2004/17/CE.

Résultat du vote pour la suppression de ces paragraphes:

Voix pour: 43 Voix contre: 38 Abstentions: 12

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil rapprochant les législations des États membres sur les marques» (version codifiée)

COM(2006) 812 *final* — 2006/0264 (COD)

(2007/C 161/13)

Le 17 janvier 2007, 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 7 février 2007 (rapporteur: M. GRASSO).

Lors de sa 434^e session plénière des 14 et 15 mars 2007 (séance du 14 mars 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 157 voix pour et 3 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 La clarté et la transparence du droit communautaire dépendent aussi de la codification de la réglementation souvent modifiée.

1.2 La codification doit être effectuée dans le strict respect du processus législatif communautaire normal.

1.3 L'objet de la présente proposition est de procéder à la codification de la directive 89/104/CEE du Conseil du

21 décembre 1988 rapprochant les législations des États membres sur les marques. La nouvelle directive se substituera aux divers actes qui y sont incorporés; elle en préserve totalement la substance et se borne à les regrouper en y apportant les seules modifications formelles requises par l'opération même de codification.

1.4 Le Comité est d'accord avec cette codification.

Bruxelles, le 14 mars 2007.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

Avis du Comité économique et social européen sur «25 actes à adapter d'urgence à la décision 1999/468/CE du Conseil du 28 juin 1999 fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission, modifiée par la décision 2006/512/CE du Conseil du 17 juillet 2006»

COM(2006) 901, 902, 903, 905, 906, 907, 908, 909, 910, 911, 912, 913, 914, 915, 916, 917, 918, 919, 920, 921, 922, 923, 924, 925, 926 *final*

(2007/C 161/14)

Entre le 18 janvier et le 8 février 2007, le Conseil a décidé, conformément aux articles 37, 44, 47, 55, 95, 152, 175 et 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur les propositions susmentionnées.

Le 14 janvier 2007, le Bureau du Comité économique et social européen 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 434^e session plénière des 14 et 15 mars 2007 (séance du 14 mars) de nommer M. RETUREAU rapporteur général, et a adopté le présent avis par 96 voix pour, 1 voix contre et 3 abstentions.

1. Résumé de l'avis du Comité:

1.1 Le Comité salue l'introduction de la procédure de réglementation avec contrôle dans le système de la comitologie, qui permet au Conseil et au Parlement de contrôler et éventuellement de modifier les règlements d'exécution pris par la Commission lorsque l'acte législatif lui reconnaît la faculté d'exercer des compétences d'exécution dans certains domaines, sans l'autoriser à des modifications de fond; il s'agit seulement, en principe, de procéder aux adaptations et évolutions nécessaires à la bonne application dudit acte, conformément à l'article 251 TCE.

1.2 Il constate que la modification en urgence de certains actes proposée par la Commission ⁽¹⁾ correspond à la Décision 2006/512/CE et à la Déclaration conjointe concernant la liste des actes à adapter le plus vite possible, ainsi que la suppression des limites de temps à l'exercice de ses compétences d'exécution par la Commission.

2. Propositions de la Commission:

2.1 La Décision du Conseil 2006/512/CE, du 17 juillet 2006 ⁽²⁾ a modifié la Décision du Conseil du 28 juin 1999 fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission (1999/468/CE) ⁽³⁾, en particulier par l'ajout d'un article 5 bis instituant une nouvelle procédure de réglementation avec contrôle.

2.2 Les procédures de comitologie assurant le suivi de chaque acte législatif comporteront ainsi une option supplémentaire, qui renforcera le contrôle du Parlement sur l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission par l'acte, s'agissant des actes soumis à cette nouvelle option et qui relèvent de la codécision ou de la procédure Lamfalussy en matière financière.

2.3 Par une déclaration conjointe ⁽⁴⁾, la Commission, le Conseil et le Parlement ont arrêté une liste d'actes qu'ils ont estimés urgent d'adapter à la décision modifiée, pour y introduire la procédure de réglementation avec contrôle en remplacement de la procédure initiale. Cette déclaration conjointe prévoit en outre qu'en application des principes de bonne législation, la durée des compétences d'exécution confiées à la Commission devraient l'être sans limitation de durée.

2.4 La Commission propose maintenant de modifier rétroactivement 26 actes législatifs estimés prioritaires ⁽⁵⁾, afin d'y introduire la nouvelle procédure et, le cas échéant, d'y supprimer les limitations dans le temps des compétences d'exécution qu'ils pourraient comporter.

2.5 Dans trois cas, non seulement les actes adoptés en codécision qui figurent dans la liste modifient des actes de bases existants, mais ils font aussi simplement référence à des dispositions relatives à la comitologie qui doivent être alignées dans ces actes. En conséquence, dans ces trois cas, la Commission a proposé d'adapter ces dernières. En particulier:

2.5.1 Pour l'alignement de la directive 2005/1/CE du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2005, la Commission propose d'adapter les actes suivants:

- la directive 91/675/CEE du Conseil, du 19 décembre 1991, instituant un comité européen des assurances et des pensions professionnelles;
- la directive 92/49/CEE du Conseil, du 18 juin 1992, portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'assurance directe autre que l'assurance sur la vie et modifiant les directives 73/239/CEE et 88/357/CEE (troisième directive assurance non-vie^a);

⁽¹⁾ COM(2006) 901 à 926.

⁽²⁾ JO L 200 du 22.7.2006, p. 11.

⁽³⁾ JO L 184 du 17.7.1999, p. 23.

⁽⁴⁾ JO C 255 du 21.10.2006, p. 11.

⁽⁵⁾ Il s'agit des documents COM(2006)901 à 926, introduits par la Communication COM(2006)900 final. Il convient toutefois de noter que le CESE n'est pas consulté sur le document COM(2006) 904 final.

— la directive 2002/83/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 novembre 2002 concernant l'assurance directe sur la vie;

— la directive 2005/68/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2005 relative à la réassurance et modifiant les directives 73/239/CEE et 92/49/CEE du Conseil ainsi que les directives 98/78/CE et 2002/83/CE.

2.5.2 Pour l'alignement de la directive 2003/41/CE du Parlement européen et du Conseil du 3 juin 2003 concernant les activités et la surveillance des institutions de retraite professionnelle, la Commission propose d'adapter l'acte suivant:

— la directive 2002/83/CE du Parlement européen et du Conseil mentionnée ci-dessus.

2.5.3 Pour l'alignement de la directive 2001/107/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 janvier 2002, la Commission propose d'adapter l'acte suivant:

— la directive 85/611/CEE portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant certains organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM).

2.6 La liste complète des actes qu'il est prioritaire d'adapter est indiquée ci-après:

(1) Directive 2006/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 sur l'adéquation des fonds propres des entreprises d'investissement et des établissements de crédit;

(2) Directive 2006/48/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et à son exercice;

(3) Directive 2006/43/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2006 concernant les contrôles légaux des comptes annuels et des comptes consolidés et modifiant les directives 78/660/CEE et 83/349/CEE du Conseil, et abrogeant la directive 84/253/CEE du Conseil;

(4) Règlement (CE) n° 562/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen);

(5) Directive 2005/68/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2005 relative à la réassurance et modifiant les directives 73/239/CEE et 92/49/CEE du Conseil ainsi que les directives 98/78/CE et 2002/83/CE;

(6) Directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2005 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme;

(7) Directive 2005/32/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 juillet 2005 établissant un cadre pour la fixation d'exigences en matière d'éco conception applicables aux produits consommateurs d'énergie et modifiant la

directive 92/42/CEE du Conseil et les directives 96/57/CE et 2000/55/CE du Parlement européen et du Conseil;

(8) Règlement (CE) n° 396/2005 du Parlement européen et du Conseil du 23 février 2005 concernant les limites maximales applicables aux résidus de pesticides présents dans ou sur les denrées alimentaires et les aliments pour animaux d'origine végétale et animale et modifiant la directive 91/414/CEE du Conseil;

(9) Directive 2004/109/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 2004 sur l'harmonisation des obligations de transparence concernant l'information sur les émetteurs dont les valeurs mobilières sont admises à la négociation sur un marché réglementé et modifiant la directive 2001/34/CE;

(10) Directive 2004/39/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 concernant les marchés d'instruments financiers, modifiant les directives 85/611/CEE et 93/6/CEE du Conseil et la directive 2000/12/CE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 93/22/CEE du Conseil;

(11) Directive 2003/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 concernant le prospectus à publier en cas d'offre au public de valeurs mobilières ou en vue de l'admission de valeurs mobilières à la négociation, et modifiant la directive 2001/34/CE;

(12) Règlement (CE) n° 1829/2003 du Parlement européen et du Conseil du 22 septembre 2003 concernant les denrées alimentaires et les aliments pour animaux génétiquement modifiés;

(13) Directive 2003/6/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 sur les opérations d'initiés et les manipulations de marché (abus de marché);

(14) Directive 2002/96/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 janvier 2003 relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE);

(15) Directive 2002/95/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 janvier 2003 relative à la limitation de l'utilisation de certaines substances dangereuses dans les équipements électriques et électroniques;

(16) Directive 2002/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2002 relative à la surveillance complémentaire des établissements de crédit, des entreprises d'assurance et des entreprises d'investissement appartenant à un conglomérat financier, et modifiant les directives 73/239/CEE, 79/267/CEE, 92/49/CEE, 92/96/CEE, 93/6/CEE et 93/22/CEE du Conseil et les directives 98/78/CE et 2000/12/CE du Parlement européen et du Conseil;

(17) Directive 2002/83/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 novembre 2002 concernant l'assurance directe sur la vie;

- (18) Règlement (CE) n° 1606/2002 du Parlement européen et du Conseil du 19 juillet 2002 sur l'application des normes comptables internationales;
- (19) Directive 2001/83/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 novembre 2001 instituant un code communautaire relatif aux médicaments à usage humain;
- (20) Directive 2001/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 mars 2001 relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement et abrogeant la directive 90/220/CEE du Conseil;
- (21) Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau;
- (22) Directive 2000/53/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 septembre 2000 relative aux véhicules hors d'usage;
- (23) Directive 98/8/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 février 1998 concernant la mise sur le marché des produits biocides;
- (24) Directive 92/49/CEE du Conseil, du 18 juin 1992, portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'assurance directe autre que l'assurance sur la vie et modifiant les directives 73/239/CEE et 88/357/CEE (troisième directive «assurance non-vie»);
- (25) Directive 91/675/CEE du Conseil, du 19 décembre 1991, instituant un comité des assurances;
- (26) Directive 85/611/CEE du Conseil du 20 décembre 1985 portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant certains organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM).

Bruxelles, le 14 mars 2007.

3. Observations générales

3.1 Le Comité a toujours considéré que les procédures de Comitologie, impliquant uniquement des représentants de la Commission et des gouvernements des Etats-membres et destinées, selon la nature du comité institué, à la gestion, à la consultation ou à la réglementation découlant du suivi et de l'application des actes législatifs, devaient être plus transparentes et plus compréhensibles pour les personnes résidant sur le territoire européen, et tout particulièrement pour celles concernées par ces actes.

3.2 Il salue donc la décision d'introduire une nouvelle procédure de réglementation avec contrôle pour les actes relevant de la codécision, puisque le Parlement n'étant pas directement impliqué dans les comités, il était souhaitable qu'un système de contrôle des compétences d'exécution de la Commission permet de vérifier que ces compétences ne fussent pas outrepassées dans des règlements d'exécution pris de manière autonome par la Commission.

3.3 La suppression de la limitation dans le temps des compétences d'exécution, incluse dans certains actes, découle logiquement du renforcement du contrôle du Parlement et du Conseil et de leur faculté d'amendement des règlements d'exécution pris par la Commission pour tout acte relevant de la codécision et de la procédure Lamfalussy.

3.4 La déclaration commune du 21.10.2006 demandait à la Commission de présenter d'urgence des propositions conformes à la Décision du 17.7.2006, et le Comité constate que la Commission a dûment suivi cette requête.

3.5 Il constate également que les actes modifiés correspondent aux priorités établies par ladite décision.

Le Président

du Comité économique et social européen

Dimitris DIMITRIADIS

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil instaurant un cadre d'action communautaire en vue de parvenir à une utilisation durable des pesticides»

COM(2006) 373 final — 2006/0132 (COD)

(2007/C 161/15)

Le 15 septembre 2006, le Conseil a décidé, conformément à l'article 175 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 19 février 2007 (rapporteur: M. PEZZINI).

Lors de sa 434^e session plénière des 14 et 15 mars 2007 (séance du 14 mars 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 147 voix pour et 3 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité admet qu'il importe de promouvoir une utilisation plus durable des pesticides afin d'en optimiser les effets positifs et d'en réduire les incidences négatives sur l'agriculture, sur l'environnement, sur le consommateur, sur les opérateurs et sur toute la société, dans son ensemble.

1.2 Le Comité accueille favorablement, en principe, la proposition de la Commission, dans la mesure où elle aborde une problématique essentielle pour le bien-être des citoyens européens et pour la sauvegarde de la qualité de la vie et de l'écosystème, ainsi qu'en raison de son rôle fondamental dans le développement rural; elle favorise en outre une évolution positive des produits, afin qu'ils restent compétitifs sur le marché intérieur et international, notamment grâce à une amélioration constante de la qualité.

1.3 Le Comité estime opportun que des plans d'action soient élaborés au niveau national pour cerner les objectifs de réduction du risque et pour initier une réelle politique d'harmonisation à l'échelon européen.

1.3.1 Ces plans d'action devront se traduire en mesures appropriées au niveau national, régional et local, tenant compte avant tout des trois dimensions de la durabilité, à savoir l'impact économique, social et environnemental.

1.4 Selon le Comité, la formation et l'information constituent des éléments essentiels d'une utilisation rationnelle et durable des systèmes de protection des productions agricoles. Elles permettent d'éviter les incidences environnementales négatives potentielles.

1.4.1 La formation doit être étendue à tous les secteurs intéressés, y compris les organismes et pouvoirs publics, ainsi que les utilisateurs non professionnels. Il est évident qu'il convient de préserver les systèmes de formation nationaux, gérés par des organismes bien établis.

1.5 Le Comité considère que les campagnes de sensibilisation devraient être objectives et neutres, mettre en évidence les avantages pour la production ainsi que les risques, et s'adresser en particulier aux utilisateurs non professionnels, notamment les pouvoirs et les organismes publics locaux.

1.6 Lors de l'introduction de mesures de précaution dans des domaines particulièrement sensibles, ainsi que dans le cadre des prescriptions en matière de pulvérisation aérienne, il serait préférable, de l'avis du Comité, de privilégier un certain degré de subsidiarité.

1.7 Le Comité estime important de réserver une place appropriée à la recherche agricole et phytosanitaire, afin de réduire au minimum le risque toujours présent lorsque l'on utilise des produits et mélanges de produits chimiques.

1.8 Selon le Comité, il convient également de prêter l'attention nécessaire à la coopération, tant avec les organismes internationaux, tels la FAO, l'OCDE et l'OMS, qu'avec les régions proches.

1.9 La mondialisation des marchés agricoles et alimentaires nécessite, selon le Comité, une action communautaire visant à diffuser les normes européennes en matière de qualité productive et sanitaire, à l'échelon mondial, en particulier à travers leur inscription au Codex Alimentarius.

2. Exposé des motifs

2.1 L'on entend par «pesticides» les principes actifs et les produits conçus pour agir sur les processus fondamentaux des organismes vivants et qui sont donc potentiellement capables de tuer ou de combattre les organismes nuisibles ⁽¹⁾. La proposition de la Commission fait cependant aussi référence à une définition plus spécifique des «produits phytosanitaires» ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Code international de conduite pour la distribution et l'utilisation des pesticides, FAO, novembre 2002, article 2 de la résolution 1/123 adoptée lors de la 123^e session du Conseil de la FAO en 2002.

⁽²⁾ Cf. COM(2006) 388 final, article 2, paragraphe 1.

2.2 Les pesticides sont jugés essentiels pour protéger les cultures des insectes, des rongeurs et des agents pathogènes naturels, mais peuvent également se fixer dans l'environnement de manière cumulative et entraîner des risques graves pour la santé humaine et animale, surtout quant ils finissent par polluer l'eau potable. Chez l'homme, les risques potentiels sont notamment le cancer, les troubles génétiques, ainsi que des dégâts permanents au système immunitaire.

2.3 Les risques pour la santé humaine peuvent découler d'une exposition directe ou indirecte, d'un usage inapproprié ou d'accidents, surtout pendant ou après l'utilisation de pesticides à des fins agricoles, pour l'entretien des espaces verts ou d'autres activités.

2.4 Les risques liés à chaque principe actif contenu dans les pesticides sont évalués dans le cadre de la procédure d'autorisation, mais l'on ne procède pas, au niveau des États membres, à une évaluation adéquate des effets d'une exposition à un mélange de produits chimiques. Il serait par conséquent très difficile, dans l'état actuel des choses, d'estimer l'effet global sur la santé humaine de toutes les substances utilisées aujourd'hui⁽³⁾.

2.5 L'effet de l'exposition indirecte des personnes qui se trouvent ou résident dans la zone d'utilisation (dispersion dans l'air des substances pulvérisées) ou des consommateurs (résidus de pesticides sur les produits agricoles ou dans l'eau) peut être plus grave encore, notamment pour les groupes particulièrement vulnérables. Des recherches récentes⁽⁴⁾ ont notamment montré la sensibilité particulière des fœtus, dont le développement neurologique est affecté si leur mère est exposée à des pesticides.

2.6 Il y a lieu de prendre en compte les risques environnementaux induits par l'introduction excessive et involontaire de substances chimiques dans l'eau, dans l'air et dans le sol, avec des effets nuisibles sur les plantes, la flore et la faune sauvages, la qualité des milieux naturels et la biodiversité en général.

2.6.1 Par ailleurs, il ne faut pas oublier que la société moderne repose sur le recours à une grande variété d'engrais, de biocides, d'additifs alimentaires, d'insecticides, de pesticides et d'herbicides, dont les effets bénéfiques sont nombreux, car ils permettent d'obtenir des niveaux plus élevés de qualité et de sécurité alimentaire.

2.7 S'ils sont utilisés de manière responsable, ils garantissent la présence sur le marché de matières premières, de denrées alimentaires et de fruits et légumes de bonne qualité, à des prix réduits, à la portée de tous les consommateurs. L'utilisation de produits phytosanitaires assure des rendements élevés, fait baisser les niveaux de toxines naturelles produites par des champignons et des bactéries, réduit les pertes de récoltes et contribue à une offre alimentaire suffisante et durable sur le marché intérieur et mondial.

⁽³⁾ Il y a lieu de noter qu'il existe déjà des méthodologies au niveau mondial, répandues surtout aux États-Unis. Cf. <http://www.epa.gov/ord/htm/innovations.htm>.

⁽⁴⁾ Developmental neurotoxicity of industrial chemicals (*Toxicité pour le développement neurologique des produits chimiques industriels*), Lancet 2006; 368:2167-78.

2.7.1 Par ailleurs, toutes les substances fongicides, insecticides et herbicides sont déjà soumises à un processus d'approbation rigoureux avant que leur commercialisation ou leur utilisation ne soient autorisées.

2.8 Le Comité admet qu'il importe de promouvoir une utilisation plus durable des pesticides afin d'en optimiser les effets positifs et d'en réduire les incidences négatives sur l'environnement, sur le consommateur et sur les opérateurs; cet objectif permettrait également d'améliorer l'image des opérateurs et des exploitations agricoles employant les produits phytosanitaires avec prudence.

2.9 Il convient, selon le Comité, de mettre davantage en évidence les effets positifs pouvant découler, pour les agriculteurs, d'une utilisation plus rationnelle et raisonnée de produits phytosanitaires. Ce sont d'ailleurs ces mêmes agriculteurs qui, depuis plusieurs années, se sont engagés à développer des techniques plus rationnelles, comme la gestion intégrée des cultures et la gestion intégrée des parasites, avec la volonté de miser, plus concrètement, sur l'agriculture intégrée; cette tendance devrait être encouragée.

2.10 Le véritable défi de l'avenir consiste non seulement à fournir des produits, tant traditionnels que biologiques, sûrs et de haute qualité, à des consommateurs «plus attentifs», mais également à satisfaire ceux qui recherchent des produits à prix «modérés» offrant des garanties qualitatives similaires.

2.11 La problématique de l'intégration des aspects environnementaux de l'utilisation des pesticides s'inscrit dans le cadre des priorités définies dans le 6^e programme d'action en matière d'environnement (2002-2012) de l'Union européenne, qui prévoit l'élaboration et le lancement de sept stratégies thématiques.

2.12 Il existe une interaction claire entre ce qui est proposé dans les stratégies thématiques adoptées — en particulier celles sur la protection des nappes phréatiques, des ressources naturelles, de la faune et de la flore, sur la protection des sols, sur la gestion des déchets, sur les résidus d'emballage — et la proposition de directive cadre à l'examen.

2.12.1 La stratégie thématique sur l'utilisation durable des pesticides prévoit quatre nouvelles mesures de protection environnementale et sanitaire, dont la proposition de directive relative à une utilisation plus durable des pesticides, qui fait l'objet du présent avis.

2.12.2 La Commission a également réalisé une évaluation d'impact des divers scénarios possibles, en fonction de l'application des mesures prévues en vue d'une utilisation durable des pesticides et de leur coût: «...les pertes (pour le secteur des PPP et les agriculteurs amenés à financer la formation des opérateurs, ainsi que la certification et la maintenance du matériel d'application) et les avantages (pour les agriculteurs ayant réduit leur utilisation de pesticides et les entreprises de formation, de maintenance et de certification) s'équilibrent»⁽⁵⁾.

⁽⁵⁾ Cf. SEC(2006) 914, point 5, 2^e alinéa.

2.13 L'incidence globale nette correspondant à la réduction des coûts externes est donc clairement positive: «Il ressort d'extrapolations fondées sur une vaste étude menée en Allemagne que l'utilisation optimale des pesticides pourrait générer pour l'UE des bénéfices dépassant les 200 Mio EUR par an, du fait de la réduction des coûts externes tels que les effets négatifs sur l'environnement et la santé humaine»⁽⁶⁾.

2.14 Le CESE a déjà eu l'occasion, en 2003⁽⁷⁾, de s'exprimer en faveur de l'initiative de la Commission relative à l'élaboration d'une stratégie thématique pour l'utilisation des pesticides. Sur cette question, le Comité juge en outre opportun de mentionner explicitement aussi bien la fonction de protection des cultures pouvant découler de l'utilisation des pesticides, que l'existence d'autres techniques, comme les biopesticides, les extraits végétaux, les méthodes de prévention, les méthodes biologiques et la résistance des végétaux à certains parasites, tous aspects dont il importe d'évaluer les risques et les bénéfices, sur une base scientifique solide.

3. La proposition de la Commission

3.1 La proposition de la Commission a pour objectif de protéger la santé humaine et animale et l'environnement de l'utilisation dangereuse inadéquate ou excessive des pesticides en agriculture et dans l'écosystème, en réduisant les risques et les effets néfastes de ces derniers, «dans une mesure compatible avec la nécessaire protection des cultures».

3.2 Elle prévoit en particulier:

- l'obligation d'établir des plans d'action nationaux (PAN) pour recenser les cultures, les activités ou les zones exposées à des risques majeurs, sur lesquelles il convient de se pencher en priorité, avec la participation des parties concernées à l'établissement, à la mise en œuvre et à l'adaptation de ces PAN;
- la création d'un système de formation et de sensibilisation à l'intention des distributeurs et des utilisateurs professionnels de pesticides, et une information du grand public grâce à des campagnes de sensibilisation et d'information;
- l'inspection régulière obligatoire du matériel d'application des pesticides afin de limiter leurs effets néfastes sur la santé humaine et sur l'environnement lors de l'application;
- l'interdiction de la pulvérisation aérienne, avec dérogation possible, pour limiter les risques d'effets néfastes sur la santé humaine et sur l'environnement;
- quelques mesures spécifiques pour protéger le milieu aquatique d'une pollution par les pesticides;
- la définition de zones au sein desquelles l'utilisation de pesticides est interdite ou limitée, en accord avec les mesures prises au titre d'autres dispositions législatives;
- des dispositions concernant la manipulation et le stockage des pesticides ainsi que de leurs emballages et des restes de produits (cycle de vie des pesticides);
- l'élaboration de normes de lutte intégrée contre les ravageurs (Integrated Pest Management, IPM) — obligatoires à partir de 2014 — et l'instauration des conditions nécessaires à leur mise en œuvre;

- un système d'indicateurs harmonisés pour la collecte de données et les rapports obligatoires concernant la commercialisation et l'utilisation des pesticides, afin de mesurer les progrès accomplis en matière de réduction des risques globaux.

4. Observations

4.1 Le Comité accueille favorablement la proposition de la Commission, dans la mesure où elle aborde une problématique essentielle pour le bien-être des citoyens et des consommateurs européens, pour la sauvegarde de la qualité de la vie, pour l'agriculture et pour l'écosystème.

4.2 Le montant des ventes annuelles de pesticides, au niveau mondial, est estimé à environ 25 milliards d'euros, et l'utilisation des pesticides reste très élevée dans les pays en voie de développement, même si ces marchés stagnent ou sont en baisse⁽⁸⁾. Par ailleurs, eu égard à la mondialisation des marchés agricole et alimentaire, il y a lieu de veiller très attentivement au respect généralisé des normes de production et sanitaires du Codex Alimentarius, pour éviter que la loi de Gresham⁽⁹⁾ ne s'applique également à ces marchés.

4.3 En outre, dans plusieurs parties du monde, une énorme quantité de pesticides est gaspillée ou appliquée sans nécessité, et un grand nombre de personnes souffrent d'intoxication, parce que les agriculteurs, les opérateurs et les autorités locales ne sont pas informés des nouvelles applications technologiques ou n'ont pas actualisé leurs connaissances en la matière, et parce que les machines utilisées pour pulvériser les pesticides sont souvent dépassées ou ne sont pas entretenues de manière appropriée. Qui plus est, des substances dangereuses déjà interdites dans l'UE continuent d'être utilisées dans les pays en développement⁽¹⁰⁾.

4.4 Le Comité estime particulièrement opportun l'élaboration de plans d'action nationaux dotés d'objectifs quantitatifs et de calendriers pour identifier les mesures permettant de réduire les risques, au niveau national, régional et local, compte tenu des trois dimensions de la durabilité, à savoir l'impact économique, social et environnemental.

4.5 L'utilisation socialement responsable de produits visant à protéger la production agricole est fondamentale, afin d'atteindre des objectifs sociaux de plus en plus avancés, d'une part en faisant en sorte que les agriculteurs assument leurs propres responsabilités dans la chaîne alimentaire en garantissant aux consommateurs des aliments de haute qualité, et d'autre part en assurant des niveaux adéquats de compétitivité agricole dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, tant sur le marché intérieur qu'international.

4.6 La dimension économique de la durabilité garantit que des produits sont utilisés uniquement dans la mesure nécessaire au maintien des diverses maladies sous le seuil de danger, de manière à améliorer le niveau de rendement et de disponibilité des produits agricoles, au-delà de la gestion agricole économique.

⁽⁶⁾ Cf. SEC(2006) 914.

⁽⁷⁾ JO C 85 du 8.4.2003, pp. 112-118.

⁽⁸⁾ FAO, www.fao.org — résolution 1/123 du Conseil de la FAO, novembre 2002.

⁽⁹⁾ http://en.wikipedia.org/wiki/Greshams_Law.

⁽¹⁰⁾ Comme le Lindane, interdit sur le marché européen en 2005 et toujours utilisé dans les pays en développement.

4.7 Au niveau environnemental, l'on éviterait les risques liés à une présence accidentelle excessive de substances chimiques dans l'eau, le sol, l'air et les produits agricoles et alimentaires transformés. Ces substances ont des effets néfastes pour l'être humain, la faune et la flore, la qualité de l'air et la biodiversité en général. Par ailleurs, il convient de ne pas perdre de vue qu'il est indispensable d'empêcher la diffusion et la multiplication des maladies végétales.

4.8 Lors de l'instauration des plans d'action nationaux, il semble important, afin de ne pas créer de distorsions de concurrence sur le marché intérieur, que les mesures qui seront adoptées le soient sur la base de directives et critères communs à toute l'UE.

4.9 L'éducation, la formation et l'information constituent des éléments essentiels dans le contexte d'une utilisation rationnelle et durable des systèmes de protection des productions agricoles, ainsi qu'une condition sine qua non pour garantir les meilleures pratiques agricoles et éviter les incidences environnementales négatives potentielles, en particulier en ce qui concerne la formation intégrée de tous les secteurs intéressés, y compris les organismes et pouvoirs publics, ainsi que les utilisateurs non professionnels.

4.10 Les États membres ont créé des systèmes de formation différents, basés sur des dispositifs et des obligations législatives nationales et gérés par des organismes bien établis. Selon le Comité, il faut donc un cadre de référence communautaire flexible, permettant une intégration avec les exigences des différents groupes d'utilisateurs, notamment sur la base de méthodes pédagogiques et de contenus approuvés par les parties intéressées, au niveau européen ⁽¹⁾, et de discussions dans le cadre d'un dialogue sectoriel et de partenariat entre les partenaires sociaux, au niveau national.

4.11 Cela vaut également pour les campagnes d'information et de sensibilisation, qui doivent être objectives et neutres, et porter sur les avantages des pratiques possibles de protection des cultures et sur les risques d'effets nocifs. Ces campagnes pourraient être financées dans les différents États membres, notamment par le biais d'une contribution qui serait prélevée sur les produits de protection des récoltes. Les moyens ainsi collectés pourraient servir à sensibiliser les utilisateurs, en particulier les non professionnels, par divers moyens et en particulier par le biais de guides techniques simples, actualisés sur internet.

4.12 Le Comité juge extrêmement important que les États membres mettent en place des systèmes d'inspection technique et d'entretien régulier du matériel d'application des pesticides en usage, sur la base de normes communes et harmonisées, conformément aux exigences essentielles.

4.13 Quant à l'introduction de mesures de précaution dans les domaines particulièrement sensibles tels que la protection des eaux ⁽²⁾ — obligatoirement conformes à la directive-cadre en la matière — et les secteurs définis par Natura 2000, il faudra

tenir compte des conditions locales et des divers types de cultures, telles que la riziculture.

4.13.1 Le CESE est d'avis qu'il importe de garantir le respect des meilleures pratiques pour réduire les risques, en définissant — de manière équilibrée et raisonnable — des dispositions communes et des paramètres minimaux, le choix des mesures et leur suivi rigoureux devant relever de la responsabilité des États membres, sans introduire d'interdiction généralisée, jugée excessive par le Comité.

4.14 En ce qui concerne les restrictions sévères prescrites en matière de pulvérisation aérienne, le CESE estime qu'il convient d'examiner attentivement le fait qu'il existe des régions géographiques et des situations dans lesquelles une telle pratique ne peut être remplacée par d'autres techniques et qu'il est peut-être opportun d'accorder des dérogations très limitées, pour ce type d'interventions, de manière à assurer un niveau maximum de sécurité et de compétence professionnelle des opérateurs, afin d'éviter les effets négatifs sur la santé humaine et l'environnement. Les États membres et les pouvoirs publics compétents aux divers niveaux devraient effectuer un travail de surveillance systématique des niveaux de sécurité et de compétence au moyen de procédures uniformes d'évaluation des risques.

4.15 Au sein de la politique agricole commune, l'on accorde de plus en plus de soutien ⁽¹³⁾ au développement des techniques de gestion intégrée des cultures (Integrated Crop Management — ICM) ⁽¹⁴⁾, dans lesquelles il conviendrait d'inclure, de manière progressive et concertée, de nouvelles méthodes de gestion intégrée des nuisibles (Integrated Pest Management — IPM). Le Comité soutient avec force les techniques d'ICM, qui constituent l'une des clefs de voûte des systèmes agricoles durables.

4.16 Il est par ailleurs très difficile de dissocier les différents effets de la protection phytosanitaire des effets de toute une série d'autres pratiques agricoles (rotation, etc.): si les États membres doivent, d'ici 2014, élaborer et imposer des «normes-objectifs» générales en matière d'IPM, cela devrait être fait, selon le Comité, en encourageant la pleine participation des utilisateurs, en tenant pleinement compte des techniques générales d'ICM ainsi que des progrès réalisés au niveau de la technique et de la recherche technologique dans le secteur, qu'il convient de soutenir et de renforcer, notamment dans les programmes de travail du 7^e programme-cadre pour des actions de recherche, de développement technologique et de démonstration (2007-2013).

4.17 Le Comité estime important de réserver une place adéquate à la recherche agricole et phytosanitaire concernant les niveaux d'innocuité des nouvelles technologies proposées, ainsi que sur la minimisation du risque lié à l'utilisation de produits et mélanges de produits chimiques, dans le contexte des programmes de travail et des appels à concurrence du 7^e programme-cadre.

⁽¹⁾ Cf. ECPA (Association européenne pour la protection des cultures): «Training resource for trainers on ICM» et «Guidelines on the Sustainable use of Crop protection products».

⁽²⁾ Cf. les bonnes pratiques introduites conformément à la directive 91/414.

⁽¹³⁾ CEAS, «Report on CM Systems in the EU carried out for DG Environment», et «A common codex on integrated farming», publié par l'Initiative européenne pour le développement durable en agriculture (EISA). Ce codex a été reconnu par le rapport de CEAS.

⁽¹⁴⁾ «Report on ICM Systems in the EU», Commission européenne, mai 2003. Observations de PAN Europe et du BEE, 9/2002.

4.18 Dans son avis d'initiative sur «Le futur de la PAC»⁽¹⁵⁾, le CESE a présenté diverses possibilités de mieux intégrer les aspects environnementaux dans la politique agricole. Il rappelle que le «deuxième pilier» de la politique agricole prévoit que les États membres, dans la nouvelle programmation 2007-2013 des Fonds structurels et les plans nationaux et régionaux de développement rural, encourageront les mécanismes de compensation pour les agriculteurs qui réussissent à réduire les risques liés à l'utilisation de pesticides chimiques⁽¹⁶⁾.

4.19 La définition des techniques d'IPC doit être conforme aux nouvelles dispositions relatives à la commercialisation des produits de protection phytosanitaire, et les standards en matière de techniques d'IPM devront tenir compte des différentes conditions naturelles et climatiques de l'UE.

4.20 Les produits de protection de la production agricole doivent être manipulés et stockés de manière à éviter tout risque potentiel pour la santé et l'environnement. Le Comité estime qu'outre les éléments proposés, il conviendrait d'établir, au niveau communautaire, un cadre de normes minimales pour le stockage auprès des grossistes, des détaillants et des agriculteurs⁽¹⁷⁾.

4.21 Quant au système d'indicateurs harmonisés pour la collecte de données et les rapports obligatoires sur la commercialisation et l'utilisation des pesticides, le Comité admet tout à

fait la nécessité d'informations statistiques, et approuve l'obligation de collecte régulière, sur la base d'indicateurs de risque et d'utilisation harmonisés au niveau européen.

4.22 Le Comité souligne l'importance de collecter des données homogènes auprès de toutes les parties intéressées, en évitant également les doublons et les charges superflues, tant au niveau administratif que de la complexité technique.

4.23 Les indicateurs devraient être basés sur le niveau de risque plutôt que sur les quantités de produits utilisés ou de résidus présents, ainsi que sur les incidences sanitaires, compte tenu notamment des analyses de l'OMS, et concerner également les niveaux de diffusion des maladies et des phénomènes pathogènes touchant les cultures.

4.24 Le Comité estime opportun de réserver une place adéquate à la coopération internationale, tant avec les organismes tels que la FAO⁽¹⁸⁾ et l'OCDE⁽¹⁹⁾ qu'avec les régions proches, notamment les pays du bassin méditerranéen, les Balkans et les pays voisins.

Bruxelles, le 14 mars 2007.

Le Président

du Comité économique et social européen

Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁵⁾ JO C 125 du 27.5.2002, pp. 87-99.

⁽¹⁶⁾ JO C 85 du 8.4.2003, pp. 112-118.

⁽¹⁷⁾ Cf. également les directives relatives à l'emballage et au stockage des pesticides (FAO, 1985). Actuellement, la législation communautaire sur le stockage des substances chimiques ne prévoit des normes que pour les grandes quantités, tandis que les cas où des pesticides sont détenus en quantités limitées par des opérateurs individuels ne font l'objet d'aucune prescription, ce qui serait pourtant nécessaire.

⁽¹⁸⁾ En particulier pour le suivi, l'application et la mise à jour du «Code international de conduite pour la distribution et l'utilisation des pesticides» de novembre 2002.

⁽¹⁹⁾ En particulier pour le développement des indicateurs.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil abrogeant la directive 68/89/CEE du Conseil relative au rapprochement des législations des États membres concernant le classement des bois bruts»

COM(2006) 557 final — 2006/0178 (COD)

(2007/C 161/16)

Le 11 octobre 2006, le Conseil a décidé, conformément à l'article 95 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 19 février 2007 (rapporteur: M. DORDA).

Lors de sa 434^e session plénière des 14 et 15 mars 2007 (séance du 14 mars 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 159 voix pour et 3 abstentions.

1. Introduction

1.1 La proposition de la Commission a pour but d'abroger la directive du Conseil 68/89 CEE du 23 janvier 1968 relative au rapprochement des législations des États membres concernant le classement des bois bruts.

1.2 Vu que les États membres, le secteur forestier et les industries du bois estiment depuis des années que cette directive n'est généralement pas appliquée de manière systématique dans les opérations concernant le bois, la Commission propose d'abroger la directive en question.

2. Observations générales

2.1 A la mi-2005, dix-neuf États membres et onze représentants des fédérations nationales de l'industrie ont participé à des consultations visant à établir si la directive était appliquée et si son abrogation pourrait avoir des conséquences négatives. Cet exercice a confirmé qu'une majorité tant des États membres que des fédérations du secteur concerné, n'applique pas la directive dans les opérations sur le bois, la directive même apparaissant comme non assez détaillée, ne prenant pas en compte les utilisations envisagées pour le bois et inadaptée aux besoins du marché.

2.2 L'application de la directive du Conseil a été limitée car elle n'a pas un caractère contraignant, et les méthodes de classe-

ment et de mesurage qu'elle fixe sont dépassées, alors que les opérateurs des marchés du bois ont convenu sur d'autres méthodes de mesurage et de classement qu'ils ont appliquées. Cependant, tant le marché intérieur du bois matière première que les échanges avec les pays tiers se sont développés, apparemment sans obstacles.

En outre, des normes européennes ont été établies concernant le mesurage et le classement du bois; elles peuvent être utilisées le cas échéant dans les opérations du marché du bois et qui sont considérées comme une meilleure solution.

2.3 L'abrogation de la directive est donc conforme au résultat des consultations qui ont été menées avec les États membres, le secteur forestier et les industries du bois. Les objectifs de la directive peuvent être atteints sans qu'il y ait une législation communautaire.

2.4 Compte tenu de ce qui précède et également du fait que l'abrogation de la directive n'aura aucune implication budgétaire et qu'elle contribuera à simplifier la législation communautaire, le Comité soutient la proposition du Conseil. Le Comité est d'avis qu'il n'y a pas lieu de maintenir en vigueur une législation qui est rarement appliquée et qui n'est pas indispensable pour un fonctionnement correct du marché intérieur dans ce secteur.

Bruxelles, le 14 mars 2007.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

Avis du Comité économique et social européen sur «Le bien-être des animaux — étiquetage»

(2007/C 161/17)

Par lettre en date du 28 novembre 2006, la Présidence allemande du Conseil de l'UE a, en vertu de l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, saisi le Comité économique et social européen d'une demande d'avis sur: «*Le bien-être des animaux — étiquetage*».

La section spécialisée «Agriculture, développement rural environnement» a été chargée des travaux préparatoires en la matière.

Compte tenu de l'urgence des travaux, le Comité économique et social européen a décidé au cours de sa 434^e session plénière des 14 et 15 mars 2007 (séance du 15 mars) de nommer **M. Leif E. NIELSEN** rapporteur général, et a adopté le présent avis par 92 voix pour, 6 voix contre et 2 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Un intérêt croissant se manifeste au sein de l'UE pour la promotion de méthodes de production et d'élevage qui soient plus susceptibles que précédemment de répondre aux exigences de bien-être des animaux domestiques. C'est dans ce contexte que l'on propose de compléter les obligations minimales en vigueur par un étiquetage volontaire pouvant être utilisé en conjonction aussi bien avec des étiquetages commerciaux ordinaires qu'avec des étiquetages plus indicatifs de qualité, au nombre desquels figurent notamment les «groupements de qualité» (en anglais: «*quality schemes*»). Ce dispositif ira dans le sens des forces du marché et ne viendra surcharger inutilement ni le système politique de l'UE, ni les autorités nationales de contrôle. Les étiquetages de qualité constituent un paramètre de première importance dans la concurrence qui existe dans le secteur des denrées alimentaires, et ces étiquetages comportent fréquemment des éléments variables qui sont liés au bien-être des animaux et qui se situent à un niveau supérieur à celui des normes minimales obligatoires en vigueur. Il est cependant difficile pour les consommateurs de bien percevoir sur quoi repose l'étiquetage et quel est le contenu des règles, de même que les aspects relatifs au bien-être des animaux ne reposent pas toujours sur des fondements suffisamment scientifiques.

1.2 Un système de cette nature, fondé sur le marché, qui repose sur des critères objectifs pour quantifier le bien-être des animaux, sera plus souple, plus efficace et plus progressiste que des critères établis sur des bases politiques et sera, de ce fait, mieux adapté à l'évolution à venir en matière de production, qui se caractérisera par une variation plus forte des conditions de production, en raison d'une part, de l'élargissement de l'UE et de la spécialisation ainsi que de la diversification sans cesse accrues de la production et en même temps, d'autre part, des mutations structurelles du commerce de détail et des partenariats existants autour du développement des produits et des étiquettes.

1.3 Pour ce qui est des méthodes de production et d'élevage susceptibles de répondre davantage aux exigences de bien-être des animaux, il importe de promouvoir ces méthodes aussi bien directement par le moyen de l'enseignement et de la diffusion de nouveaux résultats de la recherche que par des signalisations de marché qui, intrinsèquement, constitueront en même temps un point de départ de première importance pour la définition de toute une série de priorités concernant l'enseignement, les investissements, etc. De cette manière, un système d'étiquetage peut contribuer à créer la synergie nécessaire «d'un bout à l'autre de la chaîne» et contribuer également à une exploitation plus rationnelle des ressources. Les producteurs d'animaux domestiques ont besoin de stabilité, étant donné qu'actuellement, ils peuvent devoir subir les changements plus ou moins bien fondés des chaînes existantes, changements qui ont des inci-

dences sur les prévisions et la stratégie d'investissement de ces producteurs.

1.4 Aussi convient-il de mettre en place un système d'étiquetage en matière de bien-être des animaux qui soit plus exigeant que les obligations minimales, ce système devant être une possibilité facultative offerte aux opérateurs concernés de la production, du commerce et de l'industrie, en visant à faire en sorte que les dispositifs d'étiquetage privés puissent se référer à des normes qui reposent sur un fondement scientifique et pratique et soient capables de s'adapter en fonction de l'acquisition de nouvelles données scientifiques. Les modalités concrètes peuvent consister à offrir une forme de logo associé à un étiquetage par couleurs ou à un système de points venant compléter les étiquetages commerciaux et constituant une base objective de promotion commerciale combinée à une forme de contrôle privé et indépendant. Ce système pourrait en principe être utilisé pour toutes les espèces d'animaux domestiques et pour tous les produits d'origine animale. Il pourrait de même, conformément aux règles de l'OMC, être utilisé dans des conditions identiques pour les produits importés.

1.5 Il convient toutefois de continuer à utiliser la réglementation institutionnelle classique pour la fixation de normes minimales dans l'UE ainsi que, comme on l'a fait jusqu'à présent, pour l'étiquetage relatif aux formes de production des œufs et des produits biologiques. Cette forme de réglementation est cependant une méthode lourde au plan politique et administratif et, de ce fait, elle se prête moins à un rôle d'incitation à développer des méthodes de production et d'élevage qui soient plus susceptibles de répondre aux exigences de bien-être des animaux. En même temps, les producteurs, l'industrie et le commerce de détail ressentiraient ce choix comme celui d'un système rigide et bureaucratique, sans que cela soit compensé par des avantages plus appréciables pour les consommateurs.

1.6 Le dispositif proposé présente des similitudes de fond avec des dispositifs généraux d'étiquetage écologique, et notamment, dans l'UE, avec l'écolabel commun. Ainsi, les écolabels se fondent sur l'application de principes communs de production et sur l'utilisation de produits fort différents, ce qui permet de créer davantage de synergie et d'assurer une large connaissance du label. Cependant, les intervenants du secteur alimentaire sont intrinsèquement portés à donner la priorité à leurs propres labels de qualité, en tant qu'instruments de concurrence, ce qui fait que le «modèle écologique» n'est pas directement utilisable pour l'étiquetage en matière de bien-être des animaux, de même qu'il faut fonder l'étiquetage en matière de bien-être des animaux sur une recherche expressément orientée en ce sens et sur l'importance relative les uns par rapport aux autres d'indicateurs de bien-être.

1.7 Dans l'UE, la contribution à la recherche concernant la protection des animaux revêt ainsi une importance décisive pour ce qui est de faire en sorte qu'à l'avenir, il soit possible d'intégrer le bien-être des animaux dans la chaîne qui va de la culture du produit aux activités ultérieures de production et de commercialisation, et ce en s'appuyant sur un fondement scientifique et objectif. Il importe cependant de préciser dans les meilleurs délais les éléments d'un dispositif d'étiquetage, en vue de faire en sorte que les résultats de la recherche et les indicateurs normalisés (objectifs, mesurables et reproductibles) se traduisent en stratégies concrètes et en utilisation dans le cadre du système d'étiquetage, à mesure que ces résultats deviennent apparents, et qu'ainsi, les intervenants se familiarisent avec le dispositif.

1.8 En tout état de cause, il est nécessaire de mener une action d'information de grande envergure auprès des consommateurs et du commerce de détail, etc., action portant aussi, notamment, sur les normes communautaires minimales obligatoires. En même temps, l'on peut envisager de mettre en place une page Internet et une base de données bénéficiant du soutien de l'UE, dans un but de plus grande transparence et de plus grande ouverture, dans les cas où l'application des orientations communes suppose que l'on donne plus précisément de la publicité au contenu. De même, il conviendrait d'envisager de renforcer l'interdiction et le contrôle des affirmations inexactes et mensongères, afin de faire en sorte que les entreprises honorent davantage les promesses contenues dans leurs propres affirmations.

2. Contexte

2.1 Le présent avis a pour objet, conformément à la demande de la Présidence allemande, de décrire des systèmes possibles d'étiquetage en matière de bien-être des animaux, ainsi que la manière de concevoir ces systèmes, dans le but de promouvoir le développement de méthodes de production et d'élevage qui répondent davantage aux exigences de bien-être des animaux. Ce travail est à envisager dans le contexte de l'intérêt croissant que suscite le bien-être des animaux dans l'Union européenne, où le bien-être des animaux, à l'instar d'autres considérations éthiques, s'intègre de plus en plus dans le «modèle social européen». Les études réalisées à partir des enquêtes Eurobaromètre font apparaître que les consommateurs souhaitent à juste titre que les denrées alimentaires d'origine animale soient produites selon des procédés qui tiennent compte de toutes les normes en vigueur dans l'Union européenne, notamment celles relatives au bien-être des animaux, et qu'il existe des possibilités objectives et fiables de choisir des denrées alimentaires produites dans des conditions de respect particulier du bien-être des animaux⁽¹⁾. À cela s'ajoute, sous plusieurs aspects, une corrélation entre d'une part, le bien-être des animaux et d'autre part, leur santé ainsi que le développement de pathologies pouvant se transmettre à l'homme.

(1) Selon une enquête intitulée «Attitudes of consumers towards the welfare of farmed animals» («Ce que pensent les consommateurs du bien-être des animaux d'élevage»), Eurobaromètre Spécial de juin 2005, 43 % des consommateurs de l'UE ont conscience de la problématique du bien-être des animaux lorsqu'ils achètent de la viande, et 74 % des personnes interrogées pensent qu'elles pourront, par leur manière d'acheter, exercer une influence sur le bien-être des animaux. En même temps, une série d'études scientifiques montre toutefois que les facteurs psychologiques et émotionnels qui influencent les consommateurs lorsqu'ils sont en présence d'un appel à des valeurs éthiques et morales ainsi que de la présentation et de l'étiquetage organisés par le commerce de détail sont d'une extrême complication. Il existe notamment une différence entre les convictions affirmées et les actes, et le fait de se situer de manière politiquement correcte par rapport à un étiquetage intégrant des préoccupations éthiques ne se traduit pas nécessairement par des achats de produits obtenus dans des conditions de respect particulier d'exigences éthiques; les décisions d'achat sont davantage déterminées par le prix, par la disponibilité, par une condition saine du produit, et par le goût. Cependant, les gens réagissent de façon très prononcée lorsque les médias font état d'affaires de conditions insatisfaisantes infligées aux animaux d'élevage ou de laboratoire.

2.2 Comme le montrent la plupart des enquêtes, les consommateurs considèrent le bien-être des animaux comme un paramètre important de la qualité des produits, cette conception pouvant bien évidemment être moins marquée dans certains États membres que dans d'autres. Le bien-être ou la qualité de vie d'un animal peut se définir comme la somme des expériences positives ou négatives à laquelle l'animal aura été exposé au cours de sa vie. La douleur, la maladie, les attitudes conflictuelles, les troubles du comportement ou le stress permanent sont à considérer comme des expériences négatives pour l'animal, tandis que le calme, le sommeil, la nourriture, les soins à ses petits et les soins corporels représentent des expériences positives. Il n'existe toutefois aucune définition reconnue du bien-être des animaux.

2.3 L'UE a, notamment sur la base de recommandations du Conseil de l'Europe, adopté une série de normes minimales en matière de bien-être des animaux, sous forme de réglementation institutionnelle classique. Nombre de ces normes minimales doivent, conformément à des décisions antérieures, faire l'objet de révisions dans les prochaines années. Des règles particulières ont, de surcroît, été mises en œuvre en ce qui concerne l'étiquetage volontaire des produits biologiques et en vue d'un étiquetage obligatoire indiquant les méthodes de production lors de la commercialisation des œufs, ainsi que certaines règles accessoires se rapportant à la commercialisation d'une part, des volailles destinées à la production de viande et d'autre part, de la viande de bœuf.

2.4 L'industrie alimentaire et le commerce de détail se caractérisent par une concentration et une concurrence accrues et utilisent dans une mesure de plus en plus importante des labels de qualité qui indiquent une attention particulière à différents aspects de qualité, et notamment aussi, à des degrés divers, au bien-être des animaux. Parallèlement à ce phénomène, des organisations de producteurs et des coopératives ont mis en place une série de labels de qualité à base régionale, qui intègrent souvent le bien-être des animaux ainsi que des préoccupations biologiques. Certaines de ces productions font éventuellement usage du système communautaire relatif aux désignations géographiques protégées et aux spécialités⁽²⁾.

2.5 Il existe à cet égard des différences significatives d'un pays à l'autre. L'on peut citer comme exemple le fait que le marché britannique est dominé par des labels de qualité du commerce de détail, tandis qu'en France et en Italie, par exemple, il existe un nombre non négligeable de labels de qualité à base régionale. La production hollandaise est traditionnellement dominée par des labels de qualité du secteur de la transformation, tandis que le commerce de détail et les organisations de producteurs développent un nombre croissant de labels. En Suède, ce sont les labels des producteurs qui dominent, et ces labels, ressemblant en cela à la conception traditionnelle que l'on retrouve dans plusieurs autres pays, présument naturellement qu'il y a lieu de reconnaître aux produits nationaux une qualité supérieure, notamment sous la forme de la qualité du bien-être des animaux.

(2) Règlement (CE) n° 509/2006 du Conseil du 20 mars 2006 relatif aux spécialités traditionnelles garanties des produits agricoles et des denrées alimentaires, ainsi que le Règlement (CE) n° 510/2006 du Conseil du 20 mars 2006 relatif à la protection des indications géographiques et des appellations d'origine des produits agricoles et des denrées alimentaires, JOCE L 93 du 31.3.2006.

2.6 À partir de l'expérience acquise à l'occasion du fonctionnement des dispositifs volontaires d'étiquetage, l'intention de la Commission est de favoriser, en ce qui concerne le bien-être des animaux, l'utilisation d'indicateurs particuliers, objectifs et mesurables dans le droit communautaire actuel et futur, en tant que base d'une législation sur la validation des systèmes de production qui appliquent des normes de bien-être des animaux plus élevées que les normes minimales prévues par les dispositions en vigueur⁽³⁾. Cela suppose, selon la Commission, une classification des normes en usage en matière de bien-être des animaux, dans le but de favoriser le développement de méthodes de production et d'élevage qui répondent davantage aux exigences de bien-être des animaux et qui facilitent l'application de ces normes dans l'UE ainsi qu'au niveau international; de même, la Commission a l'intention d'examiner les possibilités d'un étiquetage communautaire conçu sur cette base.

3. Observations générales

3.1 Il est naturel que le CESE, en tant qu'il représente la société civile, participe aux travaux de conception, et aussi qu'il prenne sa part de responsabilité dans la mise en place des dispositifs d'étiquetage concernés, sous forme d'un système commun à l'échelon européen, système qui soit susceptible d'influer dans le sens d'un développement durable au sein du marché intérieur et dans les échanges commerciaux avec le reste du monde. Le bien-être des animaux fait partie de l'héritage culturel européen et des valeurs éthiques de l'UE, s'inscrivant dans la même philosophie que la responsabilité sociale des entreprises, la protection de l'environnement et les préoccupations pour les aspects biologiques; tout cela est, dans une certaine mesure, intégré dans le droit communautaire. Il y a là notamment une certaine coïncidence avec les méthodes biologiques qui, en tant que système durable de production agricole, se fondent sur le respect de l'environnement et du bien-être des animaux.

3.2 Le CESE se déclare donc favorable aux intentions de la Commission pour ce qui est de favoriser le bien-être des animaux dans l'UE sur des bases objectives et durables⁽⁴⁾, et il juge souhaitable de mettre en place un système commun en matière d'étiquetage pour promouvoir des méthodes de production et d'élevage qui répondent davantage aux exigences de bien-être des animaux. En l'occurrence, l'objectif poursuivi est avant tout de contribuer à faire en sorte que les forces du marché puissent fonctionner sur une base d'objectivité et qu'elles «poussent dans la bonne direction». En même temps, il importe de promouvoir, par le moyen de l'enseignement et de la diffusion des nouveaux résultats de la recherche, des méthodes de production et d'élevage qui répondent davantage aux exigences de bien-être des animaux. De par la nature même de cette problématique, ce sont les signaux provenant du marché qui, dans le même temps, constitueront le point de départ de la fixation d'une série de priorités dans les domaines de la recherche, de la formation des agriculteurs, des conseillers et des vétérinaires, ainsi que pour ce qui concerne les investissements futurs dans

⁽³⁾ Cf. communication de la Commission concernant un plan d'action communautaire pour la protection et le bien-être des animaux au cours de la période 2006-2010 (COM(2006) 13 du 23.1.2006), où sont annoncées des initiatives concernant l'OMC, un rapport pour 2009 sur l'étiquetage obligatoire pour la viande de poulet et les produits à base de viande de poulet, un rapport pour 2009 sur l'application ultérieure d'indicateurs mesurables ainsi que l'établissement éventuel d'une norme de qualité européenne pour les produits issus de systèmes de production appliquant des normes rigoureuses en matière de bien-être animal, et la création d'un système technique et financier spécifique visant à promouvoir l'application de normes plus strictes en Europe et à l'étranger.

⁽⁴⁾ Cf. les avis CESE 1356/2006 du 26.10.2006 sur la «Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil concernant un plan d'action communautaire pour la protection et le bien-être des animaux au cours de la période 2006-2010», ainsi que CESE 1246/2005, JOCE C 28 du 3.2.2006, sur la «Proposition de directive du Conseil fixant des règles minimales de protection des poulets destinés à la production de viande» (COM(2005) 221).

l'appareil de production. Ainsi, le système d'étiquetage peut contribuer à créer des synergies et constituer un élément de l'exploitation rationnelle des ressources, tout particulièrement, pour les agriculteurs, dans une perspective de prévision et de stratégie d'investissement.

3.3 Il s'agit, en tout état de cause, d'un processus de longue haleine qui doit nécessairement se dérouler en phase avec le développement d'indicateurs de bien-être solides, objectifs, mesurables, reproductibles et reposant sur une base scientifique ainsi que sur une validation des différents systèmes de production. Il importe cependant de définir à un stade précoce des cadres et des principes pour la conception d'un système commun d'étiquetage en matière de bien-être des animaux, de telle sorte qu'il soit possible de préparer les travaux et d'intégrer des indicateurs normalisés de bien-être dans le système, à mesure que ces indicateurs se mettent au point. C'est pourquoi il faut susciter le plus tôt possible parmi les intervenants une compréhension et une acceptation des orientations et de la conception du système commun, système pouvant être utilisé pour tous les produits animaux sur une base aussi satisfaisante que possible du point de vue du volontariat et de la souplesse.

3.4 En même temps, il faut reconnaître que le processus se trouve compliqué non seulement par le manque de connaissances disponibles à propos des aspects de bien-être et de leur classement par ordre de priorité les uns par rapport aux autres, mais aussi par la diversité des préférences des consommateurs et des conditions de production, par le fait que la formation d'opinion subit l'influence des disparités de traditions et de niveaux d'information, par la concurrence existant dans le secteur alimentaire, par la complexité des formes existantes de réglementation législative, par la difficulté de comparer le contenu des labels de qualité privés, ainsi que par une insuffisance de fiabilité en ce qui concerne les fonctions de contrôle privées et publiques, notamment pour ce qui a trait aux importations dans l'UE.

3.5 Un étiquetage clair et porteur d'information constitue, en tout état de cause, un élément essentiel de la promotion de méthodes de production et d'élevage qui répondent davantage aux exigences de bien-être des animaux. L'expérience acquise en matière de produits biologiques et de systèmes alternatifs de production des œufs a ainsi montré que les règles d'étiquetage sont de nature à offrir la possibilité d'influer sur les systèmes de production dans le sens d'un bien-être accru des animaux.

3.6 Les règles d'étiquetage relèvent de la compétence communautaire. Elles font constamment l'objet de discussions et de désaccords entre des intérêts opposés, et la Commission a l'intention de présenter une proposition de modification de la directive sur l'étiquetage à la fin de l'année 2007⁽⁵⁾. Un étiquetage approprié et au contenu aisément perceptible résulte le plus souvent d'un compromis aux termes duquel il n'est pas possible de satisfaire tous les souhaits et toutes les demandes. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne les produits alimentaires, à propos desquels l'on entend fréquemment déclarer que

⁽⁵⁾ Welfare Quality® est un projet de recherche financé par l'UE, auquel participent 39 établissements et universités possédant une expertise particulière en matière de bien-être des animaux. Ce projet vise à permettre de mettre au point des normes de bien-être des animaux et des stratégies concrètes reposant sur un fondement scientifique, avec pour finalité l'intégration du bien-être des animaux dans la chaîne qui va de la culture du produit et des activités ultérieures de production et de commercialisation jusqu'à la vente, cette dernière s'accompagnant d'une information du consommateur.

les exigences en matière d'étiquetage sont d'une portée trop large. Les autorités compétentes dans le domaine des produits alimentaires sont également sceptiques vis-à-vis d'un supplément d'étiquetage qui comporte le risque de voir les informations fondamentales concernant les propriétés de la denrée considérée se trouver estompées par d'autres informations. De surcroît, les consommateurs sont dans l'incertitude quant à la question de savoir dans quelle mesure il est avantageux de disposer d'un plus grand nombre d'informations sur les denrées alimentaires, et notamment, en particulier, quand il s'agit d'informations relatives à l'éthique. Pour ces raisons, il convient de faire reposer l'étiquetage en matière de bien-être des animaux sur un logo de petite taille associé à un marquage de couleur, à des étoiles ou à des points, qui puissent venir en complément de l'étiquetage existant.

4. Importations dans l'UE

4.1 La création dans l'UE, par la voie législative, de nouvelles obligations et de nouvelles restrictions comporte le risque de voir les importations en provenance des pays où les normes sont moins élevées battre en brèche la production et les ventes de l'UE, ce qui se traduirait notamment par des pertes de parts de marché au niveau mondial. Cependant, le fait de privilégier davantage le bien-être des animaux dans le marché intérieur, qui se compose de 30 pays européens peuplés de 500 millions d'habitants⁽⁶⁾, provoquera un effet d'émulation dans des pays tiers et l'effet s'en fera sentir sur leurs exportations à destination de l'UE. L'«International Finance Corporation», qui dépend de la Banque mondiale, a ainsi appelé l'attention sur l'intérêt croissant qui se manifeste à l'échelle mondiale pour le bien-être des animaux et sur la nécessité de procéder à des adaptations en fonction de cette tendance, aussi bien dans le secteur de la production primaire que dans celui de la transformation industrielle⁽⁷⁾.

4.2 Il va de soi que les animaux qui sont élevés, abattus et découpés dans l'Union européenne, ainsi que les produits transformés ou non transformés qui en découlent, satisfont aux critères minimaux de l'UE et que par conséquent, tout étiquetage serait superflu à cet égard. En revanche, une revendication légitime que l'on entend fréquemment exprimer est celle selon laquelle il conviendrait d'étiqueter les produits importés pour indiquer leur provenance, ou bien de les étiqueter de telle sorte que l'on puisse déterminer, directement ou indirectement, dans quelle mesure le produit concerné satisfait aux exigences communautaires minimales. Comme cela a été dit dans des avis antérieurs du CESE, il faut qu'à long terme, le bien-être des animaux soit nécessairement reconnu comme une considération totalement légitime dans le commerce des produits agricoles, de telle sorte que l'on puisse exiger, lors de l'importation, le respect des exigences minimales. Dans ce contexte, il convient d'examiner plus précisément d'une part, dans quelle mesure serait légale une obligation d'étiquetage indiquant le pays de provenance des produits importés et d'autre part (dans l'hypothèse où l'on serait dans l'incertitude concernant le respect de normes correspondant aux exigences communautaires minimales), jusqu'à quel point serait légale une obligation de faire figurer la mention «méthode de production inconnue» ou une formule de même nature.

⁽⁶⁾ Parmi lesquels la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein qui, de par leur appartenance à l'Espace économique européen (EEE), se trouvent intégrés dans le marché intérieur de l'UE.

⁽⁷⁾ «*Creating Business Opportunity through Improved Animal Welfare*» (Créer des possibilités commerciales par l'amélioration du bien-être des animaux), International Finance Corporation (IFC), groupe de la Banque mondiale, avril 2006. L'IFC compte 178 pays membres, et cette invitation s'applique tout particulièrement aux investissements dans les pays en développement, avec pour objectif d'exporter vers les pays développés. Plusieurs pays ont en outre une tradition de code de conduite en matière de bien-être des animaux, sans véritable législation. C'est le cas, par exemple, de la Suisse, de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande, de l'Argentine et du Brésil.

4.3 Afin de prendre en compte l'ensemble des produits agricoles européens qui répondent aux normes européennes obligatoires sur le bien-être des animaux et de les différencier des produits non européens qui ne sont pas soumis aux mêmes règles, l'on pourrait mettre en place une indication du lieu où la matière première agricole qui compose le produit a été cultivée ou élevée selon la plus appropriée des formes suivantes:

- «Agriculture UE», si la matière première agricole qui compose le produit a été cultivée ou élevée dans l'UE;
- «Agriculture non UE», si la matière première agricole qui compose le produit a été cultivée ou élevée dans un pays tiers;
- «Agriculture UE/non UE», si une part de la matière première agricole qui compose le produit a été cultivée ou élevée dans l'UE et une autre part dans un pays tiers.

La mention «UE» ou «non UE» peut éventuellement être remplacée ou complétée par la mention d'un pays dans le cas où toutes les matières premières agricoles qui composent le produit ont été cultivées ou élevées dans ce pays.

4.4 Indépendamment du fait que la compatibilité avec les réglementations de l'OMC devrait être le point de départ et la condition première de toute réglementation, l'UE pourrait, en cas d'insuffisance de compréhension internationale sur ce sujet, et comme cela a été dit dans des avis antérieurs du CESE, se considérer dans l'obligation de mettre en œuvre des mesures unilatérales pour susciter l'attention requise concernant la nécessité d'une adaptation de la situation juridique. En tout état de cause, il faut que les importateurs et les chaînes de distribution, à court terme et à long terme, assument la responsabilité de veiller au respect d'exigences correspondantes par le moyen de d'une certification et de garanties comparables lors d'importations en provenance de pays tiers.

5. Réglementation institutionnelle classique

5.1 Une série de normes minimales ont été mises en place dans l'UE en matière de bien-être des animaux, et des décisions antérieures chargent la Commission de présenter des propositions de révision et d'adaptations au cours des prochaines années⁽⁸⁾. Les normes minimales ont été inscrites dans des instruments normatifs détaillés, souvent après de laborieuses négociations politiques. À l'avenir, il conviendra de fonder encore davantage les normes minimales sur les résultats de la recherche et sur une analyse objective des situations, et l'on peut présumer que cela sera de nature à alléger le processus politique. Ainsi, les réglementations devraient reposer sur les connaissances qui sont accessibles en tout temps et il conviendrait d'établir ces réglementations à un niveau qui soit objectivement défendable et qui rende compte des possibilités pratiques dans des conditions opérationnelles de production primaire ainsi que de transport, d'anesthésie et d'abattage. À l'avenir aussi, il faudra nécessairement continuer de définir les normes minimales de cette manière, par le recours à une réglementation normative de type classique émanant de la puissance publique.

⁽⁸⁾ «Communication de la Commission concernant un plan d'action communautaire pour la protection et le bien-être des animaux au cours de la période 2006-2010» COM(2006) 13.

5.2 Les règles d'étiquetage volontaire concernant respectivement les produits biologiques et l'indication obligatoire, par étiquetage, des méthodes de production lors de la commercialisation des œufs ont de même été énoncées de façon détaillée dans des actes normatifs communautaires. Autrement dit, si l'on utilise des désignations plus précises dans l'étiquetage, il faut que les règles communautaires soient respectées. Il faut assurer des conditions raisonnables de concurrence ainsi qu'une information correcte pour les consommateurs. Ces formes d'étiquetage associées à des obligations détaillées ont été introduites à un moment où l'étiquetage répondait à un souhait bien affirmé des consommateurs ou bien présentait une importance pour le fonctionnement du marché, car elles réglementent l'utilisation de dénominations commerciales que le consommateur associe à tel ou tel mode de production, en instaurant le minimum de prescriptions légales qui est nécessaire pour éviter la fraude ou la confusion sur le marché. Là encore, l'expérience montre qu'il est difficile de définir les critères et que cela prend du temps. Cela implique en outre un travail d'une ampleur considérable pour les opérateurs et pour les autorités nationales de contrôle, travail qui est lié aux inscriptions, à la comptabilité et aux visites de contrôle. Pour autant, il n'en est pas moins souhaitable de maintenir la forme actuelle de réglementation dans les domaines concernés.

5.3 Selon la proposition de prescriptions minimales pour les poulets destinés à la production de viande, la Commission présentera, au plus tard deux ans après leur adoption, un rapport sur «l'introduction éventuelle, au niveau communautaire, d'un régime spécifique, obligatoire et harmonisé d'étiquetage de la viande de poulet et des produits et préparations à base de viande de poulet, fondé sur le respect de normes de bien-être animal»⁽⁹⁾. Cela donnera lieu, le cas échéant, à un dispositif parallèle aux règles communautaires existantes qui s'appliquent aux systèmes de production des œufs, dispositif comportant des règles d'étiquetage qui fera référence à différentes formes de production.

5.4 Cependant, le modèle classique de réglementation ne se justifie que dans les cas où il est possible de faire la distinction entre des formes de production clairement définies, qui sont bien perceptibles par les consommateurs. Il en va de même du règlement sur les produits biologiques, qui porte au premier chef sur l'environnement, et non expressément sur le bien-être des animaux. Le modèle pourrait éventuellement s'utiliser aussi pour l'élevage de poulets destinés à la production de viande, si les consommateurs sont en mesure de comprendre et de se rappeler le contexte de l'étiquetage, mais ce modèle deviendra opaque si on l'étend à d'autres produits d'origine animale.

5.5 La réglementation classique est en outre trop rigide et trop compliquée au regard de la diversité des conditions de production qui existent dans une Union européenne élargie et au regard de l'évolution future du marché. Ce type de réglementation risque de freiner ou de bloquer toute évolution à cause de la complexité des procédures de révision et à cause de la difficulté qu'il y aurait à tenir compte de différences naturelles dans les modalités de production. Ce modèle est exigeant au plan politique et administratif et il n'est pas suffisamment intéressant pour les intervenants du marché; il réduit également l'incitation à mettre en œuvre des labels de qualité privés faisant référence, par exemple, à une production régionale. L'expérience montre, de surcroît, que du point de vue administratif, le contrôle

s'alourdit lorsque l'on passe de l'étiquetage volontaire à l'étiquetage réglementé ou obligatoire.

5.6 C'est pourquoi il n'est souhaitable ni d'étendre davantage à l'échelon communautaire le modèle classique de réglementation institutionnelle, ni d'utiliser des labels publics. Il en va de même à l'échelon national, dans les cas où, par hypothèse, les règles nationales d'étiquetage vont se trouver en conflit avec le marché intérieur. De même, un étiquetage indiquant que la norme communautaire minimale est respectée n'a de sens que si, comme c'est le cas pour les systèmes de production des œufs, cet étiquetage s'inscrit dans le dispositif d'étiquetage qui indique des niveaux différenciés.

6. «Le modèle écologique»

6.1 Un système volontaire généralisé d'étiquetage, comparable au dispositif d'attribution de l'écolabel communautaire⁽¹⁰⁾ et aux dispositifs nationaux correspondants, se prête moins à la poursuite de l'objectif consistant à favoriser la mise au point de méthodes de production et d'élevage qui soient davantage de nature à répondre aux exigences de bien-être des animaux. L'industrie alimentaire et le commerce de détail préféreront sans aucun doute continuer plutôt à développer leurs propres labels de qualité. Bien que le «modèle écologique» présente plusieurs similitudes avec le modèle volontaire proposé pour les produits d'origine animale, il ne conviendrait pas pour servir de base à la mise en place de critères objectifs en matière de bien-être des animaux, de même qu'un modèle comparable au dispositif communautaire d'écolabel serait d'une trop grande lourdeur administrative pour les besoins d'un étiquetage concernant le bien-être des animaux.

6.2 Les écolabels dont il s'agit fonctionnent en principe avec l'aide d'un secrétariat qui assiste les parties concernées dans la tâche consistant à définir des critères écologiques d'un niveau supérieur à ce que prescrivent les dispositions légales, de même que ce secrétariat diffuse de l'information sur l'étiquetage auprès des consommateurs et des acheteurs en gros. L'avantage, en l'occurrence, est qu'en principe, il est possible d'appliquer cet étiquetage à tous les produits et ainsi d'amener son utilisation à se développer grâce à la synergie et à une large notoriété du dispositif. Les informations sont garanties par un tiers indépendant, ce qui constitue une preuve objective et contrôlée du fait que le produit en question résulte de méthodes de production et d'exploitation plus écologiques, appliquées pendant toute la durée du cycle de vie.

6.3 En ce qui concerne les produits d'origine animale, il faut nécessairement que la définition individuelle de critères applicables à l'élevage des espèces animales et aux conditions de production soit menée à bien par des experts, à partir de résultats de la recherche et d'une évaluation précise des systèmes de production. L'on a donc besoin d'évaluations précises et spécifiques, effectuées par des spécialistes. Mais il convient, de même, que l'indication claire et fiable du «modèle écologique» destinée aux consommateurs, l'utilisation volontaire et l'étiquetage commun fondé sur le marché, étiquetage garantissant la conformité à des critères éthiques particuliers qui se situent à un niveau plus élevé que les obligations légales minimales, soient employés pour favoriser le développement de méthodes de production et d'élevage qui soient de nature à répondre davantage aux exigences de bien-être des animaux.

⁽⁹⁾ COM(2005) 221 du 30.5.2005 concernant des règles minimales de protection des poulets destinés à la production de viande COM(2005) 221.

⁽¹⁰⁾ Règlement (CE) n° 1980/2000 du Parlement européen et du Conseil du 17 juillet 2000 établissant un système communautaire révisé d'attribution du label écologique, JOCE L 237 du 21.9.2000, p. 1.

7. Labels de qualité privés

7.1 Les labels de qualité privés fonctionnent intégralement selon des principes de marché et à l'intérieur des cadres juridiques qui interdisent d'induire en erreur, etc., et ce sans intervention particulière d'une administration publique. Il s'agit de systèmes souples, qui sont en permanence en mesure de s'adapter à l'évolution de la situation. Il n'en reste pas moins que cet étiquetage n'est pas optimal au regard du bien-être des animaux. En raison de l'offre croissante de denrées, il est difficile pour les consommateurs de percevoir et de comparer ce qui justifie l'utilisation des différents labels. La promotion commerciale peut donner une image trompeuse des conditions de production, et les caractéristiques que l'on met en avant ne répondent pas nécessairement à l'application de critères objectifs, notamment parce qu'il n'existe pas encore de connaissances objectives suffisantes pour justifier les affirmations en question. Cela affaiblit la fiabilité et crée une distorsion de concurrence par rapport à des produits et à des conditions de production dont le sérieux est davantage avéré. Les entreprises industrielles et commerciales peuvent en outre avoir tendance à modifier les exigences en fonction de la concurrence, d'une manière qui n'est pas toujours bien fondée et qui est cause de difficultés pour les producteurs d'animaux domestiques.

7.2 C'est pour ces raisons qu'il faut établir des critères objectifs en matière de production. À ce jour, la Commission a proposé la création d'un centre ou d'un laboratoire qui aurait notamment pour mission de mettre au point des indicateurs objectifs de bien-être des animaux ⁽¹⁾; de même, la Commission prévoit que sur la base des résultats du projet de recherche «*Welfare Quality Project*», qui s'achèvera en 2009, il sera possible d'aller plus avant dans l'intégration d'indicateurs mesurables à la législation communautaire relative au bien-être des animaux. Il importe cependant de tirer parti aussi de la recherche et du développement qui ont lieu par ailleurs dans les États membres.

7.3 C'est pourquoi il faudra nécessairement, faute de mieux, poser en mesures complémentaires des labels de qualité privés les futurs efforts de promotion de la recherche de certaines méthodes de production et d'élevage qui répondent davantage aux exigences de bien-être des animaux, suivant des indicateurs scientifiquement fondés. Cela donne aux entreprises la possibilité de définir et de développer plus avant leurs propres labels et ainsi de se différencier aussi de leurs concurrents sur une base réelle et objective, de même que les consommateurs peuvent arrêter leurs choix en fonction de leurs propres convictions et préférences, en s'appuyant sur un fondement véridique. Ainsi, le système peut fonctionner selon des principes de marché sans intervention superflue d'une administration publique. Cela peut se faire au moyen d'une indication selon laquelle le produit répond à une norme de l'Union européenne, qui est soumise à une forme de contrôle indépendant.

8. Proposition d'étiquetage «bien-être des animaux»

8.1 Il importe de définir des cadres et des principes pour la conception du système commun d'étiquetage, de telle sorte qu'il soit possible de préparer les travaux et d'intégrer dans le système des indicateurs normalisés de bien-être des animaux à mesure que le projet «*Welfare Quality*», entre autres, apportera des résultats partiels suffisants. Cela permettra aux experts ainsi que, le cas échéant, au centre pour le bien-être des animaux, dont la

⁽¹⁾ Comme cela est proposé dans l'avis du CESE sur la communication de la Commission concernant le plan d'action, il conviendrait d'établir le laboratoire ou le centre en question au niveau mondial, en coopération avec les partenaires commerciaux de l'UE les plus importants, en vue de faire accepter à l'échelle internationale les méthodes mises au point.

création est proposée, d'élaborer les nécessaires critères objectifs. Dans ce cadre, il faut entreprendre d'associer différents indicateurs qui seront mesurés pendant la durée de la vie de l'animal, ce qui devra se traduire en conditions de production pratiques et réalistes, de manière à favoriser au mieux l'interaction entre recherche, développement et utilisation de nouvelles technologies ⁽¹²⁾.

8.2 Le résultat de ces travaux peut, par le moyen d'un mandat confié au centre en question, se traduire en normes applicables à toutes les espèces d'animaux domestiques et aux produits d'origine animale les plus importants, normes qui seront mises à profit pour le dispositif d'étiquetage proposé, avec notamment la définition d'obligations de mesurabilité et de contrôle a posteriori des différents indicateurs. Ainsi, l'étiquetage se rapportant au bien-être animal devra, dans la plus grande mesure possible, se fonder sur des indicateurs mesurables et reproductibles de bien-être et non pas uniquement sur les systèmes de production utilisés.

8.3 Le commerce et l'industrie pourront ensuite, sur base volontaire, apposer sur les produits d'origine animale un logo reconnu au niveau communautaire et garantissant le respect d'une norme qui sera plus élevée que la norme minimale de l'UE. Il faudra nécessairement appuyer les normes plus élevées sur un acte normatif, à moins qu'il ne soit juridiquement possible de renvoyer directement aux normes communes. Les normes pourraient, par exemple, si l'on choisit trois niveaux supérieurs, se situer par hypothèse respectivement à 20, 40 et 60 % au-dessus des normes minimales, pour autant que cela puisse être considéré comme approprié pour l'espèce animale et le produit concernés. L'on pourrait fonder la garantie du respect des obligations particulières et du contrôle de l'utilisation du label sur un contrôle effectué par les entreprises elles-mêmes, en collaboration avec un auditeur, un établissement ou un organisme indépendants, ou bien encore avec un organisme spécialisé dans la certification, qui opère en conformité des normes ISO européennes et internationales applicables, dans la série EN — ISO — 17000, ou enfin avec un organisme accrédité en tant qu'organisme de certification conformément à EN — ISO — 45011. En revanche, il ne sera pas question d'agrément ni d'autorisation au cas par cas pour l'utilisation du logo concerné, avec ce que cela suppose d'administration et de contrôle par des pouvoirs publics.

8.4 L'on pourrait associer le logo en question à un système de couleurs ou d'étoiles, ou à un système de points, qui viendraient s'ajouter aux labels commerciaux existants, pour autant qu'il n'y ait pas de conflit entre le dispositif commun d'étiquetage et les étiquetages commerciaux existants. Ce système pourra s'appliquer dans les mêmes conditions aux produits d'importation, et ainsi éviter de créer des problèmes par rapport aux règles de l'OMC.

9. Mesures complémentaires

9.1 L'on peut envisager de créer une page Internet et une base de données bénéficiant du soutien de l'UE: les responsables du label concerné introduiraient dans cette base de données une description du dispositif d'étiquetage proposé ainsi que de divers étiquetages et dispositifs concernant le bien-être des animaux. Les entreprises pourront, dans ce cadre, fournir des

⁽¹²⁾ Cela suppose que les indicateurs en question portent sur tous les éléments qui présentent une importance fondamentale pour l'espèce considérée, à savoir les facteurs relatifs à la reproduction, les conditions d'espace et de stabulation, les contrôles quotidiens, les aspects pathologiques et sanitaires, le sevrage, les interventions chirurgicales, ainsi que le transport vers l'abattoir, et les conditions d'anesthésie et d'abattage.

renseignements sur les produits, et ainsi faire savoir qu'elles ont un comportement responsable dans le domaine de l'éthique. Il serait possible aussi, par exemple, de rendre ces informations accessibles dans les magasins. La base de données en question pourrait également servir de source d'inspiration pour la suite de l'évolution en la matière. Cette base de données entraînera un accroissement de la transparence, et le risque de critiques ainsi que de découverte de manœuvres frauduleuses et mensongères sera de nature à garantir un certain degré d'autodiscipline et de contrôle interne.

9.2 L'on pourrait en outre envisager de renforcer les règles concernant les affirmations inexacts et mensongères en prévoyant des sanctions plus lourdes en cas d'abus, compte tenu du fait qu'il ne s'agit pas en l'occurrence d'un système d'agrément associé à un contrôle qu'exerceraient des autorités nationales. Intrinsèquement, le système permet aux entreprises de présenter légalement des affirmations qui sont correctes et ne sont pas susceptibles d'induire les consommateurs en erreur, mais en même temps, les entreprises sont, de toute évidence, seules responsables pour ce qui est de veiller aussi à ce que les affirmations concernant les produits (affirmations vérifiées ou non par un tiers indépendant) soient conformes à ces obligations.

9.3 Une autre possibilité (et c'est de loin la plus simple) consisterait à soutenir purement et simplement la mise au point de dispositifs d'étiquetage privés, par le moyen de campagnes d'information s'adressant aux consommateurs et au commerce de détail, et ce sans autres mesures d'aucune sorte. Mais comme cela ressort de ce qui précède, une telle méthode sera cependant insuffisante. Indépendamment du choix des dispositifs d'étiquetage ou d'autres mesures, il conviendra dans tous les cas de

mener des campagnes d'information de grande ampleur, lorsque les bases permettant de le faire seront établies. Cela peut se faire par le moyen de conférences destinées à des leaders d'opinion, ainsi qu'à travers la télévision ou des articles de journaux, et il conviendra que la Commission, de même que les autorités nationales respectives, endossent une part essentielle de responsabilité, conjointement avec, par exemple, des organisations d'agriculteurs, de consommateurs et des organisations de défense des animaux, etc.

9.4 De temps à autre se font entendre des demandes visant à la mise en place d'un étiquetage national obligatoire relatif à la provenance, dans un contexte de préférence générale pour les produits nationaux. Bien que la profession invoque le risque de distorsion de concurrence, un principe fondamental veut cependant, jusqu'à ce jour, qu'il soit possible de fixer au niveau national, en matière de bien-être des animaux, des règles plus restrictives que celles que prévoient les obligations communautaires minimales. Si, dans le cadre de l'application du principe de subsidiarité, l'on laissait à chaque État membre le soin de définir ses propres systèmes d'étiquetage en matière de bien-être des animaux, en fonction des conditions de production et des intérêts des consommateurs, cela pourrait facilement dégénérer en favoritisme unilatéral envers des produits nationaux, de même que toute forme d'étiquetage national obligatoire serait, par hypothèse et dans le principe, contraire au marché intérieur et aux règles communautaires de la concurrence. Les États membres qui instaurent des obligations minimales plus strictes pour une ou plusieurs branches de production ont cependant, le cas échéant, la faculté de laisser ces branches participer au système d'étiquetage proposé.

Bruxelles, le 15 mars 2007.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 883/2004 concernant la coordination des systèmes de sécurité sociale, et déterminant le contenu de l'annexe XI»

COM(2006) 7 final — 2006/0008 (COD)

(2007/C 161/18)

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

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 22 février 2007 (rapporteur: M. GREIF).

Lors de sa 434^e session plénière des 14 et 15 mars 2007 (séance du 14 mars), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 163 voix pour et 5 abstentions.

1. Synthèse

1.1 Le CESE juge opportun de faire en sorte que le nouveau règlement de coordination des systèmes de sécurité sociale entre les États membres s'applique dès que possible, ce qui implique une entrée en vigueur rapide de la proposition de règlement d'application ainsi qu'un accord sur le règlement à l'examen, qui détermine le contenu de l'annexe XI du règlement 883/2004.

1.2 Le CESE est conscient du fait qu'une application inconditionnelle du principe d'assimilation des faits, qui empêche le législateur national de se limiter aux faits survenus sur son territoire en matière de sécurité sociale, aurait des retombées considérables sur les systèmes de sécurité sociale.

1.3 Le CESE reconnaît que certaines inscriptions à l'annexe XI concernant des situations nationales particulières sont dès lors nécessaires pour éviter un conflit entre les législations nationales et le texte du règlement 883/2004. Mais il invite à éviter leur foisonnement et à en limiter autant que possible le nombre en vertu du principe selon lequel elles doivent être effectivement indispensables au bon fonctionnement des règles de coordination dans l'État membre concerné et répondre au principe de proportionnalité.

1.4 Le CESE juge particulièrement important de poser en principe que la pratique de la coordination ne doit en aucun cas amener à constater que les inscriptions figurant à l'annexe XI entraînent un préjudice pour les citoyens.

1.5 D'après le CESE, les inscriptions retenues ne posent pas de problèmes apparents, ni pour les assurés en situation de mobilité ni pour les entreprises et les institutions de sécurité sociale. L'important est que les avantages qu'apporte la coordination aux bénéficiaires ne soient pas sapés par ces inscriptions.

1.6 Le CESE reconnaît les efforts de simplification déployés avec succès par l'ensemble des intéressés, d'où il résulte que l'annexe XI compte beaucoup moins d'inscriptions que l'annexe VI correspondante de l'actuel règlement de coordination 1408/71.

1.7 Pour que le règlement de base puisse s'appliquer rapidement dans la pratique, le CESE invite les États membres à fournir dès à présent à leurs institutions de sécurité sociale les ressources humaines et les moyens techniques nécessaires pour réussir cette reconversion rapide.

2. Présentation et contexte de la proposition de règlement

2.1 Les règles communautaires de coordination des systèmes nationaux de sécurité sociale sont actuellement régies par le règlement (CEE) 1408/71 («règlement de base») et son «règlement d'application» (CEE) 574/72, qui ont été modifiés et mis à jour à diverses reprises depuis leur entrée en vigueur, il y a plus de 30 ans de cela.

2.1.1 Ces règlements ont pour objectif de définir les mesures requises pour que les personnes auxquelles ils s'appliquent ne perdent pas leurs droits en matière de sécurité sociale lorsqu'elles se rendent dans un autre État membre, y séjournent ou y résident. Les assurés en situation de mobilité ne doivent pas être désavantagés en raison de leur mobilité et ne doivent pas subir un préjudice par rapport aux assurés non mobiles. Pour garantir ces droits, ces règlements établissent des principes généraux pour leur coordination dans la pratique ainsi que diverses dispositions qui répondent aux exigences spécifiques des différentes branches de la sécurité sociale.

2.2 Le règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil, adopté le 29 avril 2004, est appelé à remplacer le règlement (CEE) n° 1408/71.

2.2.1 L'article 89 du nouveau règlement 883/2004 dispose qu'un règlement ultérieur, qui remplacera l'actuel règlement d'application 574/72, fixera les modalités d'application dudit règlement. Cette proposition de règlement d'application du 31 janvier 2006 ⁽¹⁾, actuellement examinée par le Parlement européen et le Conseil, a déjà fait l'objet d'un avis spécifique du CESE ⁽²⁾.

⁽¹⁾ COM(2006) 16 final.

⁽²⁾ Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale» COM(2006) 16 final — 2006/0006 (COD), rapporteur: GREIF, JO C 324 du 30.12.2006.

2.2.2 Ce n'est qu'après l'adoption du règlement d'application que le règlement 883/2004 pourra s'appliquer et faire bénéficier l'ensemble des utilisateurs des multiples simplifications, clarifications et améliorations qu'il apporte dans le domaine de la coordination du droit social. D'ici là, le règlement 1408/71 et son règlement d'application 574/72 continuent de s'appliquer pleinement.

2.3 Le considérant 41 du règlement 883/2004 stipule qu'«il est nécessaire de prévoir des dispositions particulières qui répondent aux caractéristiques propres des législations nationales pour faciliter l'application des règles de coordination.» Ce sont précisément ces «dispositions particulières d'application de la législation des États membres» qui sont présentées à l'annexe XI du règlement 883/2004, qui fait l'objet du présent avis.

2.3.1 Le règlement de base 883/2004 établit les règles fondamentales de coordination. Le règlement d'application, qui représente une sorte de «mode d'emploi» du règlement de base, régit plutôt les aspects administratifs. Quant à l'annexe XI du règlement 883/2004, elle contient des dispositions spécifiques adaptées aux législations de certains États membres afin de faciliter l'application des nouvelles règles de coordination.

2.3.2 L'annexe XI vise donc à éviter tout conflit entre les systèmes nationaux de sécurité sociale et les règles de coordination. Des dispositions propres à certains régimes nationaux spécifiques doivent être sauvegardées par des inscriptions dans cette annexe, afin de ne pas faire obstacle à la coordination. L'annexe XI doit donc permettre une concomitance aisée entre législation nationale et communautaire en matière de coordination des systèmes nationaux de sécurité sociale.

2.4 L'annexe XI consacrerait un chapitre spécifique à chacun des États membres. L'étendue des mentions relatives aux différents États membres varierait fortement en fonction de leur législation nationale respective.

2.5 Lors de l'adoption du nouveau règlement de coordination 883/2004 en 2004, l'annexe XI était encore vide de tout contenu. Il avait été décidé à l'époque que celui-ci serait établi dans le cadre d'un règlement ultérieur. Ce règlement est aujourd'hui présenté sous forme de proposition ⁽³⁾.

2.5.1 L'annexe XI ne se réfère pas seulement au règlement 883/2004 lui-même, mais aussi à son règlement d'application. Ces trois documents ne peuvent pas être considérés séparément. Aussi le contenu de l'annexe XI sera-t-il examiné par le groupe de travail «Questions sociales» du Conseil, conjointement aux contenus correspondants du règlement d'application. Les deux propositions de règlement présentées en janvier 2006 par la Commission seront donc examinées simultanément par le Conseil.

⁽³⁾ COM (2006) 7 final.

2.5.2 Le contenu de l'annexe XI doit être arrêté par le Parlement européen et le Conseil avant l'entrée en vigueur du règlement d'application. La finalisation de cette annexe constitue donc une autre condition à l'application des nouvelles règles de coordination en matière de sécurité sociale. Le règlement à l'examen a pour base juridique les articles 42 et 308 du traité CE. Son entrée en vigueur requiert l'unanimité au sein du Conseil, en liaison avec la procédure de codécision du Parlement européen.

2.6 La Commission a présenté le 24 janvier 2006 une proposition modifiant certains points du règlement 883/2004 et déterminant le contenu de l'annexe XI. Cette proposition a été conçue après consultation des États membres. Certains points du règlement 883/2004 — qui n'est toujours pas applicable — ont été modifiés car certains aspects pour lesquels des États membres ont demandé une inscription à l'annexe XI ont été considérés comme des aspects horizontaux dont la réglementation doit s'appliquer à l'ensemble des États membres. Compte tenu de ces insertions dans le règlement de base, il est inutile de faire figurer à l'annexe XI des inscriptions analogues pour plusieurs États membres.

3. Observations générales et particulières du CESE

3.1 Le CESE s'est déjà félicité dans plusieurs avis des nouvelles règles de coordination des systèmes nationaux de sécurité sociale, qui constituent une étape importante vers l'amélioration de la libre circulation dans l'Union européenne. Il s'est notamment réjoui de l'extension du champ d'application personnel et matériel du règlement, des simplifications apportées par rapport aux réglementations actuelles ainsi que de toutes les mesures destinées à améliorer la coopération entre les institutions de sécurité sociale.

3.1.1 Le CESE juge approprié de faire en sorte que le nouveau règlement de coordination s'applique dès que possible, ce qui implique une entrée en vigueur rapide de la proposition de règlement d'application ainsi qu'un accord sur le contenu de l'annexe XI. Aussi le CESE invite-t-il tous les acteurs concernés à accélérer autant que possible l'examen du projet de règlement d'application et du règlement à l'examen, qui détermine le contenu de l'annexe XI ⁽⁴⁾.

3.1.2 Le CESE a du reste déjà fait observer dans son avis sur ce règlement d'application que le délai prévu entre l'adoption définitive du règlement d'application et son entrée en vigueur ne doit en aucun cas excéder les six mois prévus par la proposition de la Commission ⁽⁵⁾.

⁽⁴⁾ Comme exigé dernièrement aussi dans l'avis du CESE sur la «Sécurité sociale des employés et travailleurs indépendants» (rapporteur: M. RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO), JO C 24 du 31.1.2006 et l'avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale», COM(2006) 16 final — 2006/0006 (COD), rapporteur: GREIF, JO C 324 du 30.12.2006.

⁽⁵⁾ JO C 324 du 30.12.2006, rapporteur GREIF, paragraphe 4.4.1.

3.2 Les États membres peuvent demander l'insertion d'inscriptions à l'annexe XI pour pouvoir continuer d'appliquer des dispositions nationales auxquelles ils attachent une importance particulière. Cela se justifie notamment par l'assimilation globale des faits opérée par le règlement 883/2004, en vertu duquel tous les faits ou événements ayant des effets juridiques en termes de sécurité sociale et survenus dans un autre État membre doivent par principe être considérés par l'État membre concerné comme s'ils étaient survenus sur son propre territoire ⁽⁶⁾.

3.2.1 L'assimilation des faits signifie par exemple que le bénéfice d'une rente versée par une institution de sécurité sociale d'un autre État membre doit produire les mêmes effets juridiques que le bénéfice d'une rente octroyée par l'État membre compétent. Et si un accident survenu sur le territoire national donne par exemple droit à bénéficier d'une rente d'invalidité, celle-ci doit également être versée en cas d'accident survenu dans un autre État membre.

3.2.2 Dans le passé, la Cour de justice des Communautés européennes a presque toujours tranché en faveur d'une conception large de l'assimilation des faits, afin d'assurer la protection des travailleurs migrants. Le règlement 1408/71 qui est actuellement d'application ne prévoit pas une assimilation générale des faits mais seulement quelques assimilations expressément réglementées. Dans les cas non expressément réglementés, la Cour de justice a été régulièrement saisie. Ainsi, il a été jugé inadmissible que la durée de versement d'une rente d'orphelin ne soit prorogée que de la durée du service militaire accompli sur le territoire de l'État concerné ⁽⁷⁾ ou que les périodes d'invalidité ne soit prises en compte dans la pension de vieillesse que lorsque l'intéressé était soumis lors de la survenue de l'invalidité à la législation de l'État membre concerné ⁽⁸⁾.

3.2.3 Le CESE est conscient du fait qu'une application inconditionnelle de ce principe d'assimilation des faits, qui empêche le législateur national de se limiter aux faits survenus sur son territoire en matière de sécurité sociale, aurait des retombées considérables sur les systèmes de sécurité sociale. Les considérants 9 à 12 du règlement 883/2004 mettent eux aussi en évidence les limites posées au principe de l'assimilation des faits. Ainsi convient-il selon le considérant 12 «de veiller à ce que le principe d'assimilation des faits ou événements ne donne pas lieu à des résultats objectivement injustifiés ou à un cumul de prestations de même nature pour la même période.» Et le considérant 11 stipule que «l'assimilation de faits ou d'événements survenus dans un autre État membre ne peut en aucune façon rendre un autre État membre compétent ou sa législation applicable».

3.2.4 Afin d'exclure les effets indésirables de l'assimilation des faits, des dérogations horizontales applicables à plusieurs États membres ont été incluses dans le règlement de base 883/2004. Quant aux effets indésirables spécifiques concernant

le système de sécurité sociale d'un État membre, ils peuvent être évités par le biais d'une inscription à l'annexe XI.

3.3 Le contenu de l'annexe XI repose sur les contributions des États membres. Il existe dans des domaines spécifiques des dispositions particulières que les États membres ne peuvent pas adopter ou laisser en vigueur au niveau national sans qu'il en résulte dans certaines circonstances un conflit avec le texte du règlement 883/2004. L'annexe XI vise donc à garantir que le règlement soit adapté sur ces différents points en référence à certains États membres, de sorte qu'il puisse s'appliquer sans problème dans les différents États.

3.3.1 Compte tenu de la multitude d'insertions qui risquent d'en résulter, l'annexe XI constitue donc une partie sensible au regard de l'entrée en vigueur du règlement 883/2004. Le CESE reconnaît que certaines inscriptions sont nécessaires mais invite à éviter leur foisonnement et à en limiter le nombre en appliquant le principe selon lequel elles doivent être effectivement indispensables au bon fonctionnement des règles de coordination dans l'État membre concerné et répondre au principe de proportionnalité. Le CESE juge particulièrement important de poser en principe que la pratique de la coordination ne doit en aucun cas amener à constater que les inscriptions figurant à l'annexe XI entraînent un préjudice pour les citoyens.

3.3.2 Le CESE est conscient de la complexité des questions à clarifier, mais n'en demande pas moins que l'on veille à ce que la poursuite d'intérêts particuliers n'entraîne pas de retards supplémentaires dans l'application des nouvelles règles de coordination, compte tenu notamment du fait que le Conseil doit statuer à l'unanimité et en accord avec la procédure de codécision du Parlement européen.

3.4 Les États membres ont déjà été invités lors de l'examen du règlement 883/2004 à soumettre des propositions en vue de garantir une application aisée des différentes législations. Ils ont présenté quelque 150 demandes d'insertion à l'annexe XI. Les services de la Commission ont étudié ces propositions et les ont discutées avec les fonctionnaires compétents des États membres concernés. Une cinquantaine de ces propositions ont finalement été retenues. C'est ainsi qu'ont été élaborés les contenus qui figurent aujourd'hui dans la proposition de la Commission à l'examen. Le groupe de travail «Questions sociales» du Conseil procède actuellement à l'examen final des inscriptions à l'annexe XI, conjointement à l'examen des chapitres correspondants du règlement d'application.

3.4.1 Étant donné la complexité de cette matière, qui porte sur des points de détail du droit social des États membres, le CESE ne se prononcera pas de manière précise sur les différentes inscriptions. À première vue, il estime que les inscriptions retenues ne posent pas de problèmes apparents, ni pour les assurés en situation de mobilité ni pour les entreprises et les institutions de sécurité sociale.

⁽⁶⁾ Cf. article 5 du règlement 883/2004:

«Assimilation de prestations, de revenus, de faits ou d'événements.
À moins que le présent règlement n'en dispose autrement et compte tenu des dispositions particulières de mise en oeuvre prévues, les dispositions suivantes s'appliquent:

a) si, en vertu de la législation de l'État membre compétent, le bénéfice de prestations de sécurité sociale ou d'autres revenus produit certains effets juridiques, les dispositions en cause de cette législation sont également applicables en cas de bénéfice de prestations équivalentes acquises en vertu de la législation d'un autre État membre ou de revenus acquis dans un autre État membre;

b) si, en vertu de la législation de l'État membre compétent, des effets juridiques sont attribués à la survenance de certains faits ou événements, cet État membre tient compte des faits ou événements semblables survenus dans tout autre État membre comme si ceux-ci étaient survenus sur son propre territoire».

⁽⁷⁾ Affaire C-131/96, Mora Romero, Rec. 1997, I-3676.

⁽⁸⁾ Affaires C-45/92 et C-46/92, Lepore et Scamuffa, Rec. 1995, I-6497.

3.5 Le fait qu'une majorité d'inscriptions n'aient pas été retenues est lui aussi compréhensible: si certaines d'entre elles n'ont pas été incluses à l'annexe XI, c'est pour des raisons de redondance ou d'incompatibilité avec le règlement 883/2004. D'autres demandes d'inscription à l'annexe XI ont été converties en propositions portant sur des modifications du règlement 883/2004. Il s'agit de propositions qui ne sont pas spécifiques à un pays mais présentent un caractère général.

3.5.1 Ces propositions de modification du règlement 883/2004, qui figurent également dans la proposition de règlement à l'examen, ont permis d'éviter que plusieurs inscriptions analogues concernant différents États membres ne figurent à l'annexe XI. L'annexe est de ce fait plus courte et le règlement plus lisible dans son ensemble.

3.5.2 L'on peut citer, à titre d'exemple de regroupement de questions horizontales, l'article premier de la proposition de règlement. Les clarifications qu'il contient concernent de nombreux États membres et sont donc logiquement apportées au corps même du règlement 883/2004, plutôt que par la voie d'une multiplicité d'inscriptions à l'annexe XI.

3.5.2.1 L'article premier, paragraphe 1, concerne la modification de l'article 14 du règlement 883/2004 «Assurance volontaire ou assurance facultative continuée». Ce nouvel ajout donne à tous les États membres la possibilité d'établir dans leur législation nationale qu'une assurance volontaire dans leur régime de sécurité sociale, qui subordonne le droit à cette assurance à la résidence du bénéficiaire ou à l'exercice d'une activité antérieure dans cet État membre, n'est possible qu'à condition d'avoir déjà été admis à un moment quelconque à ce régime sur la base de l'exercice d'une activité. Sans une telle possibilité de dérogation, quiconque ayant résidé ou travaillé dans un endroit quelconque de l'Union européenne pourrait s'assurer volontairement dans cet État membre en vertu de l'assimilation globale des faits prévue à l'article 5 du règlement 883/2004. Étant donné que l'assurance volontaire sous le régime de certains États membres est assortie de conditions extrêmement avantageuses, une ouverture inconditionnelle pourrait dans certains cas avoir des conséquences susceptibles de mettre en péril l'équilibre du régime d'assurance de cet État membre, et partant mettre fortement en difficulté les assurés de cet État. C'est la raison pour laquelle il a été décidé que l'ensemble des États membres peuvent subordonner l'assurance volontaire à l'exercice d'une activité antérieure.

3.5.2.2 L'article premier, paragraphe 3, modifie l'article 52 du règlement 883/2004, consacré à la «Liquidation des prestations».

Cet article établit pour tous les États membres, selon une approche horizontale, les cas dans lesquels la prestation n'est pas déterminée selon la méthode de calcul «pro rata temporis»⁽⁹⁾.

— L'objectif est de toujours faire en sorte que les assurés mobiles ne soient pas désavantagés par rapport aux assurés non mobiles.

⁽⁹⁾ Dans le cas de la méthode dite «pro rata temporis», le montant de la retraite partielle versée au titre du régime national est le fruit d'un calcul au prorata. L'on effectue tout d'abord un calcul fictif en considérant que tous les droits à des prestations d'assurance ont été acquis sur le territoire national. Puis la pension partielle nationale est déterminée comme étant le pourcentage de cette pension fictive correspondant à la part de la période d'assurance accomplie sur le territoire national par rapport à l'intégralité de la période d'assurance. Il existe toutefois des cas où la prestation calculée uniquement sur la base des périodes d'assurance accomplies sur le territoire national (prestation autonome) est toujours supérieure à la prestation au prorata. Ces cas sont énumérés à l'annexe VIII. L'institution compétente peut alors renoncer au calcul au prorata.

— Pour des raisons d'exactitude, il convient d'indiquer que le texte proposé par la Commission a été remanié lors de son examen par le Conseil.

— L'accord partiel provisoirement atteint au Conseil prévoit que les systèmes pour lesquels les périodes d'assurance n'entrent pas en ligne de compte pour le calcul des prestations ne doivent pas appliquer le calcul au prorata, à condition qu'ils soient mentionnés à l'annexe VIII du règlement 883/2004.

— Cela inclut notamment les régimes à cotisations définies, auxquels se réfère le texte initial de la Commission.

3.5.3 D'autres aspects horizontaux ont été traités dans la proposition de règlement d'application. Il s'agit principalement de propositions à caractère technique. Ainsi, les inscriptions figurant à l'annexe XI doivent effectivement se limiter à des dispositions spécifiques à certains États membres.

3.6 Le CESE reconnaît les efforts de simplification déployés avec succès par l'ensemble des intéressés, d'où il résulte que l'annexe XI compte beaucoup moins d'inscriptions que l'annexe VI correspondante de l'actuel règlement de coordination 1408/71.

3.6.1 Il convient de poursuivre sur la même ligne, notamment en examinant avec pertinence les futures demandes éventuelles d'insertion à l'annexe XI (notamment celles émanant de la Roumanie et de la Bulgarie, à l'occasion de leur adhésion), pour savoir s'il ne s'agit pas d'une matière horizontale qui devrait logiquement être traitée dans le règlement de base ou dans le règlement d'application.

C'est le cas par exemple des clauses de protection en vigueur dans de nombreux États membres concernant les prestations publiques accordées aux personnes dont la situation en matière de sécurité sociale a été affectée pour des raisons politiques, religieuses ou imputables à la famille⁽¹⁰⁾, ou encore des dispositions spécifiques appliquées aux personnes touchées par la guerre, aux anciens prisonniers de guerre, aux victimes de crimes, aux victimes d'actes terroristes, ou aux personnes lésées par un régime totalitaire antérieur. Ces clauses de protection, bien qu'elles offrent à certains groupes de personnes une couverture sociale (par exemple assurance maladie, versement d'une rente) ou des compensations financières, ne relèvent généralement pas du système de sécurité sociale. Il serait de ce fait opportun de prévoir dans ces cas également l'introduction dans le corps même du règlement de base d'un article applicable à tous les États membres, afin d'exclure d'une manière générale du règlement les dispositions prévoyant une prestation ou un dédommagement publics ne relevant pas du système de la sécurité sociale.

⁽¹⁰⁾ Voir à ce propos à l'annexe XI l'inscription n° 5 concernant l'Autriche.

3.6.2 Le CESE invite parallèlement les experts des États membres à passer au crible leur législation à la lumière des nouvelles règles de coordination. Des demandes d'inscriptions à l'annexe XI sont encore à prévoir à chaque fois que l'application du règlement 883/2004 pourrait poser problème. Si les législations nationales en matière de sécurité sociale ne sont pas en accord avec les règles de coordination, il risque d'en résulter une multiplication des recours devant la CJCE.

4. Observations plus approfondies concernant le fonctionnement de la coordination

4.1 La mobilité transfrontalière en Europe figure en tête des priorités de l'agenda européen. L'usage que les citoyens européens feront de cette possibilité dépendra du fonctionnement de la coordination dans le domaine de la sécurité sociale. Ils comptent à juste titre retirer des avantages pratiques de la coopération communautaire en la matière.

4.2 Le CESE estime que les États membres et la Commission se doivent à cet égard de prendre des mesures renforcées pour faire comprendre à tous les utilisateurs potentiels du règlement les règles et les avantages de la coordination des systèmes de sécurité sociale. D'après le Comité, il convient d'engager sans attendre les préparatifs correspondants. Il y a lieu de mieux faire connaître et de développer les instruments existants dans le domaine du conseil en matière de mobilité ⁽¹⁾.

4.3 Le CESE a également fait valoir dans ce contexte la nécessité de préparer en temps utile le personnel des institutions de sécurité sociale aux nouvelles réglementations et à tous les dispositifs de base en rapport avec celles-ci. Il est indispensable à cette fin de prévoir une instruction et une formation appropriées du personnel au niveau des États membres.

4.4 Pour que le règlement de base puisse s'appliquer rapidement dans la pratique, le CESE invite les États membres à fournir dès à présent à leurs institutions de sécurité sociale les ressources humaines et les moyens techniques nécessaires pour réussir cette reconversion rapide. Les instruments aujourd'hui disponibles au niveau national pour les acteurs et les utilisateurs — en particulier les réseaux TRESS existants, qui regroupent à l'échelon des États membres les milieux et les acteurs concernés ⁽²⁾ — doivent être utilisés pour évaluer en conséquence l'application pratique du règlement après son entrée en vigueur dans les États membres.

4.5 Le CESE se réserve le droit de revenir dans le cadre d'une initiative spécifique sur les aspects du fonctionnement pratique de la coordination. Il s'agira notamment d'évaluer dans quelle mesure les citoyens pourront effectivement bénéficier des avantages recherchés en matière de mobilité transfrontalière, notamment en ce qui concerne la carte européenne d'assurance maladie.

Bruxelles, le 14 mars 2007.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁾ Voir notamment à ce sujet: Les dispositions communautaires en matière de sécurité sociale — Vos droits lorsque vous vous déplacez à l'intérieur de l'Union européenne: http://ec.europa.eu/employment_social/emplweb/publications/publication_fr.cfm?id=25; et la banque de données du MISSOC concernant les systèmes de protection sociale dans les États membres: http://ec.europa.eu/employment_social/social_protection/missoc_fr.htm

⁽²⁾ Training and Reporting on European Social Security (Formation et Suivi de la Sécurité Sociale en Europe) (voir également: <http://www.tress-network.org/>).

Avis du Comité économique et social européen sur «La famille et l'évolution démographique»

(2007/C 161/19)

Le Comité économique et social a reçu une lettre de saisine, datée du 19 octobre 2006, de la part de la future Présidence allemande sur «*La famille et l'évolution démographique*».

Le Bureau du Comité a jugé opportun d'élaborer un avis qui intègre aussi la «*Communication de la Commission — L'avenir démographique de l'Europe, transformer un défi en opportunité*», COM(2006) 571 final, sur laquelle la Commission a décidé, le 12 octobre 2006, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen.

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 22 février 2007 (rapporteur: M. BUFFETAUT).

Lors de sa 434^e session plénière des 14 et 15 mars 2007 (séance du 14 mars 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 120 voix pour, 1 voix contre et 5 abstentions.

1. Recommandations et propositions

1.1 Réagir à une situation sans précédent

1.1.1 L'article 33 de la Charte des droits fondamentaux légitime la participation de l'Union européenne aux réflexions et propositions en matière de politique familiale, même s'il est clair que, pour des raisons d'efficacité et de subsidiarité, la définition concrète des politiques et leur mise en œuvre revient aux États membres et aux collectivités locales, voire aux services publics et aux entreprises.

1.1.2 Dans son Livre vert publié le 16 mars 2005, la Commission avait qualifié, à juste titre, la situation démographique européenne actuelle de phénomène «sans précédent». La communication du 10 octobre 2006 souligne qu'il s'agit «d'un des plus importants défis que l'Union européenne devra affronter au cours des prochaines années». On ne peut se contenter de constats, dès lors la seule question qui vaille est «que faire sur le plan communautaire?», notamment dans le domaine des politiques familiales et de conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle. Il faut souligner que le Conseil de l'Europe vient d'appeler, lui aussi, à une grande politique européenne en faveur des familles.

1.1.3 Le Comité économique et social préconise un programme d'étude, des actions d'information, des propositions et un suivi et d'une façon générale que les études d'impact, aujourd'hui obligatoires pour toute proposition législative, intègrent l'impact sur les familles lorsque celles-ci peuvent être directement concernées. Ces études doivent être reliées aux autres grands champs d'action socio-économiques de l'Union européenne, comme l'emploi, la croissance, l'évolution énergétique et ses conséquences.

1.2 Programme d'études

1.2.1 Pour répondre de façon adéquate aux changements démographiques, les décideurs politiques, sur le plan européen,

national et local, ont besoin d'un diagnostic approfondi des évolutions démographiques. Le premier forum démographique européen qui s'est tenu en octobre 2006 constitue une excellente initiative qu'il convient de pérenniser par l'organisation régulière d'un tel forum.

1.2.2 Il est également nécessaire d'étudier de façon fine les évolutions démographiques (géographie de la population, mouvement naturel, mouvement migratoire, composition par âge et par sexe, augmentation de l'espérance de vie, ...) et leurs causes (facteurs économiques, sociaux, culturels, environnementaux, difficulté de concilier vie familiale et professionnelle, situation des femmes et des mères sur le marché du travail, flexibilité de l'emploi pour raisons familiales, importance des risques et des exigences de la vie professionnelles ...) en prenant en compte les diversités nationales et régionales. Il est primordial que ces études soient réalisées de façon indépendante, car leurs résultats peuvent remettre en cause des politiques nationales.

1.2.3 Des études comparatives pourraient être menées sur les différents systèmes fiscaux ou sociaux pour aider les femmes et les hommes à reprendre un emploi après s'être occupées de l'éducation des enfants, ainsi que sur les dispositifs incitant les hommes à partager les responsabilités familiales. Il serait également intéressant d'étudier les différents systèmes d'incitations fiscales permettant de développer des services publics ou privés pour les familles accessibles à tous.

1.2.4 Les familles devant faire face à des situations particulières (femmes seules élevant des enfants, enfants handicapés, dépendance des parents âgés, familles d'immigrés ayant des difficultés d'intégration etc.) devraient faire aussi l'objet d'études précises.

1.2.5 Le vieillissement⁽¹⁾, avec ses différents types et ses nombreuses diversités géographiques devra faire l'objet d'études spécifiques prenant notamment en compte son impact sur la vie et la politique familiales. Celle-ci a principalement été considérée

(1) Selon la science démographique, le vieillissement de la population se définit comme l'augmentation de la proportion des personnes âgées dans une population avec généralement pour corollaire la baisse de la proportion des personnes jeunes. Quant à la hausse du nombre de personnes âgées, elle est désormais désignée sous le terme de «gérontocroissance». Selon les pays ou les territoires, et selon les périodes considérées, le vieillissement de la population et la gérontocroissance ne sont pas nécessairement concomitants, mais peuvent diverger en fonction de la combinaison de leurs causes respectives.

sous l'aspect des rapports parents/jeunes enfants et adolescents. Désormais, il faut également l'envisager sous l'aspect des rapports enfants/parents âgés, notamment en matière d'aménagement du temps de travail et d'aide de la collectivité.

1.2.6 Il faudra également envisager comment, à l'avenir, des travailleurs âgés en meilleure santé, plus dynamiques, plus indépendantes pourront mieux participer et plus longtemps à la vie familiale, économique et sociale, notamment par l'adaptation des postes de travail et une plus importante participation active à la vie de la cité et aux relations inter générationnelles (par exemple en associant des personnes relativement âgées à la vie des écoles, des garderies ou des crèches). La famille est composée non seulement des parents et des enfants, mais aussi des grands parents, qui sont souvent amenés à jouer un rôle important d'aide et de soutien (garde des enfants, soutien matériel etc.).

1.2.7 Dans le 7^{ème} programme-cadre de la Communauté européenne pour les activités de recherche, de développement technologique et de démonstration (2007-2013), il conviendrait d'étoffer le contenu de la recherche socio-économique et de mieux la doter financièrement pour renforcer la recherche dans le domaine de la démographie ⁽²⁾.

1.3 Information

1.3.1 La Commission devrait établir un véritable registre européen des bonnes pratiques en matière de politique familiale, de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, de politique d'égalité homme/femme et de politique spécifique en faveur des mères et des pères qui participent pleinement aux responsabilités familiales. Il s'agirait de proposer aux États membres les expériences réussies à travers l'Europe afin de permettre aux couples de réaliser leur désir d'enfant non satisfait (le nombre d'enfant par ménage se situe à 1,5 alors que les souhaits dans ce domaine, selon les études les plus récentes, seraient nettement plus élevés).

1.4 Propositions

1.4.1 L'incidence des changements démographiques ne pourra être sensiblement atténuée que par la mise en place en temps utile de toute une série de mesures coordonnées relevant de la politique sociale, de la politique économique et environnementale, de la politique familiale, de la politique d'égalité entre les hommes et les femmes, ce qui suppose à la fois hauteur de vue et une combinaison des politiques les plus efficaces. À cet égard, l'Union européenne devrait présenter un plan d'action sur plusieurs années proposant les mesures éprouvées par la pratique des États membres en matière de politique en faveur de la famille et de la conciliation vie de famille/vie professionnelle.

⁽²⁾ Voir l'avis du CESE du 15.9.2004 sur le thème «Vers le 7^{ème} programme-cadre de la recherche: les besoins en recherche dans le domaine des changements démographiques — Qualité de vie des personnes âgées et besoins technologiques», rapporteuse: M^{me} HEINISCH (JO C 74 du 23.3.2005, pp. 44-54).
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/oj/2005/c_074/c_07420050323fr00440054.pdf

1.4.2 Compte tenu du fait qu'en ce qui concerne la démographie les politiques menées doivent s'exercer dans la durée, l'Union se doit de souligner l'urgence de la situation et proposer des actions aux États membres en matière de politique de la famille durable.

1.4.3 La méthode ouverte de coordination devrait devenir un outil de comparaison en matière de politique familiale, d'égalité entre les femmes et les hommes, de politique économique et sociale, permettant à l'Union européenne de retenir le meilleur de la diversité culturelle de ses États membres et de leurs politiques nationales.

1.4.4 Comme mesure forte, le Conseil européen, le Parlement et la Commission devraient promouvoir, dans le respect du principe de subsidiarité, la signature d'un Pacte européen pour la famille entre les États membres qui pourrait comprendre les engagements suivants:

- affirmation de la volonté des États de chercher à mettre en place des politiques répondant aux attentes de la population sur le nombre d'enfants souhaités par les couples au sein de l'Union européenne. Ces politiques devraient se concrétiser par exemple par des prestations financières directes, des adaptations fiscales et des offres d'équipements publics ou privés (différentes formes de crèches, y compris les crèches d'entreprise ou interentreprises, par exemple), d'écoles à horaire continu et de services solvabilisés; il importe à cet égard de garantir non seulement la quantité, mais la qualité des équipements
- fixation d'un plancher de budgets publics consacrés aux enfants et aux familles, donc aux investissements pour l'avenir, pour éviter qu'ils ne soient éventuellement laminés par les coûts collectifs de la gérontocroissance, qui risquent d'être considérés prioritaires par des corps électoraux vieillissants;
- garantie de promouvoir un environnement favorable aux familles, aux mères, aux pères comme aux enfants, supposant de mettre en œuvre réellement l'idée déjà ancienne de la conciliation de la vie familiale et professionnelle en veillant à assurer une réelle égalité entre les hommes et les femmes, en tenant vraiment compte des évolutions des modes de vie et de travail (temps éclatés, distances, cherté des logements dans les centres ville, manque d'infrastructures pour la petite enfance, ...);
- engagement de permanence et de durée des mesures prises en faveur de l'enfance et des familles, car la pérennité de ce type de politique est une des clefs de leur succès. Un tel engagement devrait se traduire par le maintien dans le temps du niveau relatif des dépenses consacrées à la jeunesse par rapport aux dépenses de santé et de retraite dont l'accroissement paraît inévitable compte tenu du vieillissement de la population. Il est d'une importance cruciale d'assurer un développement des nouvelles générations dans les meilleures conditions possibles. Ceci signifie qu'il faut préserver et

améliorer la santé et la sécurité des enfants, procurer à tous une éducation de haute qualité, proposer des systèmes d'aide et de support aux parents pour faire face à leurs besoins et à leurs difficultés. Une attention toute particulière devrait être apportée aux familles et aux enfants qui vivent dans une situation de grande pauvreté, à ceux qui ont besoin d'être particulièrement épaulés, et à ceux qui sont issus de l'immigration. Le CESE, tout en constatant le vieillissement de la population européenne, et en estimant que le renouvellement des générations est indispensable à la survie du continent, rappelle que la résorption du chômage massif, l'accès à l'emploi durable de la tranche d'âge des 25-35 ans et la sécurisation réelle des parcours professionnels en général, devraient faciliter le financement du temps de la retraite, actif ou non.

1.4.5 L'être humain n'est pas qu'un producteur et un consommateur. Il possède en propre une dimension sociale et affective qui fait sa dignité. Toute politique vraiment humaniste se doit non seulement de tenir compte, mais encore de préserver cette dimension essentielle de la vie humaine. Les politiques familiales concourent pleinement à l'épanouissement des personnes et à l'harmonie des sociétés. En adoptant un «Pacte européen pour la famille», l'Union européenne se montrerait fidèle aux engagements de sa Charte européenne des droits fondamentaux.

2. Introduction

2.1 Après son Livre vert «Face aux changements démographiques, une nouvelle solidarité entre générations»⁽³⁾, la Commission vient de publier une nouvelle communication intitulée «L'avenir démographique de l'Europe, transformer un défi en opportunité», manifestant ainsi l'importance qu'elle attache à cette question déterminante pour l'avenir de l'Union européenne.

2.2 Force est de reconnaître que, jusqu'au traité de Nice, les États membres étaient restés bien discrets sur ce sujet alors même que, depuis une vingtaine d'année, les démographes tentaient d'attirer l'attention des politiques sur «l'hiver démographique» qui s'annonçait et sur les difficultés qu'il engendrerait. On ne peut que déplorer que la réaction ait été si tardive alors que les mises en garde ont été nombreuses et répétées et qu'il faut désormais faire face à une véritable crise démographique.

2.3 Depuis une dizaine d'années, la Commission n'a cessé de souligner l'importance du phénomène qui pourrait rendre caduques tous les objectifs de la stratégie de Lisbonne, faisant ainsi preuve d'une lucidité qu'il convient de saluer.

2.4 En effet, sans faire preuve d'un pessimisme excessif, même si le taux de fécondité n'est pas la seule condition du dynamisme des États membres et doit s'accompagner d'un développement des compétences, de la formation et de la créativité des différentes générations, la situation démographique de l'Union européenne constitue néanmoins un enjeu majeur pour son développement économique futur et pour son équilibre social.

2.5 Le manque de main-d'œuvre qualifiée est susceptible de limiter l'ampleur de la croissance de la productivité si l'on n'accorde pas l'attention nécessaire à la qualité du travail et à la modernisation des pratiques professionnelles. En effet, les métiers de l'avenir et les qualifications professionnelles que ceux-ci nécessiteront seront différents d'aujourd'hui, ce qui souligne l'importance de l'apprentissage tout au long de la vie. Malheureusement près de dix-sept millions de personnes sont sans emploi au sein de l'Union européenne, auxquels il convient d'ajouter celles qui ont été obligées d'accepter un emploi à temps partiel, faute d'un emploi à temps plein. Un des enjeux majeurs pour l'Union est de permettre à ces personnes de retrouver un travail stable, ce qui, dans une certaine mesure, permettrait de réduire l'impact négatif, sur le plan économique, de la diminution de la population active européenne.

2.6 Le changement démographique s'inscrit dans le temps après la période que la science démographique appelle la «transition démographique». Celle-ci a vu une considérable baisse de la mortalité, notamment des mortalités infantile et maternelle. Ce phénomène s'accompagne d'une baisse du taux de natalité en relation avec l'abaissement de la mortalité ainsi que d'une importante augmentation de l'espérance de vie à la naissance.

2.7 La «transition démographique», puis la hausse de l'espérance de vie des seniors (depuis les années 1970 en Europe), sont des avancées extrêmement positives. Mais il convient que le remplacement des générations soit assuré, que l'équilibre entre les naissances et les décès ne soit pas durablement rompu, ce qui n'est pas le cas en Europe. En effet, dans de nombreux États membres, le nombre de décès excède le nombre de naissances.

2.8 Parvenir à un âge avancé dans les meilleures conditions possibles est un bien précieux qui restera un objectif dans le futur. Cette évolution provoquera une augmentation des dépenses de santé et de soins, mais elle nécessitera aussi la création de nouveaux services et de biens à destination des personnes âgées. Elle obligera également à développer la productivité de la population active et à prolonger l'activité des «seniors», dont certains sont exclus de l'activité professionnelle contre leur souhait.

2.9 L'immigration compense, et compensera sans doute, dans certains pays européens, de façon partielle le déficit démographique, à condition d'être accompagnée par des programmes d'intégration pour les migrants (apprentissage des langues, formation professionnelle, ...) (*). Toutefois, elle ne saurait être la seule réponse à apporter au défi démographique, car il ne s'agit pas ici uniquement de quantité de main-d'œuvre nécessaire à l'Europe mais également d'un problème humain et sociétal. De surcroît, il ne saurait être question de priver les pays en développement de leur potentiel humain et notamment de leurs ressortissants les mieux formés et les plus qualifiés. L'Union européenne doit trouver aussi, en elle-même, les moyens de résoudre les problèmes démographiques auquel elle est confrontée.

(*) Voir l'avis du CESE du 13.9.2006 sur le thème «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. PARÍZA CASTAÑOS (JO C 318 du 23.12.2006).

(3) COM(2005) 94 final.

3. La communication de la Commission d'octobre 2006

3.1 La Commission rappelle d'entrée de jeu un aspect trop souvent négligé dans le discours ambiant: un aspect du vieillissement de la population, que la science démographique appelle le vieillissement «par le haut», est une bonne nouvelle, puisqu'il est le signe de l'allongement de l'espérance de vie des seniors, donc de progrès considérables sur le plan médical, social et économique.

3.2 Cette longévité accrue se produit alors que l'on constate en Europe un fort recul du nombre des naissances. Il en résulte que la situation démographique européenne se caractérise par quatre éléments:

- l'allongement de l'espérance de vie,
- le faible nombre moyen d'enfants par femme (1,5 pour l'Europe à 27),
- le déclin du nombre des naissances dans les récentes décennies,
- un flux d'immigration fort.

3.3 Il en résulte que la population de l'Union européenne pourrait légèrement diminuer, mais surtout deviendra beaucoup plus âgé avec l'avancée aux âges de seniors des générations du renouveau démographique d'après guerre.

3.4 Les projections de la Commission vont jusqu'en 2050 et reposent par définition sur des estimations statistiques. La Commission pense que ces projections devraient servir notamment d'instrument afin de sensibiliser l'opinion publique et susciter le débat.

3.5 Selon les projections de la Commission, en 2050, il pourrait y avoir dans l'Union européenne deux personnes en âge de travailler pour chaque personne âgée de 65 ans ou plus, alors qu'aujourd'hui le rapport s'établit à quatre personnes en âge de travailler pour une personne de 65 ans ou plus.

3.6 À partir de ses projections, la Commission constate que le vieillissement de la population pourrait avoir un impact fort sur le marché du travail, la productivité et la croissance économique, ainsi que sur la protection sociale et les finances publiques.

3.7 Dans un premier temps le taux d'emploi des femmes et des travailleurs entre 55 et 64 ans pourrait augmenter (jusqu'à vers 2017), mais il ne s'agirait que d'un répit, à la suite duquel le changement démographique pèserait de tout son poids sur la croissance économique.

3.8 Ainsi, le taux de croissance moyen annuel du PIB de l'Union européenne pourrait diminuer de façon mécanique avec le vieillissement de la population et passer de 2,4 % dans la période 2004/2010 à seulement 1,2 % entre 2030 et 2050, ce qui signifierait la fin des ambitions et des objectifs de la stratégie de Lisbonne.

3.9 Dans le même temps, le vieillissement pourrait conduire, si rien n'était entrepris, à des hausses significatives des dépenses

publiques (retraites, santé et services aux personnes âgées) qui, en creusant les déficits budgétaires, mèneraient à une spirale de la dette publique insupportable.

3.10 Pour la Commission, devant ces difficultés annoncées, la question est d'imaginer quel appui l'Union européenne peut apporter aux États membres dans une stratégie de long terme dont, en droit et en pratique, la mise en œuvre relève pour l'essentiel de leur volonté politique et de leurs compétences.

3.11 Elle propose donc des pistes de réflexion et d'action pertinentes, mais assez vagues ou générales dans la mesure où les compétences en la matière appartiennent aux États membres, voire même aux collectivités locales.

3.12 Les propositions formulées touchent à la politique familiale afin de favoriser le renouveau démographique, notamment en améliorant les moyens de concilier la vie professionnelle, la vie privée et la vie familiale (développement des systèmes de garde d'enfants et des congés parentaux, amélioration de la souplesse de l'organisation du travail, organisation d'un forum démographique annuel).

3.13 Il est aussi recommandé des mesures visant à augmenter le taux d'emploi des travailleurs de plus de 55 ans et la productivité en Europe, ainsi que des dispositions visant à mieux organiser les migrations légales et l'intégration des migrants légaux.

3.14 Enfin, la Commission préconise l'élaboration d'un éventail suffisamment varié d'instruments financiers pour sauvegarder les régimes de retraite, dont fait partie notamment l'accumulation de l'épargne et du capital privés, afin que les personnes puissent fixer avec davantage d'autonomie le niveau de revenu dont elles souhaitent disposer pendant leur retraite; ce qui suppose un fonctionnement efficace et transparent des marchés financiers et en particulier pour les fonds de pension, une supervision d'excellente qualité.

3.15 Le vieillissement de l'Europe conduira à modifier les mentalités comme les systèmes de protection sociale et de politiques familiales, car il s'agit bien en effet de transformer un défi difficile en opportunité.

3.16 Dans la mesure où l'Union européenne n'a pas de compétences propres dans le domaine considéré, la Commission n'a pu que se cantonner à l'énoncé de principes généraux. Au demeurant, on conçoit assez mal comment l'Union européenne pourrait disposer de compétences opérationnelles en la matière tant il est vrai que les réponses à apporter varient selon les situations propres à chaque État et selon les habitudes et traditions sociales et culturelles de chacun des peuples concernés. De surcroît, la mise en œuvre concrète de certaines mesures, par exemple le développement des systèmes de garde des enfants, ne peut s'organiser que sur un plan local, au plus près des familles. Il n'en demeure pas moins vrai qu'une mobilisation européenne pour faire face au défi démographique est nécessaire et revêt un caractère d'urgence.

3.17 La Présidence allemande, qui a marqué son intérêt pour la communication de la Commission, a souhaité que l'aspect relatif à la politique familiale soit approfondi et a demandé au Comité économique et social européen d'envisager dans quelle mesure une politique de la famille durable pouvait contribuer au développement économique et social de l'Europe.

4. La famille, une réalité humaine qui s'est adaptée aux évolutions économiques et sociales

4.1 En deux siècles, les considérables mutations politiques, économiques et sociales qu'a connues l'Europe ont touché aussi la famille, le mode de vie et le système de valeurs. La révolution industrielle et l'urbanisation ont modifié le cadre familial. La famille élargie s'est réduite et de nouvelles formes de vie familiale se sont développées, les liens entre générations se sont modifiés, les mentalités ont évolué, les solidarités économiques ont changé ou se sont estompées et, dans le même temps, l'indépendance économique croissante des femmes a augmenté le niveau de vie des familles à deux revenus professionnels.

4.2 Les modes de vie familiaux se sont modifiés et diversifiés. Il y a moins de mariages et ceux-ci sont plus tardifs. Le nombre d'enfants nés hors mariage a augmenté, ainsi que les adoptions, notamment d'enfants non européens. Le nombre de divorces s'est accru, ainsi que celui des nouvelles familles avec des enfants nés d'un précédent mariage. Le nombre de parents isolés, principalement des femmes, augmente et ces familles dites «monoparentales» sont souvent confrontées à des situations matérielles difficiles. La situation des familles élevant des enfants handicapés pose des difficultés particulières qui exigent une attention spéciale des pouvoirs publics. Des nouveaux réseaux familiaux se sont développés pour créer une entraide fondée sur la solidarité et les liens d'amitié (crèches familiales par exemple). Le nombre de personnes par ménage a diminué et de plus en plus de personnes ou de couples vivent seuls et sans enfants. La question des couples âgés, de leur rôle dans la société et du soutien dont ils auront besoin se posera avec de plus en plus d'acuité. Avec l'immigration de nouvelles cultures familiales sont apparues en Europe qui augmentent la complexité des situations familiales.

4.3 Dans une société très majoritairement rurale, la famille était caractérisée par une triple unité affective, économique et géographique. En pratique l'activité économique se déroulait le plus souvent dans le même lieu que celui où était établi la famille: la ferme, l'atelier ou le commerce. Cette triple unité s'est estompée ou a disparu avec l'industrialisation et l'urbanisation. Dans la plupart des cas, le lieu de vie de la famille est distinct du lieu du travail, les membres de la famille ne travaillent pas dans le même établissement ni dans le même secteur d'activité. Les parents sont moins présents au domicile, les ascendants et collatéraux sont souvent éloignés et les solidarités familiales moins systématiques. Dès lors, certains enfants sont plus souvent livrés à eux-mêmes, mais la plupart restent aussi plus longtemps en famille qu'auparavant, notamment en raison de l'allongement de la durée des études et des difficultés que les jeunes gens éprouvent pour entrer dans la vie active. La présence de jeunes adultes d'une trentaine d'années vivant encore chez leurs parents, et dépendant d'eux sur le plan financier, est un phénomène courant dans certains États membres. On relève

également que les services de soin, les services sociaux et l'éducation bénéficient aujourd'hui à un plus grand nombre d'enfants que par le passé.

4.4 Si l'aspiration à des liens affectifs forts reste le fondement de la famille, aujourd'hui comme hier, car il s'agit d'une aspiration humaine universelle, il est clair que l'unité économique et géographique est devenue l'exception (exploitations agricoles, commerces traditionnels, artisanat, ...) plutôt que la règle.

4.5 La vie contemporaine est devenue plus complexe et sans doute plus individualiste. Les valeurs de compétition individuelle sont devenues un objectif très important, mais qui a, trop souvent, tendance à primer sur les valeurs de solidarité.

4.6 Malgré les mutations économiques, l'urbanisation et le primat donné à l'individu sur la communauté, la famille a survécu et s'est adaptée, même si elle s'est fragilisée. Elle correspond en effet à une aspiration naturelle et fondamentale de l'humanité qui recherche affection, amour, entraide et solidarité. Au demeurant, les sondages réalisés auprès des populations et notamment des jeunes gens témoignent de la persistance de cette aspiration.

4.7 Mais, de façon très claire, un des enjeux majeurs est de rendre possible et compatible la vie professionnelle, la vie personnelle et la vie familiale pour les femmes comme pour les hommes ainsi que de répondre aux exigences croissantes des responsabilités parentales.

4.8 Du fait même de l'évolution économique et sociale des sociétés européennes, plusieurs questions sont cruciales pour toute politique familiale: la garde et l'éducation des enfants, l'assistance et l'aide à des parents âgés, voire très âgés et dépendants, la souplesse dans l'organisation du travail, les congés parentaux et pour soigner un malade dans la famille, le soutien à la reprise d'un emploi pour le parent qui a interrompu sa carrière pour l'éducation des enfants, le soutien ou l'aide à l'éducation des enfants promesses d'avenir pour les sociétés, le combat contre la pauvreté et le chômage, le support aux familles souffrant de maladies, d'alcoolisme ou d'autres dépendances nocives (drogues, tabagisme etc.), la lutte contre les violences domestiques, le soutien aux familles dont certains membres souffrent de handicaps.

4.9 Il convient en effet de proposer des mesures concrètes et efficaces afin de ne pas créer une pression trop forte sur les jeunes en âge d'être parents. Demander aux femmes de mettre au monde des enfants, de poursuivre une carrière professionnelle et d'augmenter leur présence dans le monde du travail, implique de leur proposer les mesures d'accompagnement nécessaires pour faciliter la conciliation entre la vie maternelle et familiale et l'activité professionnelle. Il convient aussi de développer des mesures fortes et efficaces pour encourager l'implication des pères dans la vie de famille, le sens des responsabilités paternelles et une égalité au regard de l'obligation des soins aux enfants dans un cadre familial. Ceci implique aussi de développer les dispositions du droit du travail permettant aux parents de jeunes enfants, y compris les pères, de prendre des congés parentaux et d'assouplir leur temps de travail pour s'occuper de leurs enfants, dans les États membres qui sont encore dépourvus de tels dispositifs.

5. La famille, une réalité déjà reconnue et consacrée par l'Union européenne sous son aspect humain, économique et social

5.1 L'Union européenne a déjà voulu marquer son intérêt pour la famille et de façon solennelle. En effet, l'article 33, alinéa 1 de la Charte des droits fondamentaux, dispose: «La protection de la famille est assurée sur le plan juridique, économique et social». Cette rédaction implique que la famille, l'économie et l'organisation sociale ne sont pas des réalités qui s'ignorent ou sont totalement indépendantes les unes des autres. Au contraire, elles interagissent entre elles et il est de la responsabilité des États membres d'assurer la protection juridique, économique et sociale de la famille.

5.2 La Charte des droits fondamentaux rejoint en cela un texte bien antérieur, dont tous les États membres sont signataires, la Déclaration universelle des droits de l'homme, proclamée en 1948 par l'Organisation des Nations Unies, qui énonce dans son article 16, alinéa 3: «La famille est l'élément naturel et fondamental de la société et a droit à la protection de la société et de l'État».

5.3 Au demeurant, la Charte européenne est plus explicite encore quant aux liens existants entre la famille et l'économie puisque l'alinéa 2 de l'article 33 fixe comme objectif de l'Union, en ce domaine, de «concilier vie familiale et vie professionnelle».

5.4 Ainsi, l'Union européenne, dans un texte qui définit ses valeurs fondamentales, souligne déjà non seulement qu'elle considère la vie familiale et la vie professionnelle comme particulièrement importantes, mais encore qu'il ne doit pas, ou ne devrait pas, y avoir de contradiction entre elles.

5.5 Il convient enfin de noter que la Charte des droits fondamentaux légitime, par son article 33, le rôle de l'Union européenne en matière de politique familiale, à tout le moins pour stimuler, alerter, informer, voire inciter à la coordination les États membres, dans le respect du principe de subsidiarité.

6. La famille source de prospérité économique, de solidarité sociale et d'équilibre affectif.

6.1 Chacun sait que la période de grande expansion économique des Trente glorieuses a été également une période de forte expansion démographique et ceci n'est pas un hasard. Condition nécessaire, la démographie dynamique, qu'il faut substituer à «l'hiver démographique» européen, doit s'accompagner de la possibilité, pour toutes les générations, de développer leurs compétences, leur créativité et leur accomplissement personnel, en respectant l'environnement et la bonne santé écologique de la planète.

6.2 La famille est une communauté économique fondamentale et le lien entre famille et économie est naturel. La famille, en tant que communauté, a des besoins qui prennent une dimension économique sur plusieurs aspects: nourriture,

logement, équipements, accès à la culture et aux loisirs, qualité de l'air, de l'eau, etc. La famille fait aussi l'objet, dans certains États membres, de transferts de revenus et de services sociaux. Elle est, à l'évidence, un des moteurs de l'économie quand ses membres peuvent disposer d'un pouvoir d'achat décent et pérenne.

6.3 Reconnaître que la famille est une communauté économique n'est ni la réduire à sa seule fonction économique, ni la considérer sous le seul aspect quantitatif. En fin de compte, famille et économie concourent au bien commun, au bien être humain comme à l'équilibre affectif ^(?).

6.4 De surcroît, la famille porte en elle des éléments favorables au développement économique et à l'équilibre social sous au moins quatre aspects spécifiques:

- la famille est un lieu de solidarité affective, économique et sociale qui permet à beaucoup de mieux réagir aux aléas de la vie économique. Quand elles peuvent bénéficier d'un soutien familial, psychologique et/ou financier, les personnes frappées par le chômage parviennent plus aisément à entreprendre les démarches pour retrouver un emploi, choisir un cycle de formation, éventuellement créer une entreprise, même s'il demeure que le chômage est une épreuve lourde et difficile pour l'ensemble de la famille;
- la famille est un lieu de création économique direct parce qu'elle est à l'origine de ce que les économistes appellent le «capital humain». Par conséquent, il convient de donner tout l'appui nécessaire aux parents dans leur fonction éducative. Avec «l'hiver démographique» que connaît l'Europe, on en sent tout le prix lorsque l'on considère les difficultés à venir qu'il s'agisse du financement des retraites, du dépeuplement des zones rurales avec la disparition induite des activités économiques et les difficultés pour assurer les services publics, de la diminution des flux d'étudiants dans certaines filières d'avenir. L'investissement dans le capital humain peut renforcer la productivité et la croissance économique, et aider à faire face aux évolutions citées plus haut de manière durable;
- il faut aussi souligner le rôle de la famille dans la valeur du «capital humain» grâce à l'éducation donnée, aux valeurs transmises, au soutien et à la stimulation apportés par les parents aux enfants. Certaines qualités indispensables dans la vie professionnelle, comme dans la vie sociale, s'acquièrent d'abord au sein de la famille: le respect de l'autre, le sens de l'effort, l'esprit d'équipe, la tolérance, le sens de la vie en société, l'autonomie responsable;
- Enfin, il est possible d'affirmer que la famille est un agent de stimulation de l'économie dans la durée et de mobilisation des capacités économiques des parents pour subvenir aux besoins de la famille. La responsabilité parentale d'éducation des enfants et de préparation de leur avenir soutient l'épargne et l'investissement pour le futur, en termes financier comme immobilier, en termes de formation et de savoir. C'est aussi pour préserver pour leurs enfants un environnement acceptable que les parents se mobiliseront pour réduire

^(?) Voir l'avis exploratoire du CESE, adopté par la session plénière du 14.3.2007, sur «L'impact économique et budgétaire du vieillissement des populations», rapporteuse: M^{me} FLORIO.

les pollutions de toutes origines. La plupart des enfants reçoivent aujourd'hui, de leurs parents et de la société, un capital considérablement plus important que leurs parents ou leurs grands-parents en leur temps, sous la forme de soins, d'éducation, de santé, de services sociaux et d'investissement immobilier (pour beaucoup également sous forme d'héritage). C'est en ce sens que l'économiste et démographe Alfred Sauvy pouvait écrire que «l'enfant est un élément actif de la société». A cet égard, on peut dire qu'elle fait entrer une dimension de temps historique dans la vie des personnes, tant sur le plan économique que social et affectif.

6.5 Déjà, durant la Renaissance, Jean Bodin écrivait: «Il n'est de richesse que d'hommes». Tous les États membres de l'Union européenne reconnaissent l'apport positif de la famille sur le plan humain, économique, social, ainsi que sur le plan de l'équilibre affectif, ce pourquoi tous, d'une façon ou d'une autre, conduisent des politiques familiales. Ils savent en effet que l'avenir des peuples passe par leurs enfants.

7. Des politiques familiales dans toute l'Union européenne, mais des politiques différenciées.

7.1 Dans toute l'Union européenne, sont menées des politiques familiales et des politiques destinées à assurer l'égalité hommes/femmes et à permettre de concilier vie professionnelle, vie sociale et vie familiale. Les trois aspects sont liés et forment un tout cohérent même si, selon les pays, l'accent est mis sur l'un des aspects plus que sur les autres. Quoiqu'il en soit, qu'elles soient implicites ou explicites, fortes ou faibles, elles existent dans tous les États membres.

7.2 Les motivations en sont variées: parfois plus d'ordre moral et civique, parfois d'ordre plus économique ou politique. Toutefois le bien-être moral, sanitaire et éducatif des enfants est toujours un élément fondateur des politiques familiales, tout comme le souci de permettre aux parents de s'épanouir en menant de front vie familiale, vie professionnelle et vie sociale.

7.3 La revendication de l'égalité entre les femmes et les hommes en ce qui concerne la vie professionnelle, mais aussi les charges de la vie familiale, inspire certaines politiques familiales, notamment dans les pays scandinaves. En effet, les mesures visant à rendre compatible vie professionnelle et vie familiale, dans un contexte où le lieu du travail est éloigné du foyer et où les interruptions de carrière, en raison de la naissance et de l'éducation des enfants, ne sont pas toujours acceptées et comprises par les entreprises, sont une des clés d'une politique familiale durable visant à permettre l'accueil des enfants dans la société.

7.4 La volonté de garantir l'égalité des chances des enfants dans la société peut aussi soutenir les politiques familiales. Il s'agit aussi, souvent, de compenser les contraintes économiques et les charges nées des responsabilités familiales. Ceci inclut les diverses mesures pour combattre les difficultés rencontrées par les pères, et surtout les mères de famille, sur le marché du travail en raison des obligations éducatives, qui incombent le plus souvent à ces dernières, notamment dans la petite enfance.

7.5 Dans d'autres cas, la question est abordée plus sous l'angle social que familial. Il s'agit alors d'organiser une redistribution des revenus pour combattre la pauvreté, sans toujours rattacher cette politique à l'idée de compensation des charges familiales spécifiques.

7.6 Enfin, il a existé des politiques plus natalistes envisageant explicitement la nécessité de relancer les naissances dans une Europe qui met au monde trop peu d'enfants.

7.7 Toutes les études menées en Europe sur la relation entre le nombre de naissances et un haut niveau d'emploi des femmes démontrent qu'un meilleur niveau de l'indice synthétique de fécondité est une conséquence évidente des possibilités offertes pour concilier les obligations familiales et la vie professionnelle. De meilleurs résultats dans l'augmentation du taux de fécondité pourraient être obtenus grâce à des mesures pour encourager et permettre aux pères de jeunes enfants de mieux partager les responsabilités familiales avec les mères. Il s'agit d'un élément important qu'il convient de souligner auprès des jeunes générations.

7.8 L'allongement de la durée de la vie, l'allongement de la durée de la formation des jeunes gens et les phases de formation tout au long de la vie ont modifié et modifieront les modes d'organisation de la vie professionnelle et familiale. Il serait utile de réfléchir aux moyens d'introduire plus de souplesse, tant dans les parcours de formation que dans les parcours professionnels, afin de rendre plus aisé, pour ceux qui le souhaitent, de fonder une famille sans devoir renoncer à l'épanouissement dans le travail.

8. Les mesures mises en œuvre en faveur de la famille et afin de favoriser l'égalité des chances professionnelles pour les femmes et les hommes

8.1 En pratique, les grandes lignes des principales mesures politiques mises en œuvre en faveur des familles sont les aides financières directes et les services, soit subventionnés, soit gratuits, de garde d'enfants (crèches, garderies, animation de réseaux d'assistantes maternelles, ...). Il convient de veiller à ce que ces mesures favorisent la conciliation d'une vie professionnelle et d'une vie familiale. Il est également important que les services de garde des enfants soient ouverts à tous et abordables pour tous.

8.2 Certaines politiques sont très axées sur les infrastructures de garde des enfants, de congés parentaux d'éducation attractifs et sur une politique active visant à permettre de concilier activité rémunérée et vie familiale, ainsi qu'à faciliter la réinsertion professionnelle à l'issue de ces congés parentaux.

8.3 D'autres misent sur un régime fiscal favorable pour les familles ne disposant que d'un revenu et des systèmes d'allocations pour le parent restant au foyer durant les premières années de l'enfant.

8.4 Certains pays conjuguent des aides financières pour compenser les charges induites par l'éducation des enfants et des mesures visant à concilier vie professionnelle et responsabilités parentales, notamment grâce à des congés parentaux, des services de garde d'enfants, une école maternelle gratuite. Une telle combinaison d'aides financières et de services aux familles semble efficace.

8.5 La question de l'égalité entre les hommes et les femmes, à l'égard des responsabilités familiales et de la conciliation de la vie familiale et professionnelle, est, à l'évidence, très importante pour parvenir à redynamiser les familles européennes. Elle va de pair avec la nécessité d'éliminer les causes structurelles de disparités de revenus hommes/femmes, liées notamment au fait de faire trop souvent peser sur les seules femmes les charges de la garde et de l'éducation des enfants.

8.6 Parvenir à une égalité et un équilibre entre les hommes et les femmes — en fonction des aspirations, des goûts et des dons de chacun —, par rapport à la possibilité de gagner leur vie, de partager les responsabilités parentales, familiales et domestiques, de prendre part à l'action politique ou à d'autres activités d'intérêt collectif, joue un rôle d'une grande importance pour la démographie et le taux de natalité. La plupart des femmes souhaitent légitimement, comme les hommes, avoir une activité professionnelle, des enfants et la possibilité de jouer un rôle dans l'édifice social.

8.7 Partout en Europe, on relève un recul général de l'âge de la maternité et de la paternité qui n'est pas sans conséquence sur la fécondité, même si la science médicale moderne et la recherche en matière de santé publique permettent de lutter contre les risques d'infertilité à un âge plus élevé. Les raisons des maternités plus tardives sont notamment l'allongement des études, mais aussi l'attente de couples d'avoir chacun un emploi suffisamment stable et rémunéré pour pouvoir envisager d'élever des enfants. À cet égard, le chômage des jeunes et la précarité de certains emplois, notamment féminins, ne peuvent qu'avoir un effet négatif sur la fécondité et sur la vie familiale. D'une façon générale, le mode européen d'organisation de la vie économique et sociale, dans lequel les jeunes accèdent de plus en plus tard à une activité professionnelle stable et où l'on fait sortir les actifs de celle-ci de plus en plus tôt, ainsi que les nouveaux modes de vie des jeunes gens, n'encouragent pas la prise de responsabilités familiales et l'accueil d'enfants.

8.8 Pour améliorer ces situations et parvenir à une situation équitable entre femmes et hommes, il faut combiner, à la fois, des mesures de politique familiale et des mesures d'égalité des sexes. Il faut entendre par là, par exemple, des structures d'accueil de qualité pour les enfants, y compris les crèches d'entreprise, ainsi que des mesures juridiques, fiscales et sociales visant à permettre, pour les femmes comme pour les hommes de concilier vie parentale, vie professionnelle et vie sociale. Il serait souhaitable d'envisager dans quelle mesure les grands-parents qui sont encore en activité pourraient assouplir leur temps de travail pour pouvoir jouer leur rôle auprès des petits-enfants. Si nous n'y parvenons pas, le risque est grand de voir les femmes continuer à renoncer aux enfants et à la vie familiale pour se consacrer exclusivement à la recherche d'une carrière professionnelle.

8.9 Il convient également de veiller à ce que les politiques mises en œuvre facilitent le libre choix de la reprise d'un travail rémunéré après une interruption de carrière due à une naissance ou à du temps consacré à l'éducation de jeunes enfants. À cet égard, des stages de formation offerts durant les congés parentaux sont une voie à développer, tout comme les horaires aménagés pour pouvoir s'occuper des jeunes enfants. Le travail à temps partiel choisi doit, dans cet esprit, être développé mais sans nuire à un retour à un travail à temps complet, lorsque la nécessité d'un temps partiel ne se fait plus sentir. Enfin, lorsqu'il y a retour à la vie professionnelle après des congés parentaux, il faut veiller à ce que ce ne soit pas dans un emploi dévalorisé par rapport aux compétences de la mère ou du père qui a interrompu sa carrière pour s'occuper de ses enfants. Le fait d'avoir bénéficié, depuis peu de temps, de ses congés parentaux ne doit pas être considéré comme un élément défavorable, en cas de réduction des effectifs due à des difficultés économiques.

8.10 Il est important que les services publics comme les entreprises, qui se doivent d'être «citoyennes», mettent en œuvre ou favorisent les politiques, les pratiques et les innovations sociales qui facilitent la vie professionnelle des couples qui attendent ou élèvent des enfants. Au-delà des discours et des dispositions législatives, il s'agit aussi d'une question d'attitude collective et psychologique qui fasse que l'enfant ne soit considéré comme un gêneur et, en conséquence, la mère ou le père de famille comme un élément moins productif ou moins «compétitif». Les initiatives qui se développent progressivement de crèches d'entreprise ou de crèches collectives d'entreprises d'une même zone devraient être encouragées. Elles constituent en effet un service très utile aux couples qui exercent des responsabilités professionnelles, tout en réduisant leurs déplacements et en simplifiant la gestion du temps.

8.11 Il est important aussi que les services publics et les entreprises ne méconnaissent pas les problèmes que les pères de jeunes enfants peuvent rencontrer au cours de leur vie professionnelle pour prendre des congés parentaux ou pour diminuer leur temps de travail pour des raisons familiales. Les services publics et les entreprises devraient créer les conditions pour que les pères puissent aussi s'occuper de leurs enfants. Les partenaires sociaux ont un rôle important à jouer dans ce cadre.

8.12 D'une façon générale, il est nécessaire que les pères soient encouragés à réellement partager les responsabilités familiales sur tous les plans et notamment sur le plan éducatif. Beaucoup d'études sociologiques indiquent en effet que «l'absence» du père est la cause de difficultés accrues dans l'éducation des jeunes.

8.13 Ainsi, les politiques menées ou à conduire sont diverses, les difficultés à surmonter de natures différentes, mais les objectifs sont concordants pour permettre aux hommes et aux femmes qui le souhaitent de fonder une famille et d'accueillir des enfants. Toutefois, toutes les enquêtes montrent que le désir d'enfants des Européens n'est pas satisfait et que le souhait du troisième enfant souvent formulé n'est pas réalisé, souvent pour des raisons financières ou matérielles et à cause des difficultés pour concilier carrière professionnelle et vie familiale, notamment pour les mères.

8.14 Il est également un aspect plus immatériel. L'Union européenne, bien qu'une des parties du monde la plus développée et la plus riche, traverse une période d'inquiétude sourde. Après les Trente glorieuses, les incertitudes économiques, les inquiétudes face à la dégradation de l'environnement et au changement climatique, certaines conséquences négatives de la mondialisation, la complexité des sociétés modernes, la perte de confiance des peuples dans la capacité des gouvernements à agir sur les événements ont fait s'installer en Europe un pessimisme diffus peu propice à la natalité. Pour la première fois depuis longtemps, dans plusieurs pays européens, les parents ont le sentiment de ne pouvoir, en vérité, promettre à leurs enfants un avenir meilleur.

8.15 Il est également permis de s'interroger sur la question de savoir si la culture dominante est favorable à la famille et à l'accueil des enfants, si l'image de la réussite familiale est suffisamment valorisante, si l'individualisme et un certain matérialisme consumériste ne font pas oublier que l'homme est un être personnel certes, mais fait pour la vie en communauté. Au demeurant, les préoccupations les plus profondes et les plus

pressantes des Européens concernent la vie familiale: éducation, logement, débouchés professionnels, stabilité affective et épanouissement personnel. Peut-être la priorité serait-elle d'adopter une vision plus optimiste et plus généreuse de la vie familiale puisque, lorsque l'on aborde la question de la famille et de la natalité, l'on touche par définition au plus intime de l'être humain. Il s'agit donc pour les pouvoirs publics, dont la vocation est de rechercher le bien commun, d'ouvrir des possibilités, de garantir aux femmes et aux hommes de ce temps une vraie liberté de pouvoir de fonder une famille et d'accueillir le nombre d'enfants qu'ils souhaitent, sans s'immiscer dans des choix personnels d'épanouissement.

8.16 Les familles sont sources de prospérité économique, notamment lorsque les deux parents ont la possibilité d'exercer une activité professionnelle, et de solidarité sociale. L'Union européenne devrait donc encourager la prise en compte de la dimension familiale dans les politiques économique et sociale de l'Union, et elle devrait promouvoir une politique de la famille durable en s'appuyant sur des exemples de bonnes pratiques.

Bruxelles, le 14 mars 2007.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la protection des travailleurs salariés en cas d'insolvabilité de l'employeur (version codifiée)»

COM(2006) 657 final — 2006/0220 (COD)

(2007/C 161/20)

Le 23 novembre 2006, le Conseil a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 22 février 2007 (rapporteur: M. SOARES).

Lors de sa 434^e session plénière des 14 et 15 mars 2007 (séance du 14 mars 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 160 voix pour, 0 voix contre et 6 abstentions.

1. La proposition de directive à l'examen s'inscrit dans le programme de la Commission consistant à simplifier et à clarifier la législation communautaire afin de la rendre plus accessible et compréhensible pour le citoyen commun.

2. La codification est un processus administratif de grande importance qui doit respecter le processus législatif communautaire normal et il ne peut donc conduire à une quelconque modification de fonds dans les actes sur lequel il porte.

3. L'objectif de la proposition à l'examen est de procéder à une codification de la directive 80/987/CEE du Conseil, du 20 octobre 1980, relative à la protection des travailleurs salariés en cas d'insolvabilité de l'employeur. La nouvelle directive remplacera les différents actes qui y seront intégrés. La proposition à l'examen préserve intégralement le contenu des actes

codifiés, se limitant à les regrouper et aux modifications d'ordre formel requises par le processus de codification lui-même.

4. Bien que la codification soit un processus qui ne peut ni ne doit, de par sa nature, modifier les directives auxquels il se réfère, le CESE estime que la Commission doit, dans le cadre de ses fonctions, aller plus loin que la seule simplification de la législation. Elle doit analyser le contenu de différentes directives afin de résoudre certains points qui se seraient entre-temps avérés peu clairs ou ne plus être du tout d'actualité à la lumière de la réalité.

5. Cependant et dès lors que le présent avis a pour objet la codification d'une directive, le CESE, compte tenu des objectifs proposés au paragraphe 1 et des garanties prévues aux paragraphes 2 et 3, émet un avis favorable sur la proposition de directive à l'examen.

Bruxelles, le 14 mars 2007.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

Avis du Comité économique et social européen sur le «Livre vert — La protection diplomatique et consulaire du citoyen de l'Union dans les pays tiers»

COM(2006) 712 final

(2007/C 161/21)

Le 28 novembre 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 «Livre vert — La protection diplomatique et consulaire du citoyen de l'Union dans les pays tiers».

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 22 février 2007 (rapporteur: M. VOLEŠ).

Lors de sa 434^e session plénière des 14 et 15 mars 2007 (séance du 14 mars 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 170 voix pour, 0 voix contre et 1 abstention.

1. Synthèse des conclusions et recommandations

1.1 Le CESE souligne que le droit à la protection diplomatique et consulaire dont bénéficient les citoyens de l'UE dans les pays tiers rend plus tangible la citoyenneté de l'Union.

1.2 Aussi le CESE insiste-t-il dans ce contexte sur la nécessité de bien mieux informer les citoyens quant à ce droit et considère comme insuffisants les résultats enregistrés à ce jour par les campagnes d'information. Il demande que les organisations de la société civile dont les membres se rendent dans les pays tiers soient associées aux activités d'information menées par l'UE et les États membres.

1.3 Le CESE fait observer que le portail internet de l'UE destiné aux voyageurs (www.travel-voyage.consilium.europa.eu) ne donne aucune information quant aux États membres représentés dans le pays tiers sélectionné ni, le cas échéant, l'adresse et les coordonnées de leurs missions diplomatiques. Le Comité préconise de centraliser ces données ainsi que toutes les autres informations nécessaires sur un site internet aisément accessible et répertorié à une adresse simple.

1.4 À titre d'information, le droit à la protection dans les pays tiers tel que visé à l'article 20 du traité CE devrait être obligatoirement reproduit dans l'ensemble des passeports délivrés par les États membres de l'UE.

1.5 Il convient de mieux coordonner les conseils aux voyageurs se rendant dans des pays tiers et de les publier sous une forme qui les rende accessibles au plus grand nombre, par exemple à l'adresse internet visée au paragraphe 1.3.

1.6 Le CESE recommande que toutes les mesures relatives au droit à la protection diplomatique et consulaire soient publiées non seulement au Journal officiel mais également diffusées dans les médias de tous les États membres et intégrées à la stratégie de communication de la Commission.

1.7 Le CESE approuve l'unification de l'étendue et de la base juridique de la protection consulaire que les différents États membres accordent dans les pays tiers et demande qu'elle intervienne sans délai, le cas échéant par une harmonisation des dispositions nationales. Dans le cadre de l'harmonisation dans ce domaine, il convient de rendre publiques l'étendue et les conditions de la protection accordée par chaque État membre.

1.8 Le CESE accueille favorablement la proposition d'extension de la protection du citoyen européen aux membres de sa famille n'ayant pas la nationalité d'un État membre.

1.9 Le CESE souscrit à la proposition consistant à étendre également la protection diplomatique et consulaire à l'identification et au rapatriement des dépouilles des citoyens européens décédés et des membres de leur famille qui n'ont pas la citoyenneté de l'UE. Il invite à cet égard les États membres qui n'ont pas encore ratifié la convention du Conseil de l'Europe du 26 octobre 1973 sur le transfert des corps des personnes décédées à le faire rapidement (seuls 15 États membres ont jusqu'à présent ratifié cette convention).

1.10 Le CESE préconise de simplifier les procédures d'octroi d'aides pécuniaires aux citoyens de l'UE se trouvant dans des pays tiers, notamment en leur permettant de rembourser les avances octroyées directement aux autorités de l'État qui a prêté assistance, en renonçant au remboursement de ces avances lorsque les sommes en jeu sont très faibles et en instaurant un dispositif simple de compensation des créances entre les États membres.

1.11 La création de bureaux communs dans les régions où les États membres sont relativement peu représentés constitue indubitablement une avancée. Cela étant, il convient de clarifier l'ensemble des questions qu'elle pose au plan législatif et au regard du droit international. Le CESE recommande de recourir activement à d'autres formes de collaboration, qui consisteraient, par exemple à détacher des agents consulaires des États membres qui ne sont pas représentés dans un État donné auprès des missions diplomatiques ou consulaires de ceux qui le sont, ou à ce qu'un poste consulaire d'un État membre assume des fonctions consulaires pour le compte d'un autre pays de l'UE ou que plusieurs États membres nomment la même personne en qualité de fonctionnaire consulaire, conformément aux articles 8 et 18 de la convention de Vienne sur les relations consulaires ainsi qu'à utiliser les programmes de formation destinés au personnel consulaire des États membres.

1.12 Le CESE souhaiterait que les lignes directrices du groupe de travail chargé de la coopération en matière de protection consulaire des citoyens de l'UE dans les pays tiers (COCON) deviennent juridiquement contraignantes afin de ne pas placer dans une situation d'incertitude juridique les citoyens de l'UE nécessitant une protection dans un pays tiers.

1.13 Les missions diplomatiques et consulaires des États membres représentés dans un pays tiers donné devraient disposer d'une liste, actualisée régulièrement, des coordonnées de contact des autorités compétentes des États membres qui n'y sont pas représentés. Ainsi, elles pourraient, en cas de nécessité, permettre aux ressortissants communautaires concernés de prendre contact avec elles. Ces missions diplomatiques et consulaires devraient également être en possession de liste d'interprètes travaillant dans les langues des États membres qui ne sont pas représentés dans le pays.

1.14 Les délégations de la Commission européenne dans les pays tiers pourraient contribuer à la protection consulaire des citoyens de l'UE en capitalisant sur l'expérience qu'elles ont acquise dans le cadre de leurs compétences en matière de protection des navires et des pêcheurs des États membres de l'Union européenne.

1.15 Il convient de renforcer le rôle de la Commission s'agissant de la coordination des activités des États membres concernant la protection diplomatique et consulaire des citoyens européens dans les États tiers.

2. Introduction

2.1 La Commission européenne a publié le 28 novembre 2006 un Livre vert intitulé «Protection diplomatique et consulaire du citoyen de l'Union dans les pays tiers». Le droit à la protection diplomatique et consulaire a été consacré par le traité de Maastricht. Ainsi, l'article 20 du traité instituant la Communauté européenne prévoit que «tout citoyen de l'Union bénéficie, sur le territoire d'un pays tiers où l'État membre dont il est ressortissant n'est pas représenté, de la protection de la part des autorités diplomatiques et consulaires de tout État membre, dans les mêmes conditions que les nationaux de cet État»⁽¹⁾. Ce droit a par ailleurs été repris dans la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (voir son article 46) qui a été proclamée solennellement en 2000⁽²⁾. L'article 20 du traité laisse le soin aux «États membres d'établir entre eux les règles nécessaires et d'engager les négociations internationales requises en vue d'assurer cette protection».

2.2 Les États membres ont adopté la décision 95/553/CE⁽³⁾ qui détermine cinq cas dans lesquels un citoyen de l'Union peut adresser une demande de protection diplomatique ou consulaire à une représentation diplomatique d'un État membre dont il n'est pas ressortissant:

- l'assistance en cas de décès;
- l'assistance en cas d'accident ou de maladie graves;
- l'assistance en cas d'arrestation ou de détention;
- l'assistance aux victimes de violences;
- l'aide et le rapatriement des citoyens de l'Union européenne en difficulté.

Les représentations diplomatiques des États membres dans un État tiers peuvent également venir en aide pour d'autres cas au citoyen de l'Union européenne qui en fait la demande.

2.3 Le citoyen demandant à bénéficier de l'aide de la représentation diplomatique d'un État membre doit apporter la preuve qu'il possède la nationalité d'un État membre de l'Union européenne par la production d'un passeport ou d'un titre d'identité. En cas de perte ou de vol des documents, sa nationalité peut, si nécessaire, être vérifiée auprès des autorités de l'État membre dont il revendique la nationalité. Des modalités d'octroi d'avances pécuniaires aux citoyens de l'Union ont été établies. Aucune avance ne peut être octroyée sans l'autorisation du ministère des affaires étrangères ou d'une mission diplomatique de l'État dont le demandeur possède la nationalité. Il est prévu que cette décision soit révisée cinq ans après son entrée en vigueur qui n'est intervenue qu'en 2002.

⁽¹⁾ JO C 325 du 24.12.2002.

⁽²⁾ Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, Nice, 7.12.2000.

⁽³⁾ JO L 314 du 28.12.1995, pp. 73-76.

2.4 Les États membres ont mis en place un groupe de travail pour la coopération consulaire ou COCON chargé d'assurer l'échange d'expériences. Ce groupe de travail a élaboré des lignes directrices, non contraignantes, sur la protection consulaire des citoyens de l'UE dans les pays tiers⁽⁴⁾.

2.5 Dans sa communication sur la mise en œuvre du programme de La Haye, la Commission a formulé un certain nombre de propositions concernant la protection diplomatique et consulaire⁽⁵⁾. L'ancien ministre français des affaires étrangères Michel Barnier a élaboré un rapport détaillé qu'il a remis au Conseil de l'UE et dans lequel il propose toute une panoplie de mesures destinées à instaurer un système de protection civile au sein de l'Union européenne et en dehors de ses frontières qui inclurait également la protection diplomatique et consulaire⁽⁶⁾. Durant la présidence autrichienne, le Conseil a repris dans son rapport du 15.6.2006 les mesures adoptées en vue de renforcer la protection des citoyens de l'Union dans les pays tiers⁽⁷⁾. La Commission présentera en 2007 un cinquième rapport sur la citoyenneté de l'Union qui devrait notamment contenir un certain nombre de propositions visant à accroître la protection diplomatique et consulaire.

2.6 La protection des citoyens de l'Union européenne revêt une importance croissante à la fois en raison de la forte augmentation du nombre de ressortissants communautaires qui se rendent dans des pays tiers (180 millions d'Européens voyagent chaque année hors des frontières de l'UE) et de l'absence de représentation diplomatique de plusieurs États membres dans certains pays tiers. Une enquête Eurobaromètre de juillet 2006 a fait apparaître que près de la moitié des personnes interrogées avaient l'intention de se rendre dans des pays tiers dans les trois années à venir⁽⁸⁾.

2.7 La Commission entend par conséquent consulter les parties concernées sur le catalogue de mesures présentées dans son Livre vert et destinées à renforcer le principe de la protection des citoyens européens dans les pays tiers, dans la mesure où il s'agit d'un droit essentiel que la citoyenneté de l'Union confère à chaque ressortissant communautaire. Ces mesures tiennent également compte des expériences liées aux conséquences de catastrophes naturelles, telles que le tsunami ou l'ouragan Katrina, des conflits armés dans les Balkans ou au Liban et des actes terroristes perpétrés à Bali et à Charm-El-Cheikh.

2.8 Parmi les mesures proposées figurent:

- l'amélioration de l'information des citoyens européens sur leur droit à la protection diplomatique et consulaire dans les pays tiers et sur la représentation des États membres de l'UE dans les pays tiers;
- la reproduction de l'article 20 du traité CE dans les passeports des ressortissants communautaires;
- la présentation coordonnée des avis aux voyageurs;
- l'examen de l'étendue des conditions de la protection et de sa base juridique, qui diffèrent d'un État membre à l'autre, et éventuellement leur rapprochement;

⁽⁴⁾ Lignes directrices sur la protection consulaire des citoyens européens dans les pays tiers, document n° 10109/06 du 2.6.2006 du Conseil de l'UE.

⁽⁵⁾ Communication de la Commission COM(2006) 331 final du 28.6.2006.

⁽⁶⁾ Rapport de Michel Barnier Pour une force européenne de protection civile: europe aid3 9.5.2006.

⁽⁷⁾ Rapport de la présidence du Conseil de l'UE, document n° 10551/06 du 15.6.2006.

⁽⁸⁾ Flash Eurobaromètre 188 — Décembre 2006.

- l'intégration de la protection des citoyens de l'UE dans les accords bilatéraux conclus par les États membres et l'Union européenne avec les États tiers, notamment la possibilité de confier aux délégations de la Commission dans les pays tiers le soin de donner suites aux demandes de protection diplomatique;
- l'extension de la protection consulaire du citoyen européen aux membres de sa famille ayant la nationalité d'un État tiers;
- l'extension de la protection conférée par les textes communautaires à l'identification et au rapatriement des dépouilles;
- la simplification des procédures d'avances pécuniaires;
- la création de bureaux consulaires communs dans un premier temps dans les Caraïbes, les Balkans, l'Océan Indien et l'Afrique de l'Ouest et l'organisation de campagnes d'information encourageant les citoyens à s'enregistrer auprès de ces bureaux communs;
- la formation des agents consulaires des États membres et des fonctionnaires de la Communauté.

3. Observations sur les différentes propositions de la Commission

3.1 Le Comité souligne que le droit des citoyens de l'UE à la protection dans un pays tiers, assurée par la représentation d'un État membre autre que celui dont le citoyen est ressortissant, constitue une preuve concrète des avantages qu'apporte l'UE, renforce le sentiment d'appartenance et est l'expression du sens de la citoyenneté de l'Union.

3.2 Dans ce contexte, le Comité indique qu'il est nécessaire que les citoyens soient bien mieux informés du droit à la protection consulaire dans les pays tiers. Les données actuellement disponibles montrent que le degré d'information est minimal. Selon un sondage Eurobaromètre, seuls 23 % des citoyens européens ayant l'intention de voyager dans un pays tiers connaissent l'existence de ce droit. Il ne suffit pas de coller des affiches dans les aéroports, les ports et les gares, et de distribuer des brochures et des dépliants par l'intermédiaire des agences de voyage. Il convient d'associer également aux actions d'information les organisations d'entrepreneurs, les organisations d'employeurs et les organisations non gouvernementales, étant donné qu'un grand nombre de personnes voyageant dans des pays tiers ne sont pas des touristes mais des entrepreneurs, des commerçants, des employés, ou des personnes travaillant pour des organisations humanitaires. Des liens vers les informations sur la protection consulaire figurant en ligne sur le portail de l'UE pourraient être placés sur le site internet des organisations dont les membres voyagent dans les pays tiers.

3.3 Afin de faire valoir le droit à la protection dans les pays tiers, il est essentiel de savoir quels États membres disposent d'une représentation dans un pays donné et de connaître leurs coordonnées. Ces informations sont très difficiles à obtenir, et la fonction de la page internet www.travel-voyage.consilium.europa.eu qui devrait indiquer ces renseignements ne fonctionne toujours pas. Le Comité recommande que ces informations et d'autres soient rassemblées sur un portail internet facile d'accès et à l'adresse simple, auquel on pourrait accéder en cas d'urgence, également depuis un pays tiers, pour y trouver les informations nécessaires.

3.4 Les informations sur le droit à la protection dans les pays tiers prévu à l'article 20 devraient être obligatoirement imprimées dans tout passeport émis par un État membre de l'UE. Il faudrait également indiquer dans les passeports l'adresse de contact où peuvent être obtenues les informations concrètes mentionnées au paragraphe 3.2 ou joindre ces informations au passeport lors de son émission.

3.5 Les consignes et les conseils aux voyageurs sont émis par les autorités nationales; il arrive même que les recommandations des différents États membres en matière de voyage dans les pays tiers soient diamétralement opposées. Bien que ces divergences aient des causes objectives, comme l'approche différenciée d'un pays tiers envers différents États membres, il faudrait veiller à coordonner davantage les recommandations faites aux voyageurs entre les États membres par le biais de leur représentation diplomatique et consulaire dans les pays tiers, et à publier les recommandations de façon à ce qu'elles soient accessibles au plus grand nombre. Il convient d'envisager la possibilité de publier ces recommandations de manière centralisée sur un portail internet comme mentionné au paragraphe 3.2.

3.6 La Commission propose que toute mesure visant à mettre en œuvre l'article 20 soit publiée au Journal officiel, afin que les citoyens soient mieux informés de leurs droits. Le Comité souscrit à cette proposition, mais estime qu'elle est insuffisante et que ces mesures devraient également être publiées dans les médias de tous les États membres et pourraient en outre être intégrées dans la stratégie de communication de la Commission.

3.7 Le Comité partage l'avis de la Commission, selon lequel il est nécessaire d'uniformiser l'étendue et la base juridique de la protection consulaire assurée dans les pays tiers par les différents États membres, et plaide pour que l'on procède à cette uniformisation dans les meilleurs délais, le cas échéant en passant par une harmonisation des réglementations nationales. Cela permettrait de supprimer les limitations d'accès de certains États membres à ce droit; en effet, certains pays par exemple n'autorisent pas de poursuites judiciaires sur la base d'une plainte déposée par un citoyen pour non-assistance à personne en danger, ou bien retiennent le passeport lorsqu'une aide financière est fournie. D'ici à l'aboutissement de l'harmonisation, il convient que l'étendue et les conditions de la protection assurée par les différents États membres soient portées à la connaissance de tous les citoyens de l'UE sur le portail internet mentionné ci-dessus.

3.8 Le Comité salue la proposition d'étendre la protection aux membres de la famille de citoyens de l'UE qui sont ressortissants de pays tiers, et recommande que soit utilisée la procédure prévue à l'article 22 du traité instituant la CE et permettant d'élargir les droits inscrits dans le traité. Il s'agit d'une question humanitaire exigeant une solution rapide, comme l'ont montré les événements du tsunami, de la guerre au Liban et d'autres cas.

3.9 Le Comité soutient la proposition d'étendre également la protection fournie à l'identification et au transport des dépouilles mortelles de citoyens européens et de membres de leur famille n'ayant pas la citoyenneté de l'UE. Dans ce contexte, il appelle les États membres n'ayant pas encore ratifié la convention du Conseil de l'Europe du 26 octobre 1973 sur le transfert des corps des personnes décédées (jusqu'à présent ratifiée par 15 États membres seulement), à le faire de toute urgence.

3.10 L'un des besoins les plus courants des citoyens de l'UE dans les pays tiers concerne l'aide financière pour les situations d'urgence, qui peuvent survenir à la suite de catastrophes naturelles, comme en raison d'un vol ou à la suite d'une maladie ou d'un accident. Le Comité recommande que l'on simplifie le système actuel qui nécessite le consentement des autorités de l'État membre dont le demandeur est un ressortissant et qui prévoit le remboursement ultérieur des montants par l'intermédiaire des autorités de cet État. Il recommande par ailleurs que l'on envisage la possibilité de rembourser les sommes engagées directement à l'entité publique fournissant l'aide, de renoncer à ce remboursement dans le cas de montants très bas, et de mettre en place un système simple de compensation des créances entre États membres, etc.

3.11 La création de bureaux consulaires dans les régions où il y a relativement peu de représentations des États membres constitue une mesure judicieuse afin de renforcer la coopération des États membres dans le domaine de la représentation diplomatique et consulaire. Le Comité escompte que soient réglés tous les aspects législatifs et de droit international, en particulier le statut de ces bureaux, la juridiction dont ils dépendront, leur lien avec la délégation de la Commission dans le pays concerné, le mode de financement, l'accord du pays d'établissement en ce qui concerne l'instauration du bureau et ses compétences, et la conformité à la convention de Vienne sur les relations diplomatiques et la convention de Vienne sur les relations consulaires.

3.12 Le Comité prône le recours actif à d'autres formes de coopération, qui permettraient, par exemple, qu'un poste consulaire d'un État membre exerce des fonctions consulaires pour le compte d'un autre pays de l'UE ou que plusieurs États membres de l'UE nomment la même personne en qualité de fonctionnaire consulaire, que du personnel consulaire d'États membres non représentés soit envoyé dans une représentation d'un autre État membre, ou encore que des programmes de formation du personnel consulaire des États membres soient utilisés.

3.13 Le Comité soutient l'initiative de la Commission visant à utiliser les bureaux communs également pour approfondir la coopération des États membres dans le domaine de la politique des visas, notamment pour ce qui est de la possibilité d'instaurer un guichet commun pour le dépôt de demandes de visas et leur délivrance; cependant, il estime que cette problématique n'est pas en lien direct avec le droit à la protection consulaire pour

les citoyens de l'UE, et qu'il n'est dès lors pas nécessaire de les associer.

4. Propositions complémentaires du Comité

4.1 Le Comité est d'avis qu'il serait utile que les instructions du groupe de travail des affaires consulaires COCON deviennent juridiquement contraignantes, ce qui remédierait à l'insécurité juridique à laquelle sont confrontés les citoyens de l'UE nécessitant une protection dans les pays tiers.

4.2 Les missions diplomatiques et les services consulaires des États membres représentés dans un pays tiers devraient disposer d'une liste de contacts régulièrement actualisée au ministère des affaires étrangères, dans les missions diplomatiques et les services consulaires des États membres qui ne sont pas représentés dans ce pays, afin de permettre aux citoyens de l'UE de les contacter en cas de besoin.

4.3 Comme l'a montré un sondage Eurobaromètre, les citoyens de l'UE tiennent tout particulièrement à pouvoir communiquer dans leur langue maternelle en cas de difficultés. Pour ce faire, il faudrait que les représentations des États membres disposent de listes d'interprètes des langues des États membres non représentés dans un pays donné.

4.4 Le Comité recommande que l'on examine la possibilité de recourir davantage aux délégations de la Commission européenne dans les pays tiers afin d'assurer la protection consulaire des citoyens de l'UE, en se basant sur l'expérience des compétences de ces délégations en matière de protection des embarcations et des pêcheurs d'États membres de l'UE. Aussi prône-t-il l'ouverture de négociations avec les pays tiers concernés au sujet de la reconnaissance des droits de la délégation de la Commission à assurer la protection des citoyens de l'UE dans les cas convenus.

4.5 Le Comité est favorable au renforcement du rôle de la Commission en matière de coordination des actions des États membres destinées à assurer une protection diplomatique et consulaire des citoyens de l'UE dans les pays tiers, comme cela a été prévu dans le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe, qui vise à renforcer les droits des citoyens de l'UE.

Bruxelles, le 14 mars 2007.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission — Mettre en œuvre le programme communautaire de Lisbonne — Les services sociaux d'intérêt général dans l'Union européenne»

COM(2006) 177 final

(2007/C 161/22)

Le 26 avril 2006, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 21 février 2007 (rapporteur: M. HENCKS).

Lors de sa 434^e session plénière des 14 et 15 mars 2007 (séance du 15 mars), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 143 voix pour, 61 voix contre et 9 abstentions.

1. Recommandations et évaluation

1.1 Les services sociaux d'intérêt général ont pour finalité la cohésion sociale, territoriale et économique par la mise en œuvre de solidarités collectives afin de répondre notamment à toutes les situations de fragilisation sociale, susceptibles de porter atteinte à l'intégrité physique ou morale des personnes: maladie, vieillesse, incapacité de travail, handicap, précarité, pauvreté, exclusion sociale, toxicomanie, difficultés familiales et de logement, difficultés liées à l'intégration des personnes étrangères.

Les SSIG revêtent également une dimension d'intégration qui va au-delà de la simple assistance et de l'action en faveur des plus démunis. Leur objectif est aussi de répondre à l'ensemble des besoins permettant l'accès de tous aux services sociaux fondamentaux; ils participent à l'exercice effectif de la citoyenneté et des droits fondamentaux.

1.2 Il ne s'agit dès lors pas d'opposer l'économique au social, mais de promouvoir une synergie constructive et une combinaison harmonieuse entre les deux.

1.3 Dans cet ordre d'idées, le CESE estime que plutôt que de se pencher sur une distinction hasardeuse et de plus évolutive sur le caractère économique ou non économique d'un service d'intérêt général, il y a lieu de considérer la nature même du service, ses missions, ses objectifs, et de déterminer quels services tombent dans le champ d'application des règles de concurrence et du marché intérieur et quels services, pour des raisons d'intérêt général et de cohésion sociale, territoriale et économique conformément au principe de subsidiarité, doivent en être exemptés par les autorités publiques communautaires, nationales, régionales ou locales.

1.4 Il y a lieu, dès lors, de définir au niveau communautaire des références communes en matière de services d'intérêt général, les normes communes que l'on devra retrouver pour tous les services d'intérêt général (économiques et non économiques), y compris les services sociaux d'intérêt général, à retenir dans une directive-cadre, adoptée en codécision, susceptible d'établir un encadrement communautaire adapté à leurs spécificités.

1.5 En vue d'un accomplissement non abusif, non discriminatoire et transparent de la mission d'intérêt général, les raisons d'intérêt général et de cohésion sociale, territoriale et économique de ces services devraient être retenues par les États membres dans un acte juridique officiel de «mandatement» ou équivalent, ainsi que dans des règles d'agrément, manifestant la mission que l'autorité publique compétente d'un État membre confie aux prestataires pour la fourniture d'un SIG et fixant leurs droits et devoirs, sans préjudice de la capacité d'initiative reconnue aux opérateurs par la réglementation.

1.6 En ce qui concerne l'évaluation des services sociaux d'intérêt général le CESE rappelle dans ce contexte sa proposition de créer un observatoire indépendant pour l'évaluation des services d'intérêt général économiques et non économiques, composée de représentants du Parlement européen, du Comité des régions et de représentants de la société civile organisée du Comité économique et social européen. Au niveau national, régional et local, les autorités publiques doivent associer tous les acteurs, prestataires et bénéficiaires de services sociaux, partenaires sociaux, organismes d'économie sociale et de lutte contre l'exclusion, etc. à la régulation des services sociaux d'intérêt général.

2. Introduction

2.1 Les services sociaux d'intérêt général, tout comme les SIG, dont ils sont une composante, fondent la dignité humaine et garantissent le droit de chacun à la justice sociale et au plein respect de ses droits fondamentaux, tels que définis par la Charte des droits fondamentaux ainsi que par les engagements internationaux contenus, notamment, par la Charte sociale européenne révisée et la Déclaration Universelle des droits de l'Homme. Ils participent à l'exercice effectif de la citoyenneté. Ils ont pour finalité la cohésion sociale, territoriale et économique par la mise en œuvre de solidarités collectives afin de répondre notamment à toutes les situations de fragilisation sociale, susceptibles de porter atteinte à l'intégrité physique ou morale des personnes: maladie, vieillesse, incapacité de travail, handicap, précarité, pauvreté, exclusion sociale, toxicomanie, difficultés familiales et de logement, difficultés liées à l'intégration des personnes étrangères.

Toutefois, les SSIG revêtent une dimension d'intégration qui va au-delà de la simple assistance et de l'action en faveur des plus démunis. Leur objectif est aussi de répondre à l'ensemble des besoins permettant l'accès de tous aux services sociaux fondamentaux.

2.2 L'apport spécifique des services sociaux d'intérêt général repose donc sur un lien particulier aux droits fondamentaux dont l'exercice effectif relève de la responsabilité des autorités publiques locales, régionales, nationales et européennes, conformément aux principes de subsidiarité et de proportionnalité en vertu desquels l'action de la Commission n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du traité.

2.3 La tarification ne reflétant pas toujours directement le coût de ces services, ni celui résultant de la loi de l'offre et de la demande, ils ne pourraient pas être fournis à un prix accessible pour tous sans une part de financement collectif.

2.4 À côté de sa mission d'assurer le financement des SSIG, l'autorité publique assume la responsabilité globale de garantir le fonctionnement des services sociaux et le maintien de leur haut niveau de qualité, dans le respect des compétences des acteurs.

2.5 En outre, les services sociaux d'intérêt général, comme d'ailleurs tous les services d'intérêt général, ne constituent pas seulement un élément important de cohésion économique et sociale, mais contribuent aussi de façon significative à la compétitivité de l'économie européenne et représentent d'importants gisements d'emplois de proximité.

2.6 L'éventail des services sociaux est extrêmement vaste et regroupe notamment maisons de retraite, établissements pour personnes handicapées, centres d'hébergement de personnes en situation de détresse, foyers pour enfants, femmes battues, immigrés et réfugiés, centres de convalescence, maisons de soins, organismes de logement social ou de protection de la jeunesse, d'action sociale et éducative, internats scolaires, foyers de jour, crèches et garderies, centres médico-sociaux, de santé, de réadaptation, de formation professionnelle, services d'aide à la personne et à domicile, à la vie familiale.

2.7 Ces services sont, dans tous les États membres, fournis par des opérateurs à statuts divers, dont un nombre considérable d'organismes de solidarité d'économie sociale et coopérative, sans but lucratif (associations, mutuelles, coopératives, fondations), d'origine extrêmement variée (publique, caritative, philanthropique, religieuse, privée, etc.). L'activité de ces services est régie par des cadres de régulation et de financement qui sont déterminés par les autorités publiques.

3. Proposition de la Commission

3.1 Dans le cadre de la mise en œuvre du programme communautaire de Lisbonne la Commission a présenté le 26 avril 2006 une communication sur les services sociaux d'intérêt général qui fait suite au livre blanc sur les services d'intérêt général (COM(2004) 374 final) et au vote du Parlement européen du 16 février 2006 sur la directive «Services dans le marché intérieur».

3.2 Cette communication, à «caractère interprétatif», devant apporter les clarifications juridiques requises, ne concerne que

les services sociaux — à l'exclusion des services de santé (qui feront l'objet d'une initiative spécifique en 2007)-, et ne prévoit pas, dans l'immédiat, d'initiative législative en la matière. Elle examinera et décidera de la nécessité et de la possibilité juridique d'une proposition législative à la lumière du processus ouvert et continue de consultation de tous les acteurs concernés, des rapports bisannuels sur les services sociaux et d'une étude en cours pour établir un tel premier rapport en 2007.

3.3 La communication se situe dans le contexte de la responsabilité partagée de la Communauté et des États membres à l'égard des services d'intérêt économiques général établie par l'article 16 du traité CE.

3.4 La Communication définit les SSIG en deux groupes, d'une part, les régimes légaux et les régimes complémentaires de protection sociale, et d'autre part, des autres services essentiels prestés directement à la personne tels que l'aide aux personnes dans la maîtrise des défis et crises de la vie, l'insertion complète dans la société, l'inclusion de personnes handicapées ou ayant des problèmes de santé, le logement social.

3.5 Tous ces services sociaux se basent sur divers aspects caractéristiques tels que la solidarité, la polyvalence et la personnalisation (adaptation aux besoins de chaque destinataire), le but non lucratif, le volontariat, le bénévolat, l'ancrage culturel, ou une relation asymétrique fournisseur-utilisateur.

3.6 Selon la Commission, la modernisation des services sociaux se trouve au cœur des enjeux européens d'actualité; elle reconnaît que les services sociaux font partie intégrante du modèle social européen et même s'ils ne constituent pas une catégorie juridique distincte au sein des services d'intérêt général ils occupent néanmoins une place spécifique comme piliers de la société et de l'économie européenne car ils contribuent à l'effectivité des droits sociaux fondamentaux.

3.7 La Commission constate que le secteur en pleine expansion est soumis à un processus de modernisation afin de faire face aux tensions entre universalité, qualité, et soutenabilité financière. Une part croissante des services sociaux, jusqu'alors gérés directement par les autorités publiques, relèvent dorénavant des règles communautaires régissant le marché intérieur et la concurrence.

3.8 La Commission reconnaît que la situation juridique des services sociaux d'intérêt général par rapport aux règles de la concurrence est ressentie par les opérateurs publics et les opérateurs privés dans le domaine social comme une source d'incertitude que selon ses dires, elle s'efforce de réduire ou d'en clarifier l'impact, sans toutefois pouvoir l'abolir.

4. Observations générales

4.1 Dans son livre blanc sur les services d'intérêt général, la Commission avait annoncé la publication, dans le courant de l'année 2005, d'une communication sur les services sociaux d'intérêt général, ces services recouvrant, selon ledit livre blanc, les services de santé, les soins de longue durée, la sécurité sociale, les services de l'emploi et le logement social.

4.2 En ces temps d'incertitude sur la croissance et l'emploi, alors que s'accroissent les fossés entre les couches les plus démunies et les plus aisées, et entre les régions les plus riches de l'Union et les plus pauvres, malgré les programmes communautaires ou nationaux de lutte contre l'exclusion et la pauvreté, le besoin en services sociaux d'intérêt général devient de plus en plus grand, ceci d'autant plus que les évolutions démographiques génèrent de nouvelles demandes.

4.3 Le CESE ne peut donc que se féliciter de la publication de la Communication de la Commission qui traduit l'importance des services sociaux pour les citoyens, le rôle particulier que ces services jouent en tant que partie intégrante du modèle social européen et l'utilité de développer une approche systématique afin d'identifier et de reconnaître les particularités de ces services afin de clarifier le cadre dans lequel ils fonctionnent et peuvent, selon la terminologie de la Commission, être «modernisés». Cependant au lieu de parler de «modernisation», le CESE préfère parler d'amélioration de la qualité et de l'efficacité.

4.4 En effet, il ne s'agit pas d'être à la mode de telle ou de telle tendance quelque soit sa nature, ni comme le fait la Commission ⁽¹⁾ d'associer la modernisation à l'externalisation des tâches du secteur public vers le secteur privé, mais il s'agit d'adapter régulièrement les prestations en fonction des besoins sociaux des citoyens et des collectivités territoriales, de même que des progrès techniques et économiques et des nouveaux impératifs découlant de l'intérêt général.

4.5 Le CESE regrette que dans la Communication sous avis, la Commission ait, contrairement à ce qu'elle avait annoncé, exclu les services de santé, alors que les interactions et synergies entre services sociaux et services de santé sont particulièrement nombreuses. La question «*quel est le lien entre les services de santé et d'autres services connexes, tels que les services sociaux et les soins de longue durée?*» que la Commission pose dans sa consultation du 26 septembre 2006 concernant une action communautaire dans le domaine des services de santé, et à laquelle elle demande une réponse pour le 31 janvier 2007, aurait donc dû être posée avant la prise de décision d'une communication portant uniquement sur les services sociaux.

4.6 À défaut de toute note explicative, cette démarche reste incompréhensible, ceci d'autant plus que dans l'énumération de ce qu'il faut entendre par services sociaux, la Commission énumère spécifiquement l'inclusion des personnes ayant des besoins à long terme liés à un problème de santé.

4.7 Jusqu'ici les services de santé qui sont appelés à fournir à la population un accès universel à des soins de qualité et qui fonctionnent sur la base du principe de solidarité, ont toujours été considérés comme des instruments de la politique sociale, au même titre que les services d'aide sociale personnalisée.

⁽¹⁾ COM(2006) 177 final; point 2.1, 3^e tiret.

5. Observations particulières

5.1 Description des services sociaux d'intérêt général

5.1.1 Sous réserve des remarques sub 4.5 ci-avant, le CESE partage la description des particularités spécifiques des services sociaux d'intérêt général telle qu'elle est proposée par la Communication sous avis. Cette description est reprise de façon large et formulée de manière extensible ce qui laisse suffisamment de marge pour tenir compte de développements futurs dans ce secteur.

5.1.2 Le CESE approuve le renvoi de la Communication au rôle particulier des services à la personne dans l'exercice des droits fondamentaux, ce qui met en exergue l'importance et la justification des services sociaux.

5.1.3 La description par la Communication des conditions d'application du cadre commun se limite toutefois aux cas les plus usuels. Le CESE donne à considérer que les systèmes différents d'un Etat membre à un autre; l'énumération des catégories (délégation partielle ou complète d'une mission sociale, partenariat public/privé) ne répond pas toujours à ces différences et diversités. Le CESE approuve donc la consultation publique prévue comme un élément important afin de disposer de plus d'informations sur l'activité des services sociaux et leur mode d'action.

5.2 Marché intérieur CE et règles concurrentielles

5.2.1 Le Traité CE reconnaît aux États membres, la liberté de définir des missions d'intérêt général et d'établir les principes d'organisation qui en découlent pour les prestataires chargés de les accomplir.

5.2.2 Toutefois, dans l'exercice de cette liberté (qui doit se faire dans la transparence, sans abuser de la notion d'intérêt général), les États membres doivent tenir compte du droit communautaire et sont tenus, par exemple, de respecter le principe de non-discrimination et le droit communautaire des marchés publics et des concessions lorsqu'ils organisent un service public, y compris un service social.

5.2.3 En outre, lorsqu'il s'agit de services considérés comme économiques, la compatibilité de leurs modalités d'organisation avec d'autres domaines du droit communautaires (notamment la libre prestation des services et la liberté d'établissement, et le droit de la concurrence) doit également être assurée.

5.2.4 Suivant la jurisprudence communautaire la quasi-totalité des services prestés dans le domaine social, à l'exception des régimes de sécurité sociale basés sur la solidarité, peuvent être considérés comme des activités économiques.

5.2.5 La définition extensive de la CJCE en ce qui concerne la qualification d'activités économiques, et acceptée par les institutions européennes ⁽²⁾ a pour conséquences que les règles communautaires de concurrence et du marché intérieur (aides

⁽²⁾ C'est ainsi que dans sa Communication de 2000, la Commission européenne écrivait que «conformément à la jurisprudence de la Cour de justice, nombre d'activités exercées par des organismes dont les fonctions sont essentiellement sociales, qui ne réalisent pas de profits et n'ont pas pour objectif de pratiquer une activité industrielle ou commerciale, seront normalement exclues de l'application des règles communautaires relatives à la concurrence et au marché intérieur» (point 30). La Communication du 26 avril 2006 écrit au contraire que «la quasi-totalité des services prestés dans le domaine social peuvent être considérés comme des "activités économiques" au sens des articles 43 et 49 du traité CE». Voir également l'avis du CESE sur «Les services sociaux privés à but non lucratif dans le contexte des services d'intérêt général en Europe» — JO C 311 du 7.11.2001, p. 33.

d'État, libre prestation des services, droit d'établissement, directive «marchés publics»), ainsi que le droit dérivé, s'appliquent de plus en plus aux services sociaux d'intérêt général, ce qui génère des incertitudes croissantes pour les autorités publiques, les fournisseurs de services et les destinataires. Cette situation, si elle perdurait, pourrait induire une modification des objectifs des SSIG alors que ceux-ci sont au cœur du «modèle social européen».

5.2.6 Les objectifs et principes sous-jacents du cadre communautaire des services d'intérêt économique général reflètent une logique basée essentiellement sur des paramètres de performances économiques. Cette logique n'est pas celle des services sociaux d'intérêt général et elle n'est donc pas pertinente ou applicable sous cette forme à la réalité des services sociaux dans l'Union européenne.

5.2.7 Comme le CESE l'avait déjà relevé dans son avis sur «L'avenir des services d'intérêt général» (CESE 976/2006) la distinction entre caractère économique et non économique reste floue et incertaine. Presque toute prestation d'intérêt général, même celle fournie à titre non lucratif ou bénévole représente une certaine valeur économique sans pour autant devoir relever du droit de la concurrence. En outre, un même service peut être à la fois économique et non économique. De même, un service peut avoir un caractère économique sans que, pour autant, le marché soit à même d'assurer un service dans la logique et d'après les principes régissant les services d'intérêt général.

5.2.8 Ainsi, dans la jurisprudence de la Cour européenne, la notion d'activité économique est très extensive puisqu'elle considère comme activité économique toute activité consistant à offrir des biens ou des services sur un marché donné par une entreprise indépendante du statut juridique de cette dernière ou de son mode de financement (arrêt Höfner et Else de 1991, arrêt Pavlov de 2000), et que cette notion est indifférente du caractère lucratif ou non de l'opérateur (arrêt Ambulanz Glöckner, 2001).

5.2.9 Le caractère économique des services d'intérêt général est de plus en plus mis en avant par la CJCE et par la Commission européenne et n'est pas contrebalancé par une reconnaissance et une sécurisation des missions d'intérêt général exercées par ces services, ce qui crée de nombreuses incertitudes juridiques pour les opérateurs et les bénéficiaires. On passe alors de l'intérêt général à l'intérêt lucratif. Or la distinction qui est à faire n'est pas entre «économique ou non», mais bien entre lucratif ou non.

6. Un cadre juridique stable et transparent

6.1 Le CESE doute que la souplesse que la Commission affirme retrouver dans l'application du traité lorsqu'il s'agit de reconnaître, notamment dans l'esprit de l'article 86.2 les spécificités inhérentes aux missions d'intérêt général, soit suffisante pour lever toutes les insécurités juridiques et pour garantir des services sociaux pour tous. Il en est de même de la méthode ouverte de coordination.

6.2 Tous les services d'intérêt général y compris les SSIG, participent à la mise en œuvre des objectifs de la Communauté telles que définies aux articles 2 et 3 du Traité, notamment à un niveau de protection sociale élevé, au relèvement de la qualité de vie, à la réalisation d'un niveau élevé de protection de la santé et au renforcement de la cohésion économique, sociale et territoriale.

6.3 Il en résulte que l'Union qui a des responsabilités dans la réalisation de ces objectifs a également des responsabilités par rapport aux instruments de mise en œuvre que sont, en ce qui concerne les droits fondamentaux et la cohésion sociale, les SIG économiques ou non économiques; l'Union doit donc veiller et contribuer, dans le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité, et dans le cadre une compétence partagée avec les États membres qu'existent des SIG efficaces et accessibles, abordables et de bonne qualité pour tous.

6.4 Eu égard aux difficultés de définir la notion SIG/SIEG de façon exhaustive d'une part, et au risque que comporte une approche restrictive d'autre part, la distinction entre économique et non économique devrait être abandonnée pour se concentrer sur la mission particulière des services en question et sur les exigences (obligations de service public) qui leurs sont imposées pour remplir leurs fonctions et qui devront être clairement établies.

6.5 En outre, l'extrême diversité des situations, des règles et des pratiques nationales ou locales, des obligations des gestionnaires et des autorités publiques, font que les règles à mettre en œuvre doivent tenir compte des particularités de chaque État membre.

6.6 La question n'est donc pas de savoir ce qui est économique ou non, mais de déterminer quels services tombent dans le champ d'application des règles de concurrence et du marché intérieur et quels services, pour des raisons d'intérêt général, et de cohésion sociale, territoriale et économique, conformément au principe de subsidiarité, doivent en être exemptés par les autorités publiques communautaires (pour les SIG européens), nationales, régionales ou locales.

6.7 Il y a lieu, dès lors, comme le demande le CESE ⁽³⁾ depuis des années, de définir au niveau communautaire des références communes en matière de services d'intérêt général, des normes communes (notamment en matière de modes de gestion et de financement, de principes et limites de l'action de la Communauté, d'évaluation indépendante de leurs performances, de droits des consommateurs et des usagers, de socle minimum de missions et d'obligations de service public) que l'on devra retrouver pour tous les services d'intérêt général, y compris les services sociaux d'intérêt général, à retenir dans une directive-cadre, adoptée en codécision, susceptible d'établir un encadrement communautaire adapté à leurs spécificités, de façon à compléter la directive services.

⁽³⁾ Avis du CESE sur «les services d'intérêt général» — JO C 241 du 7.10.2002, p. 119.

Avis du CESE sur «le livre vert sur les services d'intérêt général» — JO C 80 du 30.3.2004, p. 66.

Avis du CESE sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — le livre blanc sur les services d'intérêt général» — JO C 221 du 8.9.2005, p. 17.

Avis du CESE sur «l'avenir des services d'intérêt général» — JO C 309 du 16.12.2006, p. 135.

6.8 En vue d'un accomplissement non abusif, non discriminatoire et transparent de la mission d'intérêt général, les raisons d'intérêt général et de cohésion sociale, territoriale et économique de ces services devraient être retenues par les États membres dans un acte juridique officiel de «mandatement» ou équivalent, ainsi que dans des règles d'agrément, manifestant la mission que l'autorité publique compétente d'un État membre confie aux prestataires pour la fourniture d'un SIG et fixant leurs droits et devoirs, sans préjudice de la capacité d'initiative reconnue aux opérateurs par la réglementation.

6.9 Cet acte (sous forme d'une législation, contrat, convention, décision etc.) pourrait notamment préciser:

- la nature de la mission particulière d'intérêt général, les exigences qui y sont liées, et les obligations de service public qui en découlent, y compris les exigences tarifaires, les dispositions pour assurer la continuité du service et les mesures pour éviter d'éventuelles ruptures des prestations;
- les règles concernant la réalisation et le cas échéant la modification de l'acte officiel;
- le régime d'autorisation et de qualification professionnelle requise;
- les modes de financement et les paramètres sur la base desquels les compensations des charges liées à l'accomplissement de la mission particulière doivent être calculées;
- modalités d'évaluation de l'exécution des SIG.

6.10 Le CESE préconise l'adoption d'un cadre juridique spécifique commun aux services sociaux et de santé d'intérêt général dans le cadre d'une approche globale d'une directive-cadre pour tous les services d'intérêt général. Ceci devrait permettre d'assurer au niveau communautaire la stabilité juridique et la transparence appropriées pour les SSIG, dans le strict respect du principe de subsidiarité et notamment des compétences des collectivités locales et régionales dans la définition des missions, la gestion et le financement de ces services. Les principes contenus dans ce cadre juridique devraient être la base des positions de l'UE dans les négociations commerciales internationales.

Bruxelles, le 15 mars 2007.

7. Évaluation

7.1 Le livre blanc sur les services d'intérêt général a réservé une place particulière au devoir d'évaluation des services sociaux d'intérêt général au travers un mécanisme à préciser dans une prochaine communication.

7.2 Pour approfondir l'information mutuelle et l'échange entre opérateurs et institutions européennes la Commission propose une procédure de suivi et de dialogue sous la forme de rapports bisannuels.

7.3 Le CESE rappelle dans ce contexte sa proposition de créer un observatoire indépendant pour l'évaluation des services d'intérêt général économiques et non économiques, composée de représentants du Parlement européen, du Comité des régions et de représentants de la société civile organisée du Comité économique et social européen.

7.4 Au niveau national, régional et local, les autorités publiques doivent associer tous les acteurs, prestataires et bénéficiaires de services sociaux, partenaires sociaux, organismes d'économie sociale et de lutte contre l'exclusion, etc. à la régulation des services sociaux d'intérêt général, dans toutes les phases, à savoir tant lors de l'organisation que de la fixation, de la surveillance, du rapport coût/efficacité et de l'application de normes de qualité.

7.5 Cet observatoire devrait comporter un Comité de pilotage définissant les objectifs et cahiers des charges des évaluations, retenant les organismes chargés des études, examinant et donnant un avis sur les rapports. Un Conseil scientifique lui serait associé afin d'examiner la méthodologie retenue et de faire toute recommandation en la matière. Le Comité de pilotage veillerait à ce que les rapports d'évaluation fassent l'objet de présentations et de débats publics dans tous les États membres, avec l'ensemble des parties prenantes concernées; cela impliquerait que les rapports d'évaluations soient disponibles dans les différentes langues de travail de l'Union.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social européen

Les amendements suivants, qui ont recueilli plus du quart des suffrages exprimés, ont été repoussés au cours des débats:

Paragraphe 1.3

Remplacer par le texte suivant:

«Dans cet ordre d'idées, le CESE estime que plutôt que de se pencher sur une distinction hasardeuse et de plus évolutive sur le caractère économique ou non économique d'un service d'intérêt général, il y a lieu de considérer la nature même du service, ses missions, ses objectifs, et de déterminer quels services tombent dans le champ d'application des règles de concurrence et du marché intérieur et quels services, pour des raisons d'intérêt général et de cohésion sociale, territoriale et économique conformément au principe de subsidiarité, doivent en être exemptés par les autorités publiques communautaires, nationales, régionales ou locales. Il n'est pas possible d'exempter purement et simplement, pour des raisons de principe, certains services de l'application des règles de la concurrence et du marché intérieur. La concurrence, dont le but est de faciliter l'achèvement du marché intérieur sur la base des règles de l'économie de marché et qui est réglementée par des dispositions destinées à empêcher les pratiques anticoncurrentielles, constitue un droit démocratique fondamental; la concurrence limite non seulement le pouvoir étatique, mais aussi et surtout les possibilités d'abus de positions dominantes sur le marché, et elle protège les droits des consommateurs. De plus, les règles communautaires de la concurrence et du marché intérieur permettent de tenir compte du caractère non commercial des SSIG. Il est essentiel de garantir le droit universel aux services sociaux».

Exposé des motifs

Comme cela se trouve souligné en de nombreux endroits de l'avis, et notamment au paragraphe 6.5, les services sociaux d'intérêt général se caractérisent par des traditions historiques différentes, par une grande diversité de situations, de règles et de pratiques locales, régionales ou nationales. C'est pourquoi le Groupe des employeurs, conformément à la position prise par le Parlement européen, estime que l'intervention communautaire la plus appropriée consisterait à adopter des recommandations ou des lignes directrices qui respecteraient intégralement les principes essentiels de subsidiarité et de proportionnalité: un cadre législatif communautaire contraignant en matière de services sociaux d'intérêt général imposerait une démarche «monolithique» qui est tout simplement incompatible avec les SSIG. Une directive qui, à coup sûr, se fonderait sur le plus petit commun dénominateur, n'apporterait aucune garantie au plan de la qualité ou de l'accès aux services pour les utilisateurs, et elle ne marquerait non plus aucun progrès pour le marché intérieur. En revanche, en adoptant une recommandation, l'on serait en mesure de préciser les obligations liées aux services d'intérêt général qu'il est nécessaire de prendre en compte dans la mise en œuvre de la directive 2006/123/CE sur les services, adoptée par le Parlement et le Conseil le 12 décembre 2006.

Résultat du vote

Voix pour: 82

Voix contre: 91

Abstentions: 12

Paragraphe 1.4

Modifier comme suit:

«Il y a lieu, dès lors, de définir au niveau communautaire des ~~références communes~~ principes communs en matière de services d'intérêt général, les ~~normes~~ valeurs communes que l'on devra retrouver pour tous les services d'intérêt général (économiques et non économiques), y compris les services sociaux d'intérêt général, à retenir dans ~~une directive cadre~~ des recommandations ou des lignes directrices communautaires, adoptées en codécision, susceptibles d'établir un encadrement communautaire adapté à leurs spécificités».

Exposé des motifs

Comme cela se trouve souligné en de nombreux endroits de l'avis, et notamment au paragraphe 6.5, les services sociaux d'intérêt général se caractérisent par des traditions historiques différentes, par une grande diversité de situations, de règles et de pratiques locales, régionales ou nationales. C'est pourquoi le Groupe des employeurs, conformément à la position prise par le Parlement européen, estime que l'intervention communautaire la plus appropriée consisterait à adopter des recommandations ou des lignes directrices qui respecteraient intégralement les principes essentiels de subsidiarité et de proportionnalité: un cadre législatif communautaire contraignant en matière de services sociaux d'intérêt général imposerait une démarche «monolithique» qui est tout simplement incompatible avec les SSIG. Une directive qui, à coup sûr, se fonderait sur le plus petit commun dénominateur, n'apporterait aucune garantie au plan de la qualité ou de l'accès aux services pour les utilisateurs, et elle ne marquerait non plus aucun progrès pour le marché intérieur. En revanche, en adoptant une recommandation, l'on serait en mesure de préciser les obligations liées aux services d'intérêt général qu'il est nécessaire de prendre en compte dans la mise en œuvre de la directive 2006/123/CE sur les services, adoptée par le Parlement et le Conseil le 12 décembre 2006.

Résultat du vote

Voix pour: 81

Voix contre: 94

Abstentions: 10

Paragraphe 1.6

Modifier comme suit:

~~«En ce qui concerne l'évaluation des services sociaux d'intérêt général le CESE rappelle dans ce contexte sa proposition de créer un observatoire indépendant pour l'évaluation des services d'intérêt général économiques et non économiques son engagement en faveur du principe d'évaluation et préconise de renforcer la procédure que propose la Commission par la création d'un réseau informel, composée de représentants du Parlement européen, du Comité des régions et de représentants de la société civile organisée du Comité économique et social européen. Au niveau national, régional et local, les autorités publiques doivent associer tous les acteurs, prestataires et bénéficiaires de services sociaux, partenaires sociaux, organismes d'économie sociale et de lutte contre l'exclusion, etc. à la régulation des services sociaux d'intérêt général».~~

Exposé des motifs

Comme cela se trouve souligné en de nombreux endroits de l'avis, et notamment au paragraphe 6.5, les services sociaux d'intérêt général se caractérisent par des traditions historiques différentes, par une grande diversité de situations, de règles et de pratiques locales, régionales ou nationales. C'est pourquoi le Groupe des employeurs, conformément à la position prise par le Parlement européen, estime que l'intervention communautaire la plus appropriée consisterait à adopter des recommandations ou des lignes directrices qui respecteraient intégralement les principes essentiels de subsidiarité et de proportionnalité: un cadre législatif communautaire contraignant en matière de services sociaux d'intérêt général imposerait une démarche «monolithique» qui est tout simplement incompatible avec les SSIG. Une directive qui, à coup sûr, se fonderait sur le plus petit commun dénominateur, n'apporterait aucune garantie au plan de la qualité ou de l'accès aux services pour les utilisateurs, et elle ne marquerait non plus aucun progrès pour le marché intérieur. En revanche, en adoptant une recommandation, l'on serait en mesure de préciser les obligations liées aux services d'intérêt général qu'il est nécessaire de prendre en compte dans la mise en œuvre de la directive 2006/123/CE sur les services, adoptée par le Parlement et le Conseil le 12 décembre 2006.

Résultat du vote

Voix pour: 85

Voix contre: 93

Abstentions: 11

Paragraphe 6.7

Modifier comme suit:

~~«Il y a lieu, dès lors, comme le demande le CESE depuis des années, de définir au niveau communautaire des références communes en matière de services d'intérêt général, des normes communes (notamment en matière de modes de gestion et de financement, de principes et limites de l'action de la Communauté, d'évaluation indépendante de leurs performances, de droits des consommateurs et des usagers, de socle minimum de missions et d'obligations de service public) que l'on devra retrouver pour tous les services d'intérêt général, y compris les services sociaux d'intérêt général, à retenir dans des recommandations ou des lignes directrices communautaires une directive cadre, adoptée en codécision, susceptible d'établir un encadrement communautaire adapté à leurs spécificités de façon à compléter la directive services».~~

Exposé des motifs

Comme cela se trouve souligné en de nombreux endroits de l'avis, et notamment au paragraphe 6.5, les services sociaux d'intérêt général se caractérisent par des traditions historiques différentes, par une grande diversité de situations, de règles et de pratiques locales, régionales ou nationales. C'est pourquoi le Groupe des employeurs, conformément à la position prise par le Parlement européen, estime que l'intervention communautaire la plus appropriée consisterait à adopter des recommandations ou des lignes directrices qui respecteraient intégralement les principes essentiels de subsidiarité et de proportionnalité: un cadre législatif communautaire contraignant en matière de services sociaux d'intérêt général imposerait une démarche «monolithique» qui est tout simplement incompatible avec les SSIG. Une directive qui, à coup sûr, se fonderait sur le plus petit commun dénominateur, n'apporterait aucune garantie au plan de la qualité ou de l'accès aux services pour les utilisateurs, et elle ne marquerait non plus aucun progrès pour le marché intérieur. En revanche, en adoptant une recommandation, l'on serait en mesure de préciser les obligations liées aux services d'intérêt général qu'il est nécessaire de prendre en compte dans la mise en œuvre de la directive 2006/123/CE sur les services, adoptée par le Parlement et le Conseil le 12 décembre 2006.

Résultat du vote

Voix pour: 84

Voix contre: 99

Abstentions: 7

Paragraphe 6.10

Modifier comme suit:

«Le CESE préconise l'adoption de recommandations ou de lignes directrices communautaires d'un cadre juridique spécifique commun aux services sociaux et de santé d'intérêt général dans le cadre d'une approche globale d'une directive-cadre pour tous les services d'intérêt général. Ceci devrait permettre d'assurer au niveau communautaire la stabilité juridique et la transparence appropriées pour les SSIG, dans le strict respect du principe de subsidiarité et notamment des compétences des collectivités locales et régionales dans la définition des missions, la gestion et le financement de ces services. Les principes contenus dans ce cadre juridique ces recommandations ou lignes directrices devraient être la base des positions de l'UE dans les négociations commerciales internationale.»

Exposé des motifs

Comme cela se trouve souligné en de nombreux endroits de l'avis, et notamment au paragraphe 6.5, les services sociaux d'intérêt général se caractérisent par des traditions historiques différentes, par une grande diversité de situations, de règles et de pratiques locales, régionales ou nationales. C'est pourquoi le Groupe des employeurs, conformément à la position prise par le Parlement européen, estime que l'intervention communautaire la plus appropriée consisterait à adopter des recommandations ou des lignes directrices qui respecteraient intégralement les principes essentiels de subsidiarité et de proportionnalité: un cadre législatif communautaire contraignant en matière de services sociaux d'intérêt général imposerait une démarche «monolithique» qui est tout simplement incompatible avec les SSIG. Une directive qui, à coup sûr, se fonderait sur le plus petit commun dénominateur, n'apporterait aucune garantie au plan de la qualité ou de l'accès aux services pour les utilisateurs, et elle ne marquerait non plus aucun progrès pour le marché intérieur. En revanche, en adoptant une recommandation, l'on serait en mesure de préciser les obligations liées aux services d'intérêt général qu'il est nécessaire de prendre en compte dans la mise en œuvre de la directive 2006/123/CE sur les services, adoptée par le Parlement et le Conseil le 12 décembre 2006.

Résultat du vote

Voix pour: 78

Voix contre: 97

Abstentions: 10

Paragraphes 7.3, 7.4 et 7.5

Remplacer par le texte suivant:

«Le CESE rappelle dans ce contexte sa proposition de créer un observatoire indépendant pour l'évaluation des services d'intérêt général économiques et non économiques, composée de représentants du Parlement européen, du Comité des régions et de représentants de la société civile organisée du Comité économique et social européen.

Au niveau national, régional et local, les autorités publiques doivent associer tous les acteurs, prestataires et bénéficiaires de services sociaux, partenaires sociaux, organismes d'économie sociale et de lutte contre l'exclusion, etc. à la régulation des services sociaux d'intérêt général, dans toutes les phases, à savoir tant lors de l'organisation que de la fixation, de la surveillance, du rapport coût/efficacité et de l'application de normes de qualité.

Cet observatoire devrait comporter un Comité de pilotage définissant les objectifs et cahiers des charges des évaluations, retenant les organismes chargés des études, examinant et donnant un avis sur les rapports. Un Conseil scientifique lui serait associé afin d'examiner la méthodologie retenue et de faire toute recommandation en la matière. Le Comité de pilotage veillerait à ce que les rapports d'évaluation fassent l'objet de présentations et de débats publics dans tous les États membres, avec l'ensemble des parties prenantes concernées; cela impliquerait que les rapports d'évaluations soient disponibles dans les différentes langues de travail de l'Union.

Le CESE préconise de renforcer la procédure que propose la Commission par la création d'un réseau informel. Le CESE participerait activement à ce réseau, qui se composerait des partenaires sociaux et d'autres organisations de la société civile. Il favoriserait l'échange d'expériences et d'information sur les bonnes pratiques, notamment par le moyen d'un forum Internet.»

Exposé des motifs

Le Groupe des employeurs est favorable au principe selon lequel il faut promouvoir les échanges d'information et évaluer les services d'intérêt général. Toutefois, le Groupe est opposé à la proposition dont il s'agit ici, et selon laquelle il conviendrait de mettre en place de nouvelles procédures lourdes et bureaucratiques sous la forme d'un observatoire indépendant.

Résultat du vote

Voix pour: 88

Voix contre: 99

Abstentions: 5

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen “Pour une Europe en mouvement — Mobilité durable pour notre continent — Examen à mi-parcours du Livre blanc sur les transports publié en 2001 par la Commission européenne”»

COM(2006) 314 final

(2007/C 161/23)

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

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 21 février 2007 (rapporteur: M. BARBADILLO LÓPEZ).

Lors de sa 434^e session plénière des 14 et 15 mars (séance du 15 mars), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 144 voix pour, 3 voix contre et 24 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le contexte général qui a présidé à l'élaboration du Livre blanc sur les transports de 2001 a connu une évolution très différente de celle que l'on prévoyait. La croissance économique inférieure aux prévisions, la forte augmentation du prix du pétrole, la dimension continentale que l'élargissement a conférée à l'UE et les nouvelles avancées technologiques transforment les transports en un secteur de technologie de pointe. Ces transformations conjuguées à la menace terroriste constante et à l'évolution de la répartition modale rendent nécessaire la réorientation de la politique des transports.

1.2 Toutefois, les objectifs généraux de la politique des transports restent inchangés: parvenir à une mobilité compétitive et durable des personnes et des marchandises, qui offre sécurité et protection aux usagers, qui soit respectueuse de l'environnement et fournisse des emplois de meilleure qualité. Ces objectifs sont totalement conformes à l'agenda de Lisbonne révisé pour la croissance et l'emploi, bien qu'ils ne répondent pas encore pleinement aux objectifs de long terme de la stratégie révisée en faveur du développement durable et au défi que pose le changement climatique. Plus particulièrement, la révision n'établit pas encore une stratégie cohérente de long terme visant à réaliser le premier objectif pour des transports durables présenté dans la stratégie révisée en faveur du développement durable, à savoir dissocier la croissance économique de la demande de transports.

1.2 (a) Tout en soutenant l'ensemble des mesures proposées par la Commission afin de rendre les différentes méthodes de transport plus performantes sur le plan énergétique et moins intensives en carbone, le Comité se demande si elles suffiront pour réaliser toutes les réductions d'émissions de carbone attendues de l'Europe d'ici au milieu du siècle. Pour cette raison, il invite instamment la Commission à lancer dès maintenant des études sur le type de mesures potentiellement nécessaires pour réduire de manière générale le niveau de la demande de transports dans le long terme. Dans ce cadre, il conviendrait notamment d'envisager la mise en place de signaux adéquats en matière de prix, de se pencher sur une refonte des politiques d'urbanisme et d'aménagement du territoire encourageant la fourniture plus locale de biens et de services de toutes sortes

ainsi qu'un accès plus aisé à ceux-ci, et de réduire la dépendance par rapport à des distances de transport toujours plus longues pour les personnes et les marchandises. Il conviendrait par ailleurs de chercher une manière de lancer un large débat public sur ces questions, et d'examiner comment des personnes et des entreprises responsables peuvent contribuer au mieux au développement durable à long terme à travers leurs propres décisions et comportements en matière de transport et de voyage.

1.3 Le territoire de l'UE présente une grande diversité en termes de caractéristiques orographiques, territoriales et démographiques; des pays centraux ayant des niveaux de congestion élevés et un transit dense coexistent avec des territoires périphériques très étendus, dont les infrastructures ne subissent pas cette pression constante. Le comité souligne la nécessité d'introduire une approche géographique différenciée dans la politique des transports.

1.4 Le CESE soutient les objectifs du Livre blanc révisé fondés sur l'optimisation de tous les modes de transport isolément et en combinaison; ceci passe par l'adéquation du potentiel inhérent à chacun d'eux, pour obtenir des systèmes de transport moins polluants et plus efficaces, capables de garantir la mobilité durable des personnes et des marchandises.

1.5 Le CESE considère qu'il est nécessaire d'améliorer l'interopérabilité entre les modes de transport et de renforcer le niveau de compétitivité des transports ferroviaire, maritime et fluvial pour en accroître l'efficacité et l'efficience afin d'augmenter leur participation dans la répartition modale, ainsi que de garantir leur viabilité à long terme. Il estime que la nécessaire coordination entre les différents modes relève des pouvoirs publics responsables.

1.6 Le Comité recommande que l'on tienne compte du service public collectif interurbain de voyageurs par route pour atteindre les objectifs poursuivis par la Commission, tels que la réduction de la congestion, de la pollution, de la consommation de carburants et le renforcement de la sécurité routière, en raison de sa grande capacité de transport et afin de développer résolument le rôle des transports publics par rapport à l'usage de véhicules privés.

1.7 Le transport aérien a connu une forte croissance au cours des dix dernières années, en conséquence de l'ouverture du marché. Toutefois l'application très inégale du troisième paquet dans les différents États membres ainsi que les restrictions existant dans le marché intérieur provoquent actuellement des distorsions de la concurrence. Il faut, par conséquent, améliorer le fonctionnement du marché intérieur.

1.8 L'absence d'un marché intérieur de transport maritime empêche l'UE d'optimiser la réglementation du trafic intérieur et de simplifier le commerce intérieur. Cela a des répercussions négatives sur l'intégration de ce dernier aux chaînes modales intérieures.

1.9 Le secteur des transports est l'un des grands employeurs de l'UE. Toutefois, le manque de personnel entraîne une augmentation du recrutement de travailleurs de pays tiers, raison pour laquelle il devient nécessaire d'accroître les efforts pour améliorer la formation, l'image et la qualité des emplois liés au transport chez les jeunes. Les partenaires sociaux ont un rôle important à jouer à cet égard.

1.10 La politique commune des transports doit continuer à mettre l'accent sur l'harmonisation technique, fiscale et sociale, au niveau de chaque mode particulier et de l'ensemble, afin d'encourager la mise sur pied d'un cadre qui permette de créer des conditions de concurrence équitables.

1.11 Accroître la qualité des services est essentiel pour rendre les modes de transport attrayants pour l'utilisateur. Le Comité accueille avec satisfaction l'attention qui est accordée dans le cadre de l'examen à mi-parcours du Livre blanc aux droits des usagers, dans tous les modes de transport, en accordant un intérêt particulier aux personnes à mobilité réduite, mais en tenant toujours compte des particularités de chacun de ces modes.

1.12 La protection des modes de transport devrait être un objectif prioritaire; aussi, devrait-on étendre les mesures de sécurité à tous les modes de transport et à leurs infrastructures, tout en veillant, néanmoins, à éviter les contrôles inutiles et à respecter les droits de l'homme et l'intimité des usagers.

1.13 Le secteur des transports est un grand consommateur d'énergie provenant des combustibles fossiles. La réduction de la dépendance vis-à-vis des combustibles fossiles doit par conséquent être une priorité de même que la réduction des émissions de CO₂. Pour parvenir à ces objectifs, il faut élaborer un programme de I+D+i, doté des ressources financières nécessaires, qui contribue à promouvoir l'utilisation d'énergies alternatives, en particulier en milieu urbain, et mettre en œuvre une politique différenciatrice, notamment en matière fiscale, favorisant l'inclusion et l'utilisation de nouvelles technologies respectueuses de l'environnement.

1.14 Les infrastructures constituent le réseau physique nécessaire au développement du marché intérieur des transports; leur optimisation doit répondre à deux défis: réduire la congestion et accroître l'accessibilité, à travers la mobilisation de toutes les sources de financement.

1.15 Il convient que les infrastructures de transport, notamment dans les zones urbanisées, servent au développement du transport public. La politique d'investissement devrait limiter progressivement la place accordée au transport par véhicule privé.

2. Introduction et proposition de la Commission

2.1 Le Livre blanc sur les transports de la Commission, publié en 1992 sous le titre «Le développement futur de la politique commune des transports»⁽¹⁾, avait pour principal objectif la création du marché unique des transports, facilitant la mobilité en général, à travers l'ouverture du marché. En dix ans, les objectifs ont été atteints dans les grandes lignes à l'exception du secteur ferroviaire.

2.2 En septembre 2001, la Commission européenne a publié un nouveau Livre blanc intitulé «La politique européenne des transports à l'horizon 2010: l'heure des choix»⁽²⁾, qui proposait 60 mesures pour rééquilibrer les modes de transport, supprimer les goulets d'étranglement, placer les usagers au cœur de la politique des transports et maîtriser les effets de la mondialisation.

2.3 Afin d'accélérer le rythme des décisions et de vérifier les résultats atteints, le Livre blanc de 2001 prévoyait un mécanisme de révision en vertu duquel la Commission devait présenter un calendrier avec des objectifs précis, établir un bilan général de l'année 2005 en ce qui concerne l'application des mesures contenues dans le Livre blanc et introduire des modifications, le cas échéant. Le résultat est la Communication de la Commission qui fait l'objet du présent avis.

2.4 L'approche de l'examen à mi-parcours du Livre blanc se fonde, entre autres, sur la réorientation de la demande de transports vers des modes plus respectueux de l'environnement, en particulier pour les transports de longue distance, les zones urbaines et les corridors saturés. Par ailleurs, tous les modes de transport doivent être plus écologiques, plus sûrs et efficaces du point de vue énergétique.

2.5 La Communication de la Commission «Pour une Europe en mouvement — Mobilité durable pour notre continent», a été élaborée sur la base de consultations réalisées durant l'année 2005. Le rôle essentiel du transport dans la croissance économique ainsi que la nécessité de réajuster les mesures politiques sont ressortis de ces consultations.

2.6 Les objectifs globaux de la politique des transports restent les mêmes: il s'agit d'assurer la mobilité des personnes et des marchandises dans de bonnes conditions de compétitivité, de durabilité, de sécurité et de respect de l'environnement, qui soient totalement conformes à l'agenda de Lisbonne révisé pour la croissance et l'emploi et à la stratégie révisée en faveur du développement durable.

⁽¹⁾ COM(92) 494 du 2 décembre 1992: «Le développement futur de la politique commune des transports».

⁽²⁾ COM(2001) 370 du 12 septembre 2001: «La politique européenne des transports à l'horizon 2010: l'heure des choix».

2.7 Pour atteindre ces objectifs, l'innovation apparaît comme l'un des instruments les plus importants: la mise en œuvre de systèmes intelligents de transport fondés sur la communication, des moteurs plus évolués permettant une amélioration du rendement énergétique et la promotion et l'utilisation de carburants de substitution.

2.8 Mais la clé de l'examen à mi-parcours du Livre blanc est la «comodalité», autrement dit le recours efficace aux différents modes de transport isolément et en combinaison, qui débouchera sur une utilisation optimale et durable des ressources. Cette approche est la meilleure garantie pour atteindre simultanément un niveau élevé de mobilité et de protection de l'environnement.

3. Observations générales

3.1 Au travers des positions exprimées dans son avis sur le Livre blanc du 19 juin 2002 et des positions contenues dans cet avis sur l'examen à mi-parcours, le CESE indique clairement que l'évolution du secteur des transports et du contexte économique, politique et social de l'Union, rendent nécessaire une adaptation efficace et immédiate de la politique commune aux changements survenus durant cette période et à l'évolution future prévisible.

3.2 Il soutient également les politiques visant à renforcer le potentiel technologique pour trouver des solutions innovantes qui contribuent directement aux priorités européennes en matière de compétitivité, de sécurité, d'environnement et de politique sociale.

3.3 Le contexte est très différent de celui que l'on prévoyait lors de l'élaboration du Livre blanc sur les transports de 2001, ce dont témoignent la croissance économique plus faible que prévu, les tensions géopolitiques, la hausse du prix du pétrole, les effets de l'élargissement de l'UE, la mondialisation, les nouvelles évolutions technologiques, la constante menace terroriste et l'évolution de la répartition modale. La communication de la Commission vise à adapter la politique des transports de l'UE au contexte dans lequel s'inscriront les évolutions et les politiques futures.

3.4 L'examen à mi-parcours du Livre blanc de 2001 n'est pas uniquement imputable au contexte décrit ci-dessus; il répond également à la nécessaire reconduction des politiques des transports de l'UE qui y est prévue. Il faut insister avec la même véhémence, dans le cadre de cette révision du Livre blanc, sur la mise en œuvre d'une politique des transports qui optimise tous les modes de transport, à l'aide de processus qui les rendent plus compétitifs, durables, socialement rentables, respectueux de l'environnement et sûrs, en fondant leur durabilité sur l'étroite relation avec le progrès et la croissance économique, et sur la nécessaire coordination entre les différents modes que seuls les pouvoirs publics peuvent opérer.

3.5 En outre, il y a également un conditionnement souhaitable du transport aux exigences environnementales, au titre de «transports durables». Or les données fournies par la Commis-

sion dans la partie 3 de l'annexe II de la communication sur les transports et l'environnement ne distinguent pas les différents modes de transport routier, en transports publics et transports privés. Un tel modèle aurait pourtant permis de démontrer les conséquences négatives que l'usage intensif et illimité de l'automobile, principalement, ont notamment sur la congestion, la sécurité, la pollution et la consommation d'énergie.

3.6 Le CESE considère qu'il y a lieu d'opposer à la continuité de cette politique des transports une position plus réaliste incluant les éléments suivants:

- a) simplifier les processus normatifs de mise en œuvre de systèmes de navigation maritime et de transport ferroviaire, fondés sur la concurrence régulée comme moyen de renforcer l'efficacité et l'efficience;
- b) les effets du transport par route, liés à la congestion du trafic et à la pollution, principalement imputables à l'usage du véhicule privé, conjugués à la croissance constante prévue par la Commission pour la période 2000-2020, doivent faire l'objet de mesures spécifiques qui résolvent ces problématiques afin de réduire l'impact négatif de cette croissance (nouvelles infrastructures, technologies, etc.);
- c) le transport public collectif de voyageurs est essentiel pour obtenir les résultats que poursuivent ces politiques;
- d) déterminer précisément les répercussions des véhicules commerciaux de moins de 3,5 tonnes sur la sécurité, l'environnement, les conditions de travail et l'économie.

3.7 Il est donc nécessaire de renforcer l'efficacité et l'efficience du transport maritime, fluvial et ferroviaire, en renforçant les conditions de compétitivité de ces secteurs. Pour ce faire, il faudrait renforcer la coordination et l'intermodalité et prendre les mesures nécessaires pour que le transport routier puisse continuer à prester des services à des niveaux de flexibilité et de prix adéquats.

3.8 De l'avis du Comité, les études menées jusqu'à l'heure actuelle présentent l'inconvénient de ne pas aborder directement l'objectif fondamental adopté au titre de la stratégie révisée en faveur du développement durable, qui consiste à découpler la croissance économique et la demande de transport. En outre, elles ne tiennent compte ni des implications du changement climatique ni des réductions des émissions de CO₂ qui seront nécessaires durant les 50 prochaines années. Étant donné la rapidité de croissance de la mobilité durant les 50 dernières années et la demande apparemment soutenue pour encore plus de mobilité (en Europe et, plus encore, dans les pays en développement), le Comité doute véritablement qu'il suffise de promouvoir l'amélioration du rendement énergétique dans les différents modes de transports et l'optimisation de l'équilibre entre ces derniers, aussi souhaitables ces objectifs soient-ils, pour parvenir aux réductions d'émissions de carbone requises de la part du secteur des transports afin d'éviter une catastrophe climatique. Il pense que la Commission doit entamer au plus vite des études sur le type de mesures nécessaires à court terme pour

décourager la croissance de la demande de mobilité. Cela pourrait se faire au moyen de signaux appropriés en matière de tarification et de politiques adéquates d'urbanisme et d'aménagement du territoire visant à encourager la fourniture de biens et services de toute sorte au niveau local afin de répondre aux attentes des citoyens sans qu'ils aient à parcourir de longues distances pour ce faire. Ces études devraient également porter sur la façon d'ouvrir un débat public élargi sur ces questions et sur la façon, pour les citoyens et les entreprises responsables, de contribuer au mieux à la durabilité à long terme au travers de leurs propres décisions et comportements en matière de transport et de voyage.

3.9 La politique des transports doit miser sur la qualité, la sécurité, l'environnement, l'efficacité du transport et garantir à l'usager la possibilité de choisir le mode de transport. Le transport doit bénéficier de niveaux de couverture économiquement et socialement durables, sans oublier, le cas échéant, les obligations du service public ainsi que le droit à la mobilité consacré dans les Traités.

3.10 La distribution de la population au sein de l'UE est inégale: si la moyenne se situe à 116 habitants au km², les écarts vont de 374 habitants au km² aux Pays-Bas, à entre 15 et 21 dans les pays nordiques. Le pourcentage de population urbaine par rapport à la population nationale varie d'un pays à l'autre: la moyenne européenne se situe à 80 %, le pourcentage d'habitants dans les agglomérations atteignant 97,2 % en Belgique et 59,9 % en Grèce. Il faut souligner le problème que pose, dans les zones rurales, l'existence d'usagers dépendant des transports.

3.11 Le CESE veut souligner la nécessité d'introduire une approche différenciée sur le plan géographique dans la politique des transports. En effet, l'UE est un territoire très diversifié en termes de caractéristiques orographiques, territoriales, démographiques, etc. Des pays centraux qui connaissent des niveaux élevés de congestion et de trafic routier coexistent avec de vastes territoires périphériques ou ruraux, qui ne sont pas soumis à cette pression constante sur leurs infrastructures. Ces deux modèles requièrent un traitement distinct et singulier dans le domaine de la politique commune des transports.

3.12 À cette problématique s'ajoute celle des pays périphériques, éloignés des grandes agglomérations et des centres importants de population et de production. Les prix plus élevés de transport de et vers ces pays entraînent un enchérissement de la production et de la commercialisation des produits, effet négatif de l'éloignement. Par conséquent, le CESE considère que l'amélioration de l'accessibilité devrait être un instrument prioritaire pour renforcer la capacité de concurrence d'un pays ou d'une région et pour améliorer la cohésion territoriale.

3.13 La communication de la Commission, au même titre que le Livre blanc sur les transports de 2001, devraient être plus détaillés en ce sens que: a) le rapport entre les analyses de nature économique-financière et budgétaire et les problématiques que la Commission juge important de traiter n'est pas clair; b) la politique des transports de l'UE n'accorde pas à la concurrence régulée le rôle protagoniste que lui accorde la Commission; c) il faudrait approfondir, dans les études environnementales, entre autres, la distinction entre les modes et les spécialités, afin d'analyser les effets et les mesures correctives envisageables.

Le CESE considère qu'il est nécessaire d'engager des actions de concertation qui définissent des initiatives, une fois les problèmes examinés, visant à doter l'UE d'un système de transports cohésif et durable à l'avenir.

3.14 La communication de la Commission fait remarquer que la plupart des mesures du Livre blanc ont été adoptées ou proposées, une description de ces mesures et l'évaluation de leurs incidences étant fournies à l'annexe 3, qui ne figure pas dans la communication. Le CESE demande d'inclure une liste détaillée, dans l'ordre chronologique, des mesures adoptées et de leur impact ou de mentionner explicitement l'adresse Internet où elles sont publiées.

4. Observations spécifiques

4.1 En vue de faire une analyse systématique de la communication sur l'examen à mi-parcours du Livre blanc de 2001, l'on exposera ci-après les aspects généraux sur lesquels le CESE considère qu'il est nécessaire de faire des commentaires constructifs, en suivant la structure même de la communication.

4.2 *Mobilité durable dans le marché intérieur: connexion entre européens*

4.2.1 La Commission affirme que «le marché intérieur de l'UE est le principal instrument disponible pour créer un secteur des transports florissant, porteur de croissance et d'emploi. Comme en témoignent le secteur de l'aviation et d'autres secteurs tels que celui des télécommunications, le processus de libéralisation du marché intérieur stimule l'innovation et l'investissement pour fournir un meilleur service à un moindre coût. L'ensemble du secteur des transports peut obtenir le même succès». Dans le secteur du transport aérien, ceci s'est traduit par un choix plus important pour l'utilisateur et des tarifs plus avantageux.

4.2.2 Transport routier: pour analyser objectivement le problème du transport routier, il est nécessaire d'en dissocier les modes et les spécialités. Il convient, en effet, de remarquer que le transport routier constitue l'essentiel du transport européen; ainsi, celui-ci représente-t-il 44 % du total du transport de marchandises et 85 % du transport de voyageurs. La motorisation ⁽³⁾ dans l'UE à 25 est répartie comme suit: 212 000 000 de véhicules privés, 30 702 000 de camions, 25 025 000 de véhicules à deux roues, 719 400 autobus et autocars. Ces chiffres indiquent clairement quelle est la principale cause des grands problèmes de congestion et d'environnement.

4.2.2.1 La communication ne mentionne pas le transport collectif interurbain de voyageurs par route, portant de la sorte un sérieux préjudice à la solution consistant à transférer des voyageurs de véhicules privés vers ce mode de transport, qui pourtant générerait des bénéfices et des économies de tout type, en termes de sécurité, d'environnement, d'utilisation du sol, de flexibilité, etc. Le CESE considère qu'il faudrait tenir compte de ce mode de transport pour atteindre les buts poursuivis. Or, ceci requiert l'élaboration d'une réglementation qui permette le développement de la «concurrence régulée», de telle sorte que l'on puisse créer des services de transport régulier interurbain de voyageurs par route, services dont la création devra être soumise aux règles de publicité et de concurrence des États membres et de l'Union européenne.

⁽³⁾ Energy and transport in figures 2005 (énergie et transport en chiffres 2005). Direction générale de l'énergie et des transports de la Commission européenne.

4.2.2.2 La Commission examine les possibilités de réduire les différences excessives entre les niveaux de taxation des carburants pour le transport routier, au lieu d'aborder ce problème dans une perspective globale avec la mise en place d'une politique fiscale commune pour tous les modes de transport, qui n'en pénalise aucun, afin de garantir l'égalité de traitement.

4.2.3 Transport ferroviaire: depuis 1970, la part du marché ferroviaire est passée de 10 % à 6 % pour le transport des voyageurs et de 21 % à 8 % pour le transport de marchandises. Les trains internationaux de marchandises traversent l'UE à une vitesse moyenne de 18 km/heure. Les principaux défis auxquels est confronté le transport ferroviaire sont: la compétitivité face aux autres modes, l'interopérabilité des différents systèmes et sa spécialisation dans certains types de transport spécifiques.

4.2.3.1 Le CESE estime que le renforcement de la compétitivité du transport ferroviaire est le seul moyen de parvenir aux niveaux d'efficacité et d'efficacités souhaités et, partant, d'accroître la demande pour ce mode de transport restaurant ainsi sa viabilité à long terme, ce qui implique un réexamen en profondeur de l'acquis relatif à ce mode de transport et de son application dans les différents États.

4.2.3.2 Toutefois, comme il l'a déjà dit dans son avis sur le Livre blanc sur les transports de 2001 (*), le CESE est favorable à l'application du principe de «concurrence régulée» aux services d'intérêt économique général, comme c'est le cas du transport collectif de voyageurs par chemin de fer et par route, lesquels sont, comme indiqué à l'article 16 du Traité sur l'Union, essentiels à la promotion de la cohésion sociale et territoriale.

4.2.4 Transport aérien: le cadre d'une libéralisation créé par les règlements (CEE) n° 2407/92, 2408/92 et 2409/92, «troisième paquet» du marché intérieur de l'aviation, a favorisé la transformation des services de transport aérien, en les rendant plus efficaces et accessibles. Toutefois, l'application hétérogène du troisième paquet dans les différents États membres et les restrictions qui subsistent dans les services aériens intracommunautaires provoquent des distorsions de concurrence (exigences différentes pour l'octroi des licences d'exploitation, traitement discriminatoire en matière de liaisons avec les pays tiers, discrimination des compagnies aériennes en fonction de la nationalité, etc.). Il est par conséquent nécessaire de revoir le fonctionnement du marché intérieur et de procéder aux ajustements nécessaires afin d'éliminer les distorsions de concurrence qui pourraient se produire et de compléter le cadre réglementaire du ciel unique qui permettra de renforcer l'efficacité du transport aérien au sein de l'UE.

4.2.5 Transport maritime: plus de 90 % du transport entre l'Europe et le reste du monde passe par les ports maritimes; 40 % du transport intra-européen s'effectue par voie maritime. Le transport maritime et, en particulier, de courte distance (cabotage maritime), a connu une croissance similaire à celle du transport de marchandises par route et offre de grandes possibilités de développement, compte tenu de l'ampleur du littoral européen depuis l'élargissement. Le CESE considère nécessaire

que la Commission effectue un suivi du transport maritime et prenne les mesures nécessaires pour s'adapter à cette évolution (**).

4.2.5.1 L'inexistence d'un marché intérieur de transport maritime, due au fait que les voyages en mer entre deux États membres sont considérés comme extérieurs en raison des réglementations internationales en vigueur, empêche l'UE d'optimiser la réglementation du trafic intérieur et de simplifier le commerce intérieur. Cela a des répercussions négatives sur l'intégration de ce dernier aux chaînes modales intérieures.

4.2.5.2 Le CESE estime qu'une meilleure intégration des services portuaires est indispensable pour pouvoir élaborer et mettre en place une politique commune du transport maritime, qui contribuera au développement des «autoroutes de la mer» et créera des conditions favorables au cabotage maritime, en rendant le transport maritime plus efficace et compétitif dans la chaîne logistique; ceci contribuera à renforcer la mobilité durable.

4.3 Mobilité durable des citoyens: fiabilité, sécurité et protection du transport

4.3.1 Conditions d'emploi: le transport est l'un des principaux employeurs de l'UE, dont il représente 7 % des postes de travail, bien que les niveaux d'emploi soient en train de se stabiliser. Dans certains secteurs, comme le transport ferroviaire ou routier, l'on a enregistré l'absence de personnel qualifié, ce qui entraîne une augmentation de la main-d'œuvre de pays tiers. Le CESE partage l'idée de la Commission selon laquelle il est nécessaire de redoubler d'efforts pour améliorer la formation et la qualité de l'emploi offertes aux travailleurs de ce secteur afin de rendre plus attrayantes pour les jeunes les professions liées au transport.

4.3.1.1 Pour parvenir à ces objectifs, il faudra élaborer des programmes de formation, dirigés par les partenaires sociaux, qui soient adaptés aux caractéristiques et aux besoins de chacun des modes de transport (qualification initiale et continue) et leur consacrer le financement nécessaire.

4.3.1.2 En ce qui concerne les normes sociales du transport par route, il faut préserver l'égalité de traitement entre les travailleurs, qu'ils soient salariés ou indépendants, raison pour laquelle la directive 15/2002 du 11 mars, relative à l'aménagement du temps de travail des personnes réalisant des activités mobiles de transport routier doit s'appliquer immédiatement aux travailleurs indépendants, sans attendre la période transitoire prévue, dès lors que le but poursuivi avec cette directive est d'assurer la sécurité routière, d'éviter les distorsions de concurrence et de promouvoir de meilleures conditions de travail.

Pour les raisons mentionnées précédemment, il faudrait inclure dans les différentes réglementations relatives au transport routier de marchandises, les véhicules commerciaux de moins de 3,5 tonnes qui effectuent des transports professionnels.

(*) Voir l'avis d'initiative du CESE sur «L'accès maritime à l'Europe dans le futur: évolutions probables et moyens de les influencer» JO C 151 du 28.6.2005.

(*) JO C 241 du 7.10.2002.

4.3.2 Droits des voyageurs: il est essentiel de renforcer les droits des usagers pour que les modes de transport gagnent en qualité de service (comme entre autres la fréquence, la ponctualité, le confort de toutes les catégories d'usagers, la sécurité, la billetterie anti-surbooking, la politique tarifaire et les indemnités, etc.). Le Comité recommande que ce renforcement intervienne au plus tôt mais toujours en prenant en considération les caractéristiques de chacun d'entre eux, en particulier celles des modes de transport qui doivent partager des infrastructures.

4.3.2.1 Le Comité accueille avec satisfaction l'attention particulière accordée, dans le cadre de la révision du Livre blanc, aux personnes à mobilité réduite en matière d'accès aux transports et de conditions de transport. Cependant, il souhaite signaler que les conditions d'accès ne concernent pas uniquement les modes de transport mais également les infrastructures, qu'il s'agisse de transport aérien, maritime, fluvial, ferroviaire ou routier, et les problèmes particuliers que posent à ces personnes les transbordements.

4.3.3 Sécurité: l'introduction d'un vaste corpus de règles a eu pour résultat une amélioration de la sécurité dans tous les modes de transport, en particulier dans le transport aérien et maritime, ce dont témoigne l'établissement d'une liste noire des compagnies aériennes qui ne sont pas sûres et la création d'agences européennes pour tous les modes de transport (Agence européenne de sécurité maritime, AESMA, agence européenne de sécurité aérienne, AESA, et Agence européenne de sécurité ferroviaire, AFE), le transport par route faisant exception. Aussi, pour atteindre l'objectif proposé de réduction de moitié des accidents de la route, faut-il élaborer une politique commune de sécurité routière, dans le cadre de laquelle serait établi un régime commun de classification des infractions et des sanctions, parallèlement à l'établissement d'un «permis par points européen», avec le retrait effectif de points lors de toute infraction dans n'importe quel État membre.

4.3.3.1 Mais il ne faut pas oublier que le progrès technique, les nouvelles conceptions de véhicules, la coopération véhicule-infrastructure («Safety») et l'amélioration des infrastructures en éliminant les points noirs, sont également des éléments qui peuvent contribuer à améliorer la sécurité routière.

4.3.3.2 Le CESE fait valoir qu'il est nécessaire de différencier les statistiques sur les accidents de la route par mode de transport, en particulier celles qui incluent les véhicules privés, dans la mesure où c'est ce dernier qui affiche les taux d'accident les plus élevés.

4.3.4 Protection: après les événements du 11 septembre 2001, la sécurité du transport aérien a été renforcée. Le Comité estime qu'après les attentats de Madrid et de Londres et la menace terroriste permanente, la protection de tous les moyens et infrastructures de transport doit être un objectif prioritaire de l'Union. Aussi, faut-il élargir les normes de sécurité à tous les modes de transport, en particulier aux chemins de fer et au métro ainsi qu'aux chaînes intermodales. Toutefois, il faudra, lors de la réalisation de tout contrôle et de l'application des normes de sécurité, éviter les opérations inutiles et coûteuses, préserver les droits de l'homme et l'intimité des usagers.

4.3.5 Transport urbain: la Commission propose la publication d'un Livre vert sur le transport urbain, qui devra poursuivre

comme stratégie prioritaire la promotion des transports collectifs, en plus de contenir un catalogue de bonnes pratiques. De même, comme l'a déjà dit le Comité dans son avis sur le Livre blanc sur les transports de 2001, il sera nécessaire de réaliser de nouveaux investissements et d'élaborer de nouveaux plans de transport afin d'améliorer la qualité du transport public dans les grandes agglomérations congestionnées, dans la ligne développée par l'initiative CIVITAS ou le projet TranSURban⁽⁶⁾, et en accord avec la stratégie thématique pour l'environnement urbain⁽⁷⁾. Il faudra pour cela consacrer des ressources financières accrues dans les fonds européens, tout en veillant à respecter pleinement le principe de subsidiarité, le transport urbain étant du ressort des autorités locales et régionales. Toutefois, ces mesures seront incomplètes si l'on ne met pas en œuvre une politique de transport urbain qui rende possible et facilite l'inclusion de l'initiative privée dans la prestation des services urbains de transport collectif de voyageurs, qui contribuera à libérer et optimiser les moyens publics.

4.4 Transports et énergie

4.4.1 Le transport est l'un des principaux consommateurs d'énergie; il représente près de 70 % du total de la consommation de pétrole dans l'UE, le transport routier, dont la part est de 60 %, étant le plus gros consommateur de pétrole, en raison principalement du parc de véhicules particuliers, plus de 465 véhicules de tourisme pour 1 000 habitants. Le transport aérien représente environ 9 % de la consommation globale de pétrole et le chemin de fer environ 1 %. Une concurrence équitable entre les différents modes de transport nécessite de taxer de manière similaire la consommation de pétrole. Pour cette raison, il convient d'étudier la possibilité de supprimer l'exonération fiscale du kérosène pour l'aviation.

4.4.2 La réduction de la dépendance vis-à-vis des combustibles fossiles doit, par conséquent, être une priorité de même que la réduction des émissions de CO₂. Pour parvenir à ces objectifs (la Commission estime le potentiel d'économie d'énergie pour 2020 à 26 %⁽⁸⁾), il faut élaborer un programme de I+D+i, doté des ressources financières nécessaires, qui contribue à promouvoir l'utilisation d'énergies alternatives⁽⁹⁾, en particulier en matière de transport urbain de surface.

4.4.3 Pour renforcer l'implantation des nouveaux progrès technologiques permettant de réduire les émissions de CO₂ et la dépendance vis-à-vis du pétrole, il faut une politique de transport différenciée, notamment en matière fiscale, de nature à favoriser l'acquisition et l'utilisation de ces nouvelles technologies à même de réduire la pollution et d'accroître les économies d'énergie, ainsi que la création d'un diesel spécifique pour le transport public, sur la base d'une fiscalité réduite pour cette catégorie de véhicules moins polluants (Euro IV et, à l'avenir Euro V), à l'instar de ce qui se fait pour d'autres modes de transport. Le traitement des questions liées à l'environnement, ne devra pas se fonder sur des pénalisations d'ordre fiscal mais au contraire privilégier les transports fournis grâce à l'inclusion des nouvelles technologies relatives à la diminution de la pollution et à l'économie d'énergie.

⁽⁶⁾ TransURban (Développement de systèmes de transport urbain), projet soutenu par l'UE dans le cadre d'INTERREG III, (programme de coopération interrégional).

⁽⁷⁾ Voir la communication de la Commission sur une stratégie thématique pour l'environnement urbain — COM(2005) 718 final du 11 janvier 2006.

⁽⁸⁾ Communication de la Commission: «Plan d'action pour l'efficacité énergétique: réaliser le potentiel» — COM(2006) 545.

⁽⁹⁾ Voir l'avis d'initiative du CESE sur «Le développement et la promotion des carburants de substitution pour les transports routiers dans l'Union européenne» — JO C 195, 18.8.2006, p. 75.

4.5 Optimisation des infrastructures

4.5.1 Les réseaux transeuropéens de transport fournissent les infrastructures physiques pour le développement du marché intérieur des transports; toutefois, leur développement n'est pas égal dans l'ensemble de l'UE et toutes les infrastructures ne souffrent pas de problèmes de saturation.

4.5.2 Le Comité souscrit au concept des chaînes logistiques modales, en tant que solution plus efficace au problème des corridors saturés, permettant d'optimiser l'utilisation des infrastructures de transport à l'intérieur des différents modes de transport et entre ceux-ci, comme l'utilisation des tunnels transalpins, des corridors ferroviaires et des nœuds intermodaux de transports.

4.5.3 Il faut à nouveau souligner le problème du caractère périphérique ou ultrapériphérique de certaines régions et pays. Afin que ces zones éloignées du centre de l'UE puissent tirer pleinement profit du marché intérieur, il est indispensable de parachever les réseaux transeuropéens de transport dans les délais prévus. Il faudra, pour ce faire, augmenter les fonds budgétisés par l'UE pour la construction des réseaux précités, en particulier ceux liés aux connexions transfrontalières les plus saturées (à titre d'exemple, la Commission cite la perméabilité des Pyrénées/connexions Espagne — France et Alpes). L'amélioration de l'accessibilité, en somme, entraîne une amélioration de la compétitivité et de meilleures perspectives de développement régional.

4.5.4 Outre les augmentations budgétaires mentionnées précédemment, l'Union européenne doit miser résolument sur la promotion du système de financements mixtes pour la fourniture des infrastructures, en offrant stabilité et garanties juridiques à la participation de capitaux privés dans la construction et l'exploitation des infrastructures de transport.

4.6 Mobilité intelligente

4.6.1 Comme cela a été dit précédemment, les systèmes intelligents de transport contribuent à une utilisation plus efficace et rationnelle des infrastructures et, partant, à une réduction des accidents et de la saturation ainsi qu'à la protection de l'environnement.

4.6.2 Le système européen de navigation par satellite, Galileo, qui entrera en fonctionnement à partir de 2010, fournira de futures applications pour tous les modes de transport, comme le «véhicule intelligent»⁽¹⁰⁾, pour la promotion des nouvelles technologies embarquées à bord de véhicules, le programme

SESAR qui contribuera à l'amélioration de la gestion du trafic aérien dans le ciel unique européen ou encore le système ERMTS qui accroîtra l'interopérabilité entre les réseaux ferroviaires nationaux.

4.6.3 Le CESE souscrit pleinement à l'approche de la «comodalité», en tant que réponse du transport au phénomène de la mondialisation et de l'ouverture des marchés mondiaux. Son développement nécessitera une adaptation des infrastructures, de manière à pouvoir développer les interconnexions qui permettront d'assurer la continuité du transport et d'éviter les retards et les ruptures dans la chaîne logistique. La promotion de la «comodalité» permettra de renforcer tous les modes de transport, en particulier ceux qui peuvent être sous-utilisés.

4.7 La dimension mondiale

4.7.1 Le CESE rappelle ce qu'il a déjà dit dans son avis sur le Livre blanc de 2001⁽¹¹⁾, à savoir que la politique des transports au niveau international n'est qu'un élément de la politique commerciale, voire, pour certains aspects, de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Il considère par conséquent que la Commission européenne doit avoir dans ce domaine les compétences que les traités lui attribuent pour la négociation d'accords commerciaux internationaux afin que, agissant dans le cadre du mandat conféré par le Conseil, elle puisse représenter l'ensemble de l'Union dans le domaine des transports au sein de tous les organismes internationaux compétents en matière de politique des transports. Il faudrait en outre que cette compétence s'étende à la négociation, au nom des États membres, d'accords de transport avec des pays tiers.

4.7.2 De plus, le Comité juge primordial de procéder à la simplification des formalités douanières, de telle sorte que, sans porter atteinte à la qualité du service⁽¹²⁾, elles n'aient pas une incidence négative sur le coût de celui-ci, ainsi que de garantir les principes inhérents à l'établissement de frontières intérieures à l'UE par le biais des accords prévus à cet effet, comme l'accord de Schengen ou des accords successifs.

Bruxelles, le 15 mars 2007.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁰⁾ Communication sur l'initiative du véhicule intelligent — «Sensibilisation aux TIC pour des services de véhicules plus intelligents, plus sûrs et plus propres» — COM(2006) 59 final.

⁽¹¹⁾ JO C 241 du 7.10.2002.

⁽¹²⁾ Voir avis du CESE sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant un programme d'action pour la douane dans la Communauté (Douane 2013)» — JO C 324 du 30.12.2006, p. 78.

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social européen

Le paragraphe 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 4.6.4

En ce qui a trait à la logistique du transport de marchandises, le CESE propose de remplacer les restrictions temporaires de la circulation qu'établissent les autorités nationales par des restrictions que pourrait coordonner l'Union européenne. Il est par conséquent nécessaire d'approuver une réglementation communautaire en cours d'élaboration dans ce domaine, mesure qui doit aller de pair avec l'établissement d'un réseau transeuropéen minimal de routes qui, n'étant pas soumis à de telles restrictions, permettrait d'assurer le transport par route sans interruption.

Résultat du vote:

82 voix pour la modification du paragraphe, 72 voix contre et 9 abstentions.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant un programme communautaire d'étiquetage relatif à l'efficacité énergétique des équipements de bureau»

COM(2006) 576 final — 2006/0187 (COD)

(2007/C 161/24)

Le 19 octobre 2006, le Conseil a décidé, conformément à l'article 175, paragraphe 1^{er}, du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 21 février 2007 (rapporteur: M. Voleš).

Lors de sa 434^e session plénière des 14 et 15 mars 2007 (séance du 15 mars 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 83 voix pour et 2 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE se félicite de la conclusion du nouvel accord avec les États-Unis permettant de poursuivre pendant une deuxième période de cinq ans la coordination du programme Energy Star d'étiquetage relatif à l'efficacité énergétique. Le Comité salue également les efforts déployés par la Commission pour introduire des spécifications techniques plus contraignantes pour les équipements de bureau, en tenant compte des progrès techniques réalisés et en faisant preuve d'une plus grande flexibilité. Il approuve la proposition de refonte du règlement CE 2422/2001, visant à mettre le programme communautaire Energy Star en conformité avec les dispositions du nouvel accord, et formule les observations suivantes:

1.2 Toute entreprise désireuse de participer à des marchés publics aux États-Unis doit être enregistrée dans la base de données Energy Star. Or, la proposition à l'examen se contente d'encourager l'utilisation de critères d'efficacité énergétique au moins équivalents aux prescriptions du programme Energy Star concernant les marchés publics d'équipements de bureau. Le CESE suggère que la réglementation applicable à tous les marchés publics d'équipements de bureau soit plus contraignante, garantissant désormais la conformité des équipements concernés avec les normes d'Energy Star.

1.3 Plusieurs systèmes d'étiquetage relatifs à l'efficacité énergétique coexistent au sein de l'Union européenne, qu'il s'agisse d'écolabels, d'écoconception ou des nombreux labels nationaux. La Commission a tenté de coordonner les différents systèmes d'étiquetage, mais les résultats ne sont pas évidents. Le CESE invite la Commission à coordonner ces systèmes de manière plus efficace afin d'éviter toute confusion parmi les consommateurs.

1.4 Le public connaît très peu le logo Energy Star. Le CESE souhaite donc que soit maintenue l'obligation faite à la Commission ainsi qu'aux États membres de faire connaître le logo et de permettre d'assurer le financement de sa promotion par des programmes appropriés relatifs à l'efficacité énergétique, tels que celui intitulé «Énergie intelligente pour l'Europe» ou la campagne européenne pour l'énergie durable.

1.5 Le CESE invite la Commission à remanier la composition du Bureau Energy Star de la Communauté européenne (BESCE)

en tant qu'organe consultatif, de manière à ce que tous les États membres de la Communauté y soient représentés, au même titre que les organisations d'employeurs et de salariés intéressées.

1.6 Le CESE demande à la Commission de soutenir davantage, par l'intermédiaire du 7^e programme-cadre ainsi que d'autres programmes en faveur de la science, de la recherche et de l'innovation, le développement technologique, afin d'améliorer l'efficacité énergétique des équipements de bureau.

1.7 La Commission et les États membres devraient vérifier que les équipements répondent aux critères permettant leur enregistrement dans la base de données en procédant aux contrôles et essais qui s'imposent, et publier les résultats, qu'ils soient positifs ou négatifs, ce qui renforcerait la crédibilité du label Energy Star.

2. Introduction

2.1 La proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant un programme communautaire d'étiquetage relatif à l'efficacité énergétique des équipements de bureau constitue une refonte du règlement CE 2422/2001 du Parlement européen et du Conseil du 6 novembre 2001 ⁽¹⁾ qui a fixé les modalités d'application du programme «Energy Star» d'étiquetage relatif à l'efficacité énergétique des équipements de bureau (ordinateurs, écrans d'ordinateur, imprimantes, photocopieurs, télécopieurs). L'Union européenne a adhéré au programme Energy Star, opérationnel aux États-Unis depuis 1992 et élargi depuis également à d'autres pays, en vertu d'un accord conclu avec les États-Unis en date du 19 décembre 2000. Le CESE a émis un avis sur le règlement en question en 2000 ⁽²⁾.

2.2 La Commission a été désignée comme entité de gestion responsable de la mise en œuvre du programme Energy Star. Le règlement 2422/2001 a créé le Bureau Energy Star de la Communauté européenne (BESCE), organe consultatif réunissant des représentants des producteurs, experts, distributeurs, consommateurs et organismes de protection de l'environnement des différents États membres, et chargé d'évaluer la mise en œuvre du programme et de proposer de nouvelles spécifications techniques permettant de diminuer la consommation énergétique des équipements de bureau.

⁽¹⁾ JO L 332 du 15.12.2001.

⁽²⁾ JO C 204 du 18.7.2000.

2.3 Dans sa communication du 27 mars 2006 sur la mise en œuvre du programme Energy Star dans l'UE entre 2001 et 2005, la Commission a proposé de proroger d'une nouvelle période de cinq ans l'accord conclu avec les États-Unis concernant le programme Energy Star, arrivé à échéance en juin 2006, au motif que:

- l'efficacité énergétique constitue l'un des principaux piliers de l'énergie durable, tels que définis dans le Livre vert de la Commission sur l'efficacité énergétique;
- les équipements de bureau représentent une part considérable de la consommation d'électricité dans le secteur tertiaire ainsi que dans les ménages, et cette tendance ne cesse de s'accroître;
- le programme Energy Star constitue un moyen de coordonner les efforts de la Communauté et des États membres en vue d'améliorer l'efficacité énergétique et
- fournit le cadre nécessaire à cette coordination avec les États-Unis, le Japon, la Corée ainsi qu'avec d'autres marchés de première importance;
- on peut s'attendre à ce que la majorité des fabricants respectent les exigences techniques fixées par le programme Energy Star, ce qui contribuera à diminuer sensiblement la consommation énergétique de tout le secteur;
- le programme facultatif Energy Star est un complément approprié à l'étiquetage obligatoire des produits en matière de performances énergétiques, prévu par la directive 92/75/CE ainsi que par la directive 2005/32/CE, relative aux exigences en matière d'écoconception. Il permet par ailleurs une plus grande transparence des marchés.

2.4 Le nouvel accord a été approuvé par le Conseil le 18 décembre 2006 et signé à Washington le 20 décembre 2006. Il prévoit de renforcer les exigences techniques imposées aux produits. Le principal changement réside dans de nouvelles spécifications en matière de consommation énergétique, et ce non seulement en mode veille, mais également dans d'autres modes importants de fonctionnement, en particulier le mode de marche. L'annexe C de l'accord contient des exigences strictes et novatrices pour les ordinateurs, les écrans et les équipements de traitement d'images (photocopieurs, imprimantes, scanners, télécopieurs) qui, selon les estimations du BESCE, devraient permettre d'économiser dans l'UE-27 jusqu'à 30 TWh au cours des trois prochaines années.

2.5 Le BESCE a proposé que, pendant la nouvelle période de cinq ans, le programme Energy Star soit appliqué plus efficacement et qu'il permette une adaptation plus rapide des spécifications techniques aux progrès technologiques et à l'évolution du marché. La simplification du programme Energy Star devrait induire une réduction des coûts tant pour l'administration communautaire que pour les États membres.

2.6 Les modifications proposées dans le cadre de la refonte du règlement 2422/2001 concernent les paragraphes suivants:

- **Article 6: Promotion du logo.** La Commission propose de supprimer l'obligation faite aux États membres et à la Commission de promouvoir le logo, étant donné qu'il s'agit d'un programme d'étiquetage non obligatoire et qu'il est dans l'intérêt des fabricants d'en assurer la promotion. La Commission continuera à fournir un portail internet permettant de publier les noms des fabricants et les produits participant au programme;

- **Article 8:** le BESCE n'élaborera plus de rapport sur la pénétration du marché par les produits participant au programme Energy Star. Le rapport fera désormais l'objet d'un appel d'offres. La Commission ne sera plus obligée d'informer le Parlement européen et le Conseil des activités du BESCE puisque le portail internet Energy Star de la Commission contient toutes les informations nécessaires;
- **Article 10: Plan de travail.** En collaboration avec le BESCE, la Commission élaborera des plans de travail trisannuels. Leur mise en œuvre sera évaluée et les résultats publiés au moins une fois par an.
- **Article 11: Procédures préparatoires de révision des critères techniques.** La Commission et le BESCE peuvent prendre l'initiative de modifier l'accord, et notamment les spécifications techniques communes. Les obligations du BESCE concernant la révision des spécifications techniques ont été réduites;
- **Article 13: Mise en œuvre.** Cet article est abrogé parce que les États membres n'ont aucune obligation à remplir qui devrait faire l'objet d'un rapport destiné à la Commission.

3. Observations générales

3.1 Le CESE salue la décision du Conseil de poursuivre le programme Energy Star et se félicite du nouvel accord de partenariat avec les États-Unis. Eu égard à la quantité croissante des équipements de bureau et à l'extension de leur utilisation, l'amélioration de leur efficacité énergétique est le bon moyen de ralentir l'augmentation de la consommation d'électricité. C'est la raison pour laquelle le CESE soutient l'effort de la Commission visant à inscrire dans le nouvel accord des spécifications techniques plus strictes pour les différentes catégories d'équipements de bureau, compte tenu des progrès technologiques.

3.2 Le Comité a déjà insisté dans son avis relatif à la proposition de règlement 2422/2001 sur la nécessité d'actualiser au fur et à mesure les termes de l'accord en renforçant les spécifications en matière d'efficacité énergétique, en fonction des progrès technologiques. Cette exigence reste d'application pour le nouveau programme Energy Star.

3.3 Aux États-Unis, il faut que toute entreprise désireuse de participer à des marchés publics soit enregistrée dans la base de données Energy Star, tandis que dans l'UE, cette obligation n'existe pas. Le Comité se félicite que le règlement fasse obligation à la Commission, ainsi qu'aux administrations publiques à l'échelon des différents États membres, d'appliquer des critères d'efficacité énergétique au moins équivalents aux prescriptions du programme Energy Star pour ce qui concerne les appels d'offre relatifs à l'achat d'équipements de bureau. Il serait souhaitable que cette exigence soit reprise également dans les directives concernées sur les marchés publics. Le Comité attend de la Commission qu'elle-même se montre exemplaire en appliquant ces exigences dans le cadre des appels d'offre qu'elle organise, y compris en matière d'aide communautaire au développement.

3.4 Le programme Energy Star de l'UE fait partie d'une série de programmes d'étiquetage relatifs à l'efficacité énergétique des produits, comprenant, pour nombre d'entre eux, également les équipements de bureau; parmi ces programmes, l'on peut citer: les écolabels communautaires, les labels d'écoconception et autres labels nationaux tels que «Nordic Swan» (le «cygne» nordique), le TCO suédois, l'«Ange bleu» allemand etc. Apparemment, la Commission s'est efforcée de coordonner le programme

Energy Star et d'autres systèmes d'étiquetage existant au niveau communautaire, mais les résultats ne sont pas évidents. Le CESE invite donc la Commission à coordonner ces activités de manière plus efficace afin de comparer, de coordonner et d'utiliser des spécifications techniques communes pour offrir aux consommateurs et aux utilisateurs une meilleure lisibilité des normes énergétiques et écologiques des produits proposés, sans qu'ils se noient dans la multitude d'étiquettes apposées aux produits. Il demande aux autorités respectives des États membres d'examiner attentivement, dans les cas où cela se justifie, les spécifications Energy Star.

3.5 L'accord présupposait des activités de promotion à la fois de grande portée et dynamiques, afin de sensibiliser les consommateurs et les utilisateurs à l'existence de ce logo. Le CESE juge les résultats enregistrés jusqu'à présent par la Commission et les États membres en la matière comme insuffisants. Le logo est très peu connu du grand public et, de fait, n'influence pas ses choix lors de l'achat d'équipements de bureau, ce qui réduit la motivation des fabricants à le promouvoir davantage. Les associations de consommateurs, les organisations d'entrepreneurs et d'employeurs ne sont pas associées à la promotion. C'est pourquoi le CESE demande que soit maintenue l'obligation faite à la Commission ainsi qu'aux États membres de faire connaître le logo et d'intensifier sa promotion. Il recommande que ces activités soient éligibles au financement des projets relevant du programme Énergie intelligente pour l'Europe (EIE), de la campagne européenne pour l'énergie durable et d'autres programmes.

3.6 Un calculateur d'énergie est disponible sur le site <http://www.eu-energystar.org/fr/index.html> et permet d'effectuer des calculs ponctuels à partir d'échantillonnages. Il conviendrait toutefois d'inviter les fabricants à inclure les données relatives aux spécifications Energy Star dans les modes d'emploi ainsi qu'à indiquer comment utiliser les équipements de la manière la plus efficace du point de vue énergétique.

4. Observations particulières

4.1 Dans la composition actuelle du BESCE, les organisations d'employeurs et de salariés, de même que les ONG intéressées et l'ensemble des États membres ne sont pas correctement représentés. Le Comité demande par conséquent que la Commission

remanie la composition de ce Bureau pour la rendre plus transparente et le plus représentative possible.

4.2 La Commission devrait soutenir davantage l'élaboration technique de spécifications plus contraignantes en matière d'efficacité énergétique, y compris par l'intermédiaire de programmes scientifiques, de recherche et d'innovation, et notamment du 7^e programme-cadre.

4.3 À cet égard, il conviendrait de distinguer plus explicitement le logo Energy Star apposé sur des appareils plus anciens de celui figurant sur des appareils qui satisfont aux critères plus stricts figurant dorénavant à l'annexe C du nouvel accord. Certains systèmes d'étiquetage indiquent la date d'approbation des spécifications. Le Comité recommande que cette question soit débattue avec des partenaires américains.

4.4 La Commission devrait publier régulièrement des informations sur les économies d'électricité réalisées dans le cadre du programme Energy Star grâce à la mise en œuvre de critères d'efficacité énergétique plus exigeants pour les équipements de bureau, et donner des exemples concrets d'économies d'énergie, exemples tirés de l'expérience du secteur public, des entreprises et des ménages.

4.5 L'accord Energy Star prévoit que les partenaires doivent effectuer des contrôles afin de vérifier la légitimité de l'enregistrement d'un produit donné. Le règlement devrait donc définir les tâches incombant aux États membres en la matière et fournir des orientations de base pour la mise en œuvre de ces contrôles. Aucun document de la Commission ne fournit d'informations sur des contrôles ou un suivi des produits enregistrés dans la base de données. Si de telles informations existent, il conviendrait de les publier sur le site Internet du programme. Si elles n'existent pas, il serait judicieux d'effectuer des essais sur les équipements et d'en publier les résultats. À défaut, la crédibilité du logo risque d'en souffrir.

4.6 Le CESE recommande de maintenir l'obligation initiale faite à la Commission d'élaborer et de soumettre au Parlement européen et au Conseil un rapport rendant compte de l'efficacité énergétique des équipements de bureau et proposant des mesures en complément du programme, et ce avant la fin de la période de validité du nouvel accord, fixée à cinq ans.

Bruxelles, le 15 mars 2007.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant application de règles de concurrence aux secteurs des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable»

COM(2006) 722 final — 2006/0241 (COD)

(2007/C 161/25)

Le 12 décembre 2006, le Conseil a décidé, conformément à l'article 171 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 21 février 2007 (rapporteur: M. SIMONS).

Lors de sa 434^e session plénière des 14 et 15 mars 2007 (séance du 15 mars 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 81 voix pour et 1 abstention.

1. Introduction

1.1 Dans le contexte de l'Europe des citoyens, il est essentiel de simplifier et de clarifier le droit communautaire afin de le rendre plus accessible aux citoyens en leur offrant ainsi de nouvelles opportunités et la faculté de faire usage des droits spécifiques qui leur sont conférés. Cet objectif ne pourra toutefois être atteint tant que subsisteront un grand nombre de dispositions qui, ayant été modifiées à plusieurs reprises et souvent de façon substantielle, se trouvent éparpillées en partie dans l'acte originaire et en partie dans les actes modificatifs ultérieurs. L'identification des dispositions en vigueur requiert un travail de recherche considérable dans le cadre duquel grand nombre d'actes doivent être comparés. De ce fait, la codification de la réglementation souvent modifiée est indispensable à la clarté et la transparence du droit communautaire.

1.2 L'objet de la proposition à l'examen est de procéder à la codification du règlement (CEE) n° 1017/68 du Conseil du 19 juillet 1968 portant application de règles de concurrence aux secteurs des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable. Le nouveau règlement remplacera les différents actes qui y sont incorporés. La proposition à l'examen préserve totalement la substance des actes codifiés et se borne à les regrouper en y apportant les seules modifications formelles requises par l'opération même de codification.

2. Remarques

2.1 Bien que la proposition respecte la lettre du paragraphe 2, le CESE estime urgent de se demander si l'article 5, paragraphe 2, tel que formulé actuellement, n'est pas obsolète. En effet, la période mentionnée — «dans les six mois qui suivent la date d'adhésion» — pour les pays cités (l'Autriche, la Finlande, la Suède et les dix pays qui ont adhéré «en bloc» ultérieurement)

est déjà terminée depuis longtemps. L'article 5, paragraphe 2 n'aurait encore un certain sens que dans le cas où les accords, décisions et pratiques concertées en question feraient encore l'objet d'un examen ou de discussion au sein d'une institution européenne, ce qu'il conviendrait d'abord de vérifier.

2.2 Il conviendrait en outre de reprendre la formulation littérale de l'article 81, paragraphe 1 du traité. En effet, seuls les accords «entre entreprises» et non tous les accords, et seules les décisions «d'associations d'entreprises» et non toutes les décisions sont susceptibles de tomber sous le coup de l'article 81, paragraphe 1.

2.3 Le CESE profite de cette occasion pour rappeler à nouveau aux institutions européennes que regrouper transport maritime et navigation intérieure sous le titre «transports par voies d'eau» — comme c'est le cas dans l'examen à mi-parcours du Livre blanc sur la politique européenne des transports, dans le programme législatif et de travail de la Commission européenne pour 2007, dans le programme de la présidence allemande du Conseil, y compris le programme pluriannuel des présidences allemande, portugaise et slovène, ou dans les discussions en cours au Parlement européen sur la proposition de la Commission relative à la responsabilité en cas d'accident dans le transport de passagers par voie navigable — peut être source de malentendus importants sur le plan de la politique. Le cadre juridique des voies et des bateaux de navigation intérieure est totalement différent de celui de la navigation maritime de courte et longue distance. La proposition à l'examen fait quant à elle référence au cadre adéquat — qui s'est avéré par le passé facilement utilisable sur le plan politique — en l'occurrence celui du transport intérieur, qui comprend le transport ferroviaire, le transport routier, la navigation intérieure ainsi que la co-modalité de ces transports.

Bruxelles, le 15 mars 2007.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS