

Journal officiel

de l'Union européenne

C 175

Édition
de langue française

Communications et informations

50^e année

27 juillet 2007

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire	Page
	III <i>Actes préparatoires</i>	
	Comité économique et social européen	
	436^e session plénière des 30 et 31 mai 2007	
2007/C 175/01	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 92/84/CEE concernant le rapprochement des taux d'accises sur l'alcool et les boissons alcoolisées» COM(2006) 486 <i>final</i>	1
2007/C 175/02	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative au programme statistique communautaire 2008-2012» COM(2006) 687 <i>final</i> — 2006/0229 (COD)	8
2007/C 175/03	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux statistiques trimestrielles sur les emplois vacants dans la Communauté» COM(2007) 76 <i>final</i>	11
2007/C 175/04	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1059/2003 relatif à l'établissement d'une nomenclature commune des unités territoriales statistiques (NUTS) en raison de l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie à l'Union européenne» COM(2007) 95 <i>final</i> — 2007/0038 (COD)	13
2007/C 175/05	Avis du Comité économique et social européen sur le «Marché intérieur des services — Exigences pour le marché du travail et la protection des consommateurs»	14
2007/C 175/06	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Normes de qualité à respecter, du point de vue des partenaires sociaux et des autres acteurs de la société civile, en ce qui concerne le contenu, les procédures et les méthodes des études d'impact social»	21
2007/C 175/07	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 relative à l'application de la directive 1997/7/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 1997 concernant la protection des consommateurs en matière de contrats à distance» COM(2006) 514 <i>final</i>	28

FR

Prix:
18 EUR

(Suite au verso)

2007/C 175/08	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 78/855/CEE du Conseil concernant les fusions des sociétés anonymes et la directive 82/891/CEE du Conseil concernant les scissions des sociétés anonymes pour ce qui est de l'exigence d'un rapport d'expert indépendant à réaliser à l'occasion d'une fusion ou d'une scission» COM(2007) 91 <i>final</i> — 2007/0035 (COD)	33
2007/C 175/09	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement n° 11 concernant la suppression de discriminations en matière de prix et conditions de transport, pris en exécution de l'article 79, paragraphe 3, du traité instituant la Communauté économique européenne et du règlement (CE) n° 852/2004 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'hygiène des denrées alimentaires» COM(2007) 90 <i>final</i> — 2007/0037 (COD)	37
2007/C 175/10	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'installation des dispositifs d'éclairage et de signalisation lumineuse des tracteurs agricoles ou forestiers à roues» COM(2007) 192 <i>final</i> — 2007/0066 (COD)	40
2007/C 175/11	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les exportations et les importations de produits chimiques dangereux» COM(2006) 745 <i>final</i> — 2006/0246 (COD)	40
2007/C 175/12	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques» COM(2006) 388 <i>final</i> — 2006/0136 COD	44
2007/C 175/13	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2003/87/CE afin d'intégrer les activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre» COM(2006) 818 <i>final</i> — 2006/0304 (COD)	47
2007/C 175/14	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Conseil établissant des règles spécifiques pour le secteur des fruits et légumes et modifiant certains règlements» COM(2007) 17 <i>final</i> — 2007/0012 (CNS)	53
2007/C 175/15	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2006/66/CE relative aux piles et accumulateurs ainsi qu'aux déchets de piles et d'accumulateurs, en ce qui concerne les compétences d'exécution conférées à la Commission» COM(2007) 93 <i>final</i> — 2007/0036 (COD)	57
2007/C 175/16	Avis du Comité économique et social européen sur «Les défis et chances de l'UE dans le contexte de la globalisation»	57
2007/C 175/17	Avis du Comité économique et social européen sur le «Livre vert — Moderniser le droit du travail pour relever les défis du XXI ^e siècle» COM(2006) 708 <i>final</i>	65
2007/C 175/18	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de recommandation du Parlement européen et du Conseil établissant le cadre européen des certifications pour l'apprentissage tout au long de la vie» COM(2006) 479 <i>final</i> — 2006/0163 (COD)	74
2007/C 175/19	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Une stratégie de l'Union européenne pour aider les États membres à réduire les dommages liés à l'alcool» COM(2006) 625 <i>final</i>	78

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire (<i>suite</i>)	Page
2007/C 175/20	Avis du Comité économique et social européen sur «La proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles communes pour l'exploitation de services de transport aérien dans la Communauté (refonte)» COM(2006) 396 <i>final</i> — 2006/0130 (COD)	85
2007/C 175/21	Avis du Comité économique et social européen sur «La politique européenne de sécurité routière et les conducteurs professionnels — Emplacements de stationnement sûrs et sécurisés»	88
2007/C 175/22	Avis du Comité économique et social européen sur «La future législation sur l'e-accessibilité»	91



III

(Actes préparatoires)

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

436^e SESSION PLÉNIÈRE DES 30 ET 31 MAI 2007

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 92/84/CEE concernant le rapprochement des taux d'accises sur l'alcool et les boissons alcoolisées»

COM(2006) 486 final

(2007/C 175/01)

Le 26 septembre 2006, le Conseil a décidé, conformément à l'article 93 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social 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 19 avril 2007 (rapporteur: **M. IOZIA**).

Lors de sa 436^e session plénière des 30 et 31 mai 2007 (séance du 30 mai 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 78 voix pour, 10 voix contre et 0 abstention.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité estime qu'il n'est pas juste d'appliquer une adaptation automatique du taux d'inflation constaté à partir de 1992 dans l'Europe des 12, considérant qu'entre-temps, trois autres pays sont entrés dans l'Union en 1995, dix autres au premier mai 2004, et deux autres au 1^{er} janvier 2007.

1.2 Le Comité estime que, pour réaliser l'harmonisation espérée dans le cadre de l'Union à 27, il est nécessaire d'envisager également l'adoption d'un taux maximal d'accise, certainement l'une des mesures susceptible de combattre efficacement la contrebande et la fraude et de rapprocher les niveaux d'imposition, favorisant ainsi le réel développement du marché unique. La défense des intérêts des consommateurs, qui ne doivent pas être considérés comme des trafiquants lorsqu'ils acquièrent des produits alcoolisés là où ils coûtent le moins cher, deviendra une réalité grâce à une harmonisation progressive.

1.3 Le Comité recommande que l'on interdise explicitement aux États membres d'ajouter d'autres formes de taxation de la consommation au régime normal des accises et de la TVA, éventuellement en qualifiant ces taxes de «taxes communautaires», conformément à la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes ⁽¹⁾.

1.4 Le Comité estime que la proposition à l'examen ne réunit pas les conditions de cohérence susceptibles de justifier le recours à l'article 93 du traité comme base juridique, lequel article autorise le Conseil à adopter à l'unanimité des dispositions concernant l'harmonisation des législations nationales en matière fiscale. En effet, la proposition à l'examen, qui permet aux États membres libres de fixer leurs propres taxes à partir d'un taux minimum, ne constitue en rien une harmonisation.

1.5 Le Comité considère que c'est à mauvais titre que la Commission minimise l'importance de sa proposition, justifiant ainsi l'absence d'une évaluation d'impact et d'une consultation des parties concernées. Au cours d'une audition organisée par le Comité, tous les participants se sont déclarés hostiles à la proposition de la Commission, et ont également demandé qu'à l'avenir, la Commission procède à une analyse d'impact précise.

1.6 Le Comité souhaite le retrait de la proposition à l'examen et demande que dans ses activités futures, la Commission mette à jour les références aux codes de la nomenclature combinée figurant dans la directive 92/83/CEE et qu'elle revoie ses méthodes de classification.

2. La proposition de la Commission

2.1 La «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 92/84/CEE concernant le rapprochement des taux d'accises sur l'alcool et les boissons alcoolisées» fixe les taux minimaux d'accises pour

⁽¹⁾ C-437/1997 Evangelischer Krankenhausverein Wien (EKW).

l'alcool et les différentes catégories de boissons alcoolisées. L'article 8 de la directive prévoit que la Commission doit procéder à des examens périodiques sur la question et présenter un rapport, assorti éventuellement d'une proposition de modification.

2.2 Un débat a suivi le rapport présenté par la Commission le 26 mai 2004, dans lequel cette dernière concluait à l'opportunité d'une plus grande convergence des taux minimaux en vue d'assurer un meilleur fonctionnement du marché unique et de prévenir les fraudes et la contrebande, favorisées par la pluralité des régimes existant dans les États membres. Ce débat a été à l'origine de l'invitation faite par le Conseil de «présenter une proposition visant à ajuster les taux minimaux des droits d'accises afin d'éviter une diminution de la valeur réelle des taux communautaires minimaux, en accordant des périodes de transition et des dérogations aux États membres qui éprouveraient des difficultés pour augmenter leurs taux; il conviendrait également que la Commission prenne dûment en compte la sensibilité politique globale de cette question particulière».

2.3 La Commission propose donc de modifier la directive:

- en revalorisant les taux minimaux sur l'alcool, les produits intermédiaires et la bière pour tenir compte de l'inflation enregistrée de 1993 à 2005, qui est de l'ordre de 31 %, avec effet à partir du 1^{er} janvier 2008;
- en prévoyant un moratoire à l'entrée en vigueur des nouveaux taux, jusqu'à un an pour les États membres qui devront augmenter leurs taux effectifs de plus de 10 %, et jusqu'à deux ans pour ceux qui en revanche, devront augmenter les leurs de plus de 20 %;
- en prolongeant les délais prévus à l'article 8 de la directive sur la procédure de réexamen de deux à quatre ans.

2.4 L'objectif principal de la proposition, conformément à la demande du Conseil, est de rétablir la valeur réelle des taux par rapport à ceux de 1992, valeur qui, selon la Commission, serait de nature à garantir «le fonctionnement d'un marché intérieur sans frontières fiscales».

3. Observations

3.1 Le Comité, en l'absence d'évaluation d'impact, a estimé opportun d'entendre directement le point de vue des associations de producteurs et de consommateurs et des organisations syndicales. Au cours de l'audition, tous les participants ont fait état de leur perplexité quant à la proposition de directive. Certaines organisations ont notamment fait remarquer que la proposition augmenterait les différences de traitement entre les différentes boissons alcoolisées, au détriment de celles soumises à des accises. De leur côté, les producteurs de boissons non soumises à ces taxes demandent que ne soit pas modifié le système actuel, d'ailleurs défini dans les accords relevant de la politique agricole commune.

3.2 Les participants à l'audition ⁽²⁾ ont également convenu qu'il fallait tenir compte des aspects socio sanitaires en matière de taxation, mais que les premiers ne devaient pas être le point de référence de la seconde. Ils demandent, ce à quoi le Comité souscrit, de mener une campagne de «consommation responsable» en vue de limiter les risques d'abus. Enfin, il a été souligné que l'industrie européenne est la première au monde dans ce secteur, et qu'elle contribue de manière non négligeable à l'emploi tant direct qu'indirect dans l'Union.

3.3 La proposition de modification de la directive semble être, en apparence, une intervention de routine, de simple adéquation des valeurs numériques à l'inflation enregistrée entre 1993 et aujourd'hui. Elle aborde cependant un sujet extrêmement complexe et délicat, et qui démontre à quel point les politiques et les intérêts nationaux sont loin de céder le pas à un degré important de convergence fiscale intracommunautaire. Le Comité s'est exprimé à plusieurs reprises en faveur d'un processus d'harmonisation fiscale, instrument indispensable pour faire apprécier aux consommateurs les avantages du marché unique.

3.4 Les réunions ECOFIN du 7 et du 28 novembre 2006, consacrées notamment à l'examen de la proposition analysée ici, ont rouvert des discussions sans fin entre les États membres, aboutissant en substance à un cadre identique à celui qui, en 1992, avait été à l'origine de la directive, laquelle n'était parvenue qu'à fixer des taux minimaux, sans aucune possibilité de définir un parcours commun d'harmonisation et de révision des taux des accises.

3.5 Si l'on observe attentivement les taux pratiqués par les différents États membres, des différences énormes apparaissent. Le rapport du 26 mai 2004 décrivait les mesures appliquées pour les différents types de boissons par les 25 États membres et par les pays alors candidats, la Roumanie et la Bulgarie, qui ont adhéré le 1^{er} janvier 2007 à l'Union ⁽³⁾. L'écart entre les taux les plus bas et les plus élevés est de l'ordre de 1.100 %.

3.6 À titre d'exemple, pour le vin, on passe de 0 à 273€; pour le vin mousseux, de 0 à 546€ par hl; pour la bière, de 0,748 par degré Plato ⁽⁴⁾, ce qui est équivalent à 1,87 à 19,87€ par hl par rapport au degré d'alcool, pour les produits intermédiaires, pétillants ou non, de 45 à 497€ par hl, pour l'alcool pur de 550 à 5.519€ par hl, ce qui correspond, pour les boissons alcoolisées à 40°, à un taux de 220 à 2.210€ par hl.

⁽²⁾ Confédération européenne des produits spiritueux (CEPS); Association des industries des cidres et vins de fruits de l'UE (AICV); The Brewers of Europe; Comité européen des entreprises vins.

⁽³⁾ Cf. «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 92/84/CÉE concernant le rapprochement des taux d'accises sur l'alcool et les boissons alcoolisées», avec en annexe le tableau publié par la Commission dans son rapport du 26 mai 2004.

⁽⁴⁾ D'après Wikipedia, l'encyclopédie libre: le degré Plato (ou densité primitive de moût, ainsi nommé d'après le Dr Fritz Plato) est une unité de mesure utilisée pour mesurer la densité d'une solution. L'échelle de Plato est particulièrement utilisée dans l'industrie de la bière pour sa facilité d'utilisation. Par définition, on dit que la densité d'une solution mesurée en degrés Plato est l'équivalent de la densité mesurée en pourcentage du poids d'une solution de sucre dilué dans l'eau. En d'autres termes, dire par exemple qu'un litre de moût de bière a un contenu égal à 12 degrés Plato équivaut à dire que la densité de l'extrait (ou des sucres dissous dans le moût) en question est égale à celle d'un litre de solution aqueuse contenant 12 % de son poids en sucre, approchant du poids spécifique de l'eau d'un kg/l et supposant d'être au-dessus du niveau de la mer et à température ambiante. On pourra dire que notre échantillon de moût contient environ 120 grammes d'extrait.

3.7 L'adaptation des montants des taux minimaux proposés par la Commission ferait baisser la différence entre les taux pratiqués d'un pays à l'autre de 1.100 % à un chiffre oscillant entre 800 et 1.000 %. L'affirmation de la Commission selon laquelle ce chiffre est en mesure de garantir le fonctionnement du marché intérieur semble donc véritablement osée. Pour obtenir un résultat efficace, le Comité suggère que le taux minimal soit accompagné d'un taux maximal, une solution qui permettrait à terme d'enrayer la contrebande et la fraude.

3.8 L'accent placé sur le fait que l'adaptation des montants des taux minimaux au taux d'inflation ne créerait pas d'augmentation de la valeur réelle de ces taux apparaît aussi peu concluant. La Commission aurait dû se montrer soucieuse de fournir des informations complètes et de présenter de manière dynamique les tendances en matière d'accises pratiquées dans les États membres à partir de l'année de présentation de la proposition d'harmonisation, c'est-à-dire du Livre blanc de 1985. En fait, l'effet concret produit a été, au terme du régime de dérogation consenti à certains pays, l'augmentation de la valeur réelle des accises dans les États membres, à quelques exceptions près. Le Comité évalue négativement toutes les pratiques nationales qui ajoutent aux accises d'autres formes de taxation, qui sont le cas échéant qualifiées de «taxes communautaires».

3.9 Cette tendance est confirmée par une étude demandée par la même Commission ⁽³⁾, dans laquelle il est prouvé que, exception faite de trois États membres, tous les autres ont augmenté, annuellement ou à intervalles réguliers, le montant de leurs accises.

3.10 Cette même étude, qui tenait compte de l'élasticité de la demande par rapport aux prix, montrait que, dans l'hypothèse d'un réalignement des taux minimaux sur l'inflation:

- les boissons spiritueuses auraient considérablement bénéficié d'une modification des taux, en particulier dans les pays du Nord, mais également au Royaume-Uni et en Irlande;
- dans le cas d'une élasticité relativement élevée des prix, la consommation de boissons spiritueuses est plus élevée si l'on analyse l'élasticité croisée (rapport entre la demande d'un type déterminé de produit et les prix d'autres catégories de produits) ⁽⁴⁾ de ce type de boissons à haute teneur en alcool et d'autres boissons alcoolisées;
- dans le cas d'une forte élasticité de prix, les plus grands perdants devraient être la bière et le vin; les pays du Nord devraient voir considérablement baisser leur consommation de vin, tandis qu'en Allemagne, en Belgique, en France et au Luxembourg, c'est la consommation de la bière qui devrait diminuer.

3.11 Il serait intéressant d'effectuer une comparaison entre les effets de la variation des taux minimaux sur la base de la nouvelle dimension de l'UE à 27, d'une part, et les effets décrits dans l'étude, qui se limitait à l'UE des 15.

⁽³⁾ Customs Associates Ltd, Study on the competition between alcoholic drinks — Final report (Etude sur la concurrence entre les boissons alcoolisées, rapport final) — février 2001.

⁽⁴⁾ L'élasticité croisée par rapport au prix donne une indication du degré de concurrence existant entre les différents types de boissons.

3.12 Le Comité se demande si, sur un sujet qui a été déclaré comme extrêmement sensible, la Commission doit continuer à jouer un rôle de notaire, ou au contraire si elle ne devrait pas, en collaboration avec les États membres, présenter des propositions de nature à atténuer effectivement les importantes distorsions de concurrence causées par le maintien d'un régime d'imposition qui comporte de telles différences.

3.13 Par ailleurs, la Commission n'a aucunement tenu compte, dans la formulation de sa proposition de modification de la directive, du fait qu'en 1992, au sein de la Communauté européenne des 12, l'écart entre les revenus par habitant n'était pas tel que les taux identifiés eussent entraîné de réelle cherté des produits auxquels ils s'appliquaient. Dans l'Europe à 27, où les niveaux des salaires et des pensions sont si différents, il est inique de continuer à envisager une même échelle d'imposition pour les nouveaux et les anciens États membres, car elle n'affecterait que les revenus les plus modestes. S'agissant de travailleurs et de retraités dont les salaires et les pensions ne dépassent pas 100 à 150€ mensuels, et qui ont déjà dû subir une augmentation des accises sur les alcools de 50 à 400 %, une augmentation supplémentaire de 31 % aurait certainement un effet négatif sur la consommation de leur ménage. En raison précisément des nouvelles adhésions à l'Union, qui compte aujourd'hui 12 pays supplémentaires, le Comité estime qu'il n'est pas correct de procéder à une adaptation automatique du taux d'inflation relevé dans l'UE-15 depuis 1992.

3.14 Hormis quelques exceptions rarissimes, l'automatisme proposé contredit toutes les politiques anti-inflationnistes mises en place par les États membres qui ont depuis longtemps aboli, là où ils existaient, les mécanismes d'adaptation automatique au taux d'inflation des salaires et des pensions. La Commission n'explique pas clairement la raison pour laquelle ce mécanisme devrait être maintenu en vigueur uniquement pour les taxes et accises!

3.15 Le Comité estime, en revanche, que le régime actuel est absolument inadéquat, et considère l'adaptation au taux d'inflation (de l'UE des 12, des 25 ou des 27?) comme une mesure inutilement punitive, en particulier pour les revenus les plus faibles, comme le sont toutes les taxations indirectes qui ne tiennent pas compte du revenu effectif du contribuable.

3.16 Comme pour le vin dans certains États membres, la consommation d'autres boissons alcoolisées, dans le cadre d'une consommation modérée, participe de la culture et de l'histoire d'autres peuples européens. Le problème, tout en tenant compte de ses facettes variées, doit donc être envisagé de manière globale.

3.17 Le Comité respecte les choix des pays qui ont adopté une politique fiscale sévère à l'égard de l'alcool et du tabac, probablement en raison d'épiphénomènes d'abus, en particulier au sein des jeunes générations. Certains États membres ont déclaré que leurs politiques fiscales doivent tenir compte de la santé publique, mais ces décisions prises librement ne peuvent influencer sur les choix et les motivations d'autres États membres.

3.18 Le Comité s'est déjà exprimé à ce sujet dans un avis étayé (7), où il soulignait que: «L'éducation, l'information et les programmes de formation visant principalement ceux qui abusent de l'alcool, constituent les meilleurs moyens d'aborder la problématique de l'abus».

3.19 Le Comité estime que la situation ne répond pas aux conditions de l'art. 93 du traité qui autorise le Conseil, statuant à l'unanimité, à arrêter des dispositions touchant à l'harmonisation des législations fiscales pour assurer l'établissement ou améliorer le fonctionnement du marché intérieur dans le délai prévu à l'article 14. L'augmentation des accises minimales, en effet, ne favorise pas l'harmonisation, ne faisant que fixer la base minimale que chaque État membre peut décider d'augmenter sans limite. Depuis l'adoption de la directive 92/84/CEE, l'écart entre les taux effectifs s'est encore creusé, démontrant par là que cette directive n'a pas été en mesure d'entraîner d'harmonisation.

4. La lutte contre la fraude et la contrebande

4.1 Parmi les aspects négatifs dus à l'importance des écarts entre les différents niveaux d'imposition, outre l'obstacle au bon fonctionnement du marché unique, on trouve la forte propension à ne pas totalement acquitter des accises, lorsqu'elles sont payées dans un État membre autre que celui où a lieu la consommation finale, ou à s'y soustraire entièrement, en important des produits de pays tiers ou en détournant des biens circulant sous un régime de suspension de l'imposition.

4.2 Le développement du commerce électronique a créé un domaine supplémentaire de fraude fiscale potentielle, étant donné l'impossibilité de contrôler les ventes à distance et l'absence d'une politique coordonnée de lutte contre la fraude aux accises sur les alcools, vu que certains États membres ne considèrent pas cette fraude comme un problème et que le phénomène concerne quasi exclusivement les régions où l'imposition est la plus élevée.

4.3 Avec l'élargissement, les frontières externes de l'Union ont atteint des pays où les niveaux d'imposition sont beaucoup plus faibles que ceux pratiqués en moyenne dans l'UE, et le potentiel de fraude a donc augmenté de manière exponentielle. Dans certains de ces États, aujourd'hui frontaliers de l'UE, la corruption est massive et touche aussi les autorités douanières. Il faudra encore renforcer les mesures de lutte contre la contrebande, et si l'augmentation des accises devait être acceptée telle que proposée, les marges de profit des trafiquants internationaux seraient encore plus élevées.

4.4 L'Union s'est posé le problème de la lutte contre les fraudes sur les produits soumis à des accises, en adoptant la directive du Conseil du 25 février 1992 relative au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accises. À la lumière de ses médiocres résultats, cette directive a été modifiée en 2004 par la directive 2004/106/CE du Conseil du 16 novembre 2004, qui a également modifié la directive 77/799/CEE concernant l'assistance mutuelle des autorités compétentes des États membres dans le

domaine des impôts directs, de certains droits d'accises et des taxes sur les primes d'assurance.

4.5 À ce propos, le Comité soutenait dans l'un de ses avis (8) que pour lutter efficacement contre les fraudes, «la nécessité de moderniser, renforcer, simplifier et rendre plus efficace l'instrument de la coopération administrative et de l'échange d'informations entre États membres dans le domaine des accises s'impose avec évidence».

4.6 Le même avis mettait en exergue que «encore une fois, les bénéfices qui devraient résulter d'un meilleur fonctionnement du marché intérieur et en l'occurrence des procédures permettant d'identifier et de combattre les fraudes et l'évasion fiscale sont limités par la volonté de préserver les intérêts nationaux». Et encore: «En effet, il ne fait aucun doute qu'un grand nombre des fraudes sont directement liées aux différences parfois notables qui existent entre les taux d'accises appliqués par les différents États membres».

«Le CESE saisit cette occasion pour dénoncer les limites liées à l'application du principe de l'unanimité qui régit actuellement la plupart des décisions communautaires en matière de législation fiscale et réaffirme la nécessité de renoncer à ce principe au profit de celui de la majorité, même qualifiée, lorsqu'il s'agit de taxes influant sur le fonctionnement du marché intérieur et à l'origine de distorsions de concurrence».

4.7 Le Comité a exprimé et confirmé au fil du temps son adhésion aux principes fondamentaux suivants:

- renforcer la coopération administrative, le dialogue permanent entre les administrations fiscales, l'assistance réciproque, la formation continue et commune des personnes chargées de la répression des fraudes, la réunion en réseau sur des plateformes compatibles des forces de police et des services fiscaux, ainsi que le partage des banques de données;
- favoriser les processus d'harmonisation fiscale, tant dans le domaine de l'imposition directe, que dans celui plus complexe des accises;
- aborder un processus de renoncement à l'unanimité sur certains sujets de fiscalité, en partant de ceux où cela est le plus facile à réaliser;
- dépasser le modèle de taxation de la TVA qui favorise la pratique de la fraude;
- ne pas augmenter la pression fiscale.

4.8 À titre d'exemple, en Suède, dans le seul secteur de la bière, ce sont 164 millions de litres qui ont été importés par des voyageurs ou en contrebande en 2004, ce qui est presque équivalent aux ventes (173 millions de litres) du monopole d'État (Systembolaget) et a entraîné des pertes d'accises et de TVA de l'ordre de 190 millions d'euros. Ces achats ont augmenté de 40 % en 2002 à la suite de la suppression du régime spécial de

(7) JO C 69 du 21 mars 2006 (Rapporteur: M. WILKINSON).

(8) JO C 112 du 30 avril 2004, p. 64 (Rapporteur: M. PEZZINI).

restriction des achats transfrontaliers. Il est estimé que la contrebande a doublé ces deux dernières années. Le Danemark estime que ce sont 95 millions de litres de bière qui sont achetés en Allemagne et importés. Si l'on y ajoute environ 10 % de marchandises de contrebande, c'est 30 % de la bière consommée au Danemark qui ne serait pas soumise à la fiscalité danoise. En 2005 en Finlande, les voyageurs ont importé plus de 42 millions de litres de bière, soit 10 % de la consommation totale, entraînant une perte de recettes fiscales de plus de 50 millions d'euros. Les acheteurs transfrontaliers ont importé en Autriche 30 millions de litres de bière provenant d'Allemagne ou de la République tchèque, tandis que ce sont 100 millions de litres qui sont ainsi entrés au Royaume-Uni, sans compter le volume de contrebande ⁽⁹⁾.

5. Structure des accises appliquées aux boissons alcoolisées

5.1 Dans son rapport de 2004, la Commission mettait en exergue certains problèmes apparus au fil du temps dans l'application pratique de la directive 92/84, dont trois en particulier:

- **la possibilité laissée aux États membres de taxer de manière différente les boissons alcoolisées non pétillantes et les boissons alcoolisées pétillantes;**
- **la nécessité de mettre à jour les références aux codes de la nomenclature combinée indiqués dans la directive 92/83/CEE** pour la définition des catégories de boissons alcoolisées en vue de leur taxation, dans le but de tenir compte d'éventuels changements des codes de la nomenclature intervenus entre 1992 et aujourd'hui;
- **la classification des boissons alcoolisées dans les catégories prévues par la directive 92/83/CEE** a eu pour effet l'existence de classifications divergentes et, par conséquent, d'une imposition différente des mêmes produits dans différents États membres.

Bruxelles, le 30 mai 2007.

5.2 S'agissant du premier point, la Commission justifie sa proposition de mettre un terme à la possibilité d'assujettir les vins mousseux et les vins tranquilles à des traitements différents, en faisant valoir que les motifs qui avaient justifié cette option, à savoir le fait d'assimiler les vins mousseux à des produits de luxe (alors que c'est le contraire qui est vrai en ce qui concerne certains vins tranquilles) n'existent plus désormais.

5.3 En ce qui concerne le deuxième aspect, la directive 92/83 (relative à la structure des droits d'assises) prévoit dans son article 26 que les codes de la nomenclature combinée qu'elle indique sont ceux en vigueur à la date d'adoption de la directive (19 octobre 1992). La Commission propose au contraire de se référer aux codes NC applicables à la date la plus récente possible, en adoptant à l'avenir les décisions de modification conformément à l'article 24 de la directive 92/12 CEE (procédure impliquant le comité des accises, comme convenu pour les produits énergétiques).

5.4 Pour ce qui est enfin du troisième point, afin de régler le problème soulevé par de nombreux opérateurs et lié à la formulation trop imprécise de la directive, qui ne spécifie pas dans quelle mesure l'addition d'alcool distillé à d'autres boissons fermentées est possible, la Commission propose de réduire la dépendance du classement des boissons alcooliques à des fins fiscales (accises) à l'égard du classement dans la NC.

5.5 Le Comité juge fondées et cohérentes les modifications demandées par les professionnels en termes de simplification et de protection de la concurrence. Il adhère aux propositions formulées en son temps par la Commission et se demande pourquoi ces modifications n'ont pas été apportées via une modification correspondante de la directive 92/83.

5.6 Le Comité préconise le retrait de la proposition de directive et recommande dans le même temps d'adopter les modifications de la directive 92/83 proposées par la Commission.

Le Président

du Comité économique et social européen

Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁹⁾ Oxford Economic Forecasting, «The consequences of the proposed increase in the minimum excise duty rates for beer», février 2007.

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social européen

Amendements rejetés

Les amendements suivants, qui ont recueilli au moins un quart des suffrages exprimés, ont été rejetés lors de la discussion.

Paragraphe 4.6

Supprimer texte.

«Le même avis mettait en exergue que "encore une fois, les bénéfices qui devraient résulter d'un meilleur fonctionnement du marché intérieur et en l'occurrence des procédures permettant d'identifier et de combattre les fraudes et l'évasion fiscale sont limités par la volonté de préserver les intérêts nationaux". Et encore: "En effet, il ne fait aucun doute qu'un grand nombre des fraudes sont directement liées aux différences parfois notables qui existent entre les taux d'accises appliqués par les différents États membres.»

«Le CESE saisit cette occasion pour dénoncer les limites liées à l'application du principe de l'unanimité qui régit actuellement la plupart des décisions communautaires en matière de législation fiscale et réaffirme la nécessité de renoncer à ce principe au profit de celui de la majorité, même qualifiée, lorsqu'il s'agit de taxes influant sur le fonctionnement du marché intérieur et à l'origine de distorsions de concurrence.»

Exposé des motifs

Le régime de vote applicable à la prise de décisions est un thème politique majeur qui devra faire l'objet d'un accord dans le futur traité. En effet, après l'introduction de la monnaie unique et compte tenu, dès lors, de l'impossibilité de faire jouer des politiques monétaires adaptées à la politique économique de chaque pays, la politique fiscale est le seul outil de politique économique dont disposent les États membres. Tant qu'aucune avancée supplémentaire n'aura été enregistrée vers un renforcement de la cohésion économique et sociale, il n'y a pas lieu de proposer que des décisions puissent être prises à la majorité, même qualifiée, et s'imposer à l'ensemble des membres de l'UE.

Par ailleurs, l'abandon de la règle de l'unanimité conduirait à ce que des pays, qui, grâce à cette disposition, peuvent continuer de soutenir des secteurs-clés de leur économie (tels que le vin ou la bière dans certains États membres), soient contraints d'accepter un mode de prise de décisions différent, perdant ainsi la possibilité de faire obstacle à des projets contraires à leurs intérêts nationaux, comme ils peuvent le faire actuellement.

Paragraphe 4.7

Ajouter

Le Comité a exprimé et confirmé au fil du temps son adhésion aux principes fondamentaux suivants:

- renforcer la coopération administrative, le dialogue permanent entre les administrations fiscales, l'assistance réciproque, la formation continue et commune des personnes chargées de la répression des fraudes, la réunion en réseau sur des plateformes compatibles des forces de police et des services fiscaux, ainsi que le partage des banques de données;
- renforcer l'exercice des droits des consommateurs en ce qui concerne l'achat à distance de tous les produits dans le marché intérieur;
- favoriser les processus d'harmonisation fiscale, tant dans le domaine de l'imposition directe, que dans celui plus complexe des accises;
- aborder un processus de renoncement à l'unanimité sur certains sujets de fiscalité, en partant de ceux où cela est le plus facile à réaliser, dans le cadre d'une politique fiscale européenne cohérente;
- dépasser le modèle de taxation de la TVA qui favorise la pratique de la fraude;
- ne pas augmenter la pression fiscale.

Exposé des motifs

1. Il convient d'établir une distinction, au moins formellement, entre le concept de taux maximal et les concepts d'harmonisation, de rapprochement des niveaux d'imposition et d'harmonisation progressive. Bien que l'une des conséquences de l'application d'un taux maximal serait, comme expliqué aux paragraphes 3.5, 3.6 et 3.7, de réduire la différence qui existe actuellement entre les taux avec, pour conséquence, l'augmentation de l'harmonisation effective, le libellé actuel de ce paragraphe peut amener le lecteur à identifier le taux maximal avec le taux objectif. L'amendement proposé vise à éviter cette confusion.

Le problème actuel est en effet dû aux taux élevés imposés par certains pays (Irlande, Royaume-Uni, Finlande ou Suède), qui aboutissent à des différences énormes par rapport aux pays voisins.

Il est en outre proposé de modifier la référence aux produits alcoolisés et de remplacer cette expression par le terme plus approprié de «boissons contenant de l'alcool». On peut trouver certains produits alcoolisés en pharmacie alors que ceux-ci n'ont rien à voir avec les boissons dont il est question dans ce paragraphe.

Par ailleurs, une manière efficace de développer le marché intérieur et de lutter contre la fraude est de laisser les citoyens de l'Union européenne exercer leur droit à acheter ces boissons à distance, comme c'est le cas avec d'autres denrées alimentaires. Cela permettrait d'établir des canaux de distribution légaux, susceptibles d'être contrôlés par les autorités fiscales ou sanitaires, ce qui permettrait aux consommateurs d'avoir une meilleure connaissance de ces produits. Cela permettrait également de respecter le principe de libre-circulation des marchandises consacré par le traité, qui ne concerne pas seulement le commerce professionnel mais aussi les transactions effectuées par des particuliers. La libre-circulation implique que les consommateurs qui résident dans un État membre puissent acquérir des biens sur le territoire d'autres États membres, sur la base d'un ensemble minimum et uniforme de règles équitables qui régissent l'achat et la vente de biens de consommation.

Le Comité a récemment déclaré que le fait de promouvoir les bénéfices que le marché unique apporte aux consommateurs devrait être considéré comme une priorité dans l'optique de faire progresser l'achèvement du marché intérieur (Avis du Comité économique et social européen sur la révision du marché unique. JO C 93 du 27.4.2007 (avis INT/332)).

2. Clarification nécessaire: comme indiqué au point suivant, le modèle établi dans le cadre de la TVA a donné lieu à une jurisprudence abondante, qui résulte des erreurs contenues dans la législation et de celles relatives à sa mise en œuvre au niveau européen et national. Aussi, si le processus mentionné dans l'avis est mis en marche, il est important d'assurer une coordination.

Résultats du vote:

Voix pour: 20

Voix contre: 55

Abstentions: 4

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative au programme statistique communautaire 2008-2012»

COM(2006) 687 final — 2006/0229 (COD)

(2007/C 175/02)

Le 19 janvier 2007, 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 «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 19 avril 2007 (rapporteur: M. SANTILLÁN).

Lors de sa 436^e session plénière des 30 et 31 mai 2007 (séance du 30 mai 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 159 voix pour, 1 voix contre et 5 abstentions.

1. Conclusions

1.1 Le CESE accueille favorablement la proposition de programme statistique quinquennal 2008-2012 et estime lui aussi que des statistiques harmonisées et comparables sont indispensables pour la compréhension de l'Europe dans le grand public, pour la participation des citoyens au débat et pour la participation des opérateurs économiques au marché unique.

1.2 Le CESE souligne que tant Eurostat que les instituts nationaux de statistique doivent être dotés des ressources humaines et matérielles les plus adéquates au regard des possibilités budgétaires, faute de quoi ils ne seraient pas en mesure de mener à bien les missions toujours plus complexes que supposent l'information statistique et l'importance de l'Union européenne en tant qu'acteur à l'échelle internationale.

1.3 Le Comité juge nécessaire de mettre davantage l'accent sur les aspects liés au bien-être des Européens et, pour ce faire, propose d'élargir le programme statistique aux domaines suivants:

- les politiques en faveur de l'enfance;
- le vieillissement de la population et la situation des personnes âgées;
- la conciliation de la vie familiale et professionnelle; et
- la politique sociale, qui doit constituer un volet distinct des précédents.

1.4 L'attention accordée dans le programme statistique 2008-2012 à l'amélioration de l'information statistique en matière d'éducation et de formation professionnelle peut sembler insuffisante compte tenu de son importance pour la réalisation de l'ensemble des objectifs de Lisbonne.

1.5 Il convient en outre de produire des statistiques sur l'économie sociale, ce secteur étant fortement développé dans l'Union européenne.

1.6 Par ailleurs, il existe des domaines dans lesquels l'information statistique actuellement disponible est insuffisante et auxquels le programme quinquennal devrait par conséquent accorder une plus grande attention, notamment:

- l'immigration et l'asile. Question aux répercussions croissantes sur lesquelles il n'existe pas de statistiques suffisamment fiables;
- la délinquance et la justice pénale; et
- l'emploi. S'il existe actuellement dans ce domaine des statistiques sur la population active, l'activité, le chômage etc., l'évolution rapide du marché du travail, caractérisé par l'apparition de nouvelles activités économiques et de nouvelles professions ainsi que par la création de nouveaux types de contrats de travail, rend nécessaire une mise à jour permanente des méthodes d'enquête et des travaux sur le terrain;

1.7 Le CESE rappelle que, d'après le traité, «l'établissement des statistiques (...) ne doit pas entraîner de charges excessives pour les opérateurs économiques»⁽¹⁾, ce qui suppose:

- a) d'une part de veiller à ne pas imposer aux entreprises, et en particulier aux PME, des charges superflues ou excessives;
- b) de l'autre, de ne pas multiplier les demandes de données. Il convient d'appliquer le principe élémentaire selon lequel chaque donnée ne doit être soumise qu'une fois, sachant qu'elle devra ensuite être diffusée et partagée avec les autres instituts de statistique, dans le respect des principes qui régissent les statistiques communautaires (secret statistique, etc.).

1.8 S'agissant des statistiques relatives au commerce extérieur, des incohérences, qu'il conviendrait de corriger, ont été observées entre les chiffres des exportations d'un pays donné vers un autre pays et les chiffres des importations de ce dernier en provenance du premier pays. En d'autres termes, le chiffre attribué aux exportations de A vers B ne correspond pas à celui des importations de B en provenance de A.

1.9 Vu la diversité de l'Union européenne, forte de ses 27 États membres, le CESE insiste sur l'importance de s'employer à coordonner au mieux la terminologie statistique.

1.10 Le CESE considère comme fondamental, pour garantir une plus grande neutralité des données statistiques et le respect des autres principes visés dans le code de bonnes pratiques (notamment le secret statistique), de contrôler les activités des agences privées qui, directement ou indirectement, opèrent dans le cadre du système statistique européen.

⁽¹⁾ Article 285, paragraphe 2, du traité instituant la Communauté européenne.

2. Contenu de la proposition

2.1 Le règlement (CE) n° 322/97 ⁽²⁾ du Conseil prévoit l'élaboration d'un programme statistique communautaire pluriannuel (PSC) ⁽³⁾ qui définit les orientations, les principaux domaines et les objectifs des actions envisagées pour une période n'excédant pas cinq années et qui constitue le cadre de la production de toutes les statistiques communautaires. Le PSC est mis en œuvre par le biais de programmes de travail annuels qui prévoient des objectifs de travail plus détaillés pour chaque année et au moyen d'une législation spécifique pour des actions majeures. Le PSC fait l'objet d'un rapport à mi-parcours et d'une évaluation formelle après l'expiration de la période du programme.

2.2 Dans ce contexte, la proposition de décision à l'examen, dont la base juridique repose sur l'article 285 du traité CE, vise à instaurer un programme stratégique exhaustif pour les statistiques communautaires officielles qui doit comprendre la production et la fourniture de produits et services aux utilisateurs, l'amélioration de la qualité des statistiques et la poursuite du développement du Système statistique européen (SSE) ⁽⁴⁾.

2.3 L'objet principal des statistiques communautaires officielles est d'étayer de façon récurrente la mise au point, le suivi et l'évaluation des politiques communautaires grâce à des informations factuelles fiables, objectives, comparables et cohérentes. Dans certains domaines, l'information statistique est aussi utilisée directement pour la gestion de politiques essentielles par les institutions communautaires.

2.4 Le PSC 2008-2012 est guidé par les priorités politiques suivantes:

- prospérité, compétitivité et croissance,
- solidarité, cohésion économique et sociale et développement durable,
- sécurité, et
- nouvel élargissement de l'Union européenne.

2.5 En vue de l'élaboration de la proposition de décision à l'examen, la Commission a procédé à des consultations avec les parties intéressées, à savoir les États membres de l'UE, les pays de l'AELE et les pays candidats, ainsi que des groupes de travail techniques du SSE. Le comité consultatif européen de l'information dans les domaines économique et social (CEIES) ⁽⁵⁾ et le comité des statistiques monétaires, financières et de balance des paiements (CSMFB) ⁽⁶⁾ ont également l'un et l'autre rendu un avis sur cette proposition.

⁽²⁾ JO L 52 du 22.2.1997, p. 1.

⁽³⁾ Article 3, paragraphe 1.

⁽⁴⁾ Partenariat comprenant Eurostat, les instituts nationaux de statistique et les autres autorités nationales responsables, dans chaque État membre, de la production et de la diffusion de statistiques européennes.

⁽⁵⁾ Institué par la décision 91/116/CEE du Conseil (modifiée par la décision 97/255/CE du Conseil).

⁽⁶⁾ Institué par la décision 91/115/CEE du Conseil (modifiée par la décision 96/174/CE du Conseil).

2.6 Pour ce qui est de la démarche retenue pour le programme, sachant que deux options étaient possibles l'une «restreinte» et l'autre «complète», la Commission s'est prononcée pour la seconde en tenant compte de trois facteurs: la capacité et l'efficacité du SSE, les frais encourus par les États membres chargés de sa mise en œuvre et le fardeau pour les entreprises et les ménages.

3. Observations générales

3.1 Par le passé, le CESE a eu l'occasion de se prononcer à maintes reprises sur les programmes statistiques ⁽⁷⁾ et sur les divers aspects propres à la politique statistique de l'Union. D'une manière générale, le Comité a constamment insisté sur l'importance du système statistique pour atteindre les objectifs économiques, sociaux et politiques de l'Union et sur la nécessité de soutenir et de renforcer à la fois Eurostat, élément central pour le fonctionnement du système, et les instituts nationaux de statistique s'agissant des domaines qui relèvent des États membres.

3.2 Le CESE réaffirme ces critères et souligne de surcroît, concernant le respect de la décision à l'examen, trois éléments qui exigent de disposer du meilleur appareil statistique possible: le rôle de l'UE en tant qu'acteur mondial, la réalisation des objectifs de Lisbonne et enfin l'élargissement, la coordination des statistiques de 27 États étant un défi sans précédent dans l'histoire. En bref, la réussite de l'Union passe notamment par l'efficacité de son système statistique.

3.3 Pour ce qui est des ressources, le programme quinquennal 2008-2012 prévoit une enveloppe de 274,2 millions d'euros, soit une augmentation de 24,3 % par rapport aux ressources opérationnelles prévues pour le programme 2003-2007. D'autres éléments, qui doivent toutefois être pris en compte ⁽⁸⁾, sont exclus de ce montant. Si l'on inclut les dépenses administratives et le cofinancement émanant des États membres ou d'autres organismes, le total des crédits d'engagement atteint 739,34 millions d'euros.

3.4 Gouvernance statistique. D'après le code de bonnes pratiques ⁽⁹⁾, les autorités nationales et l'autorité statistique communautaire s'engagent à:

- a) établir un environnement institutionnel et organisationnel promouvant l'efficacité et la crédibilité des autorités statistiques nationales et communautaires dans la production et la diffusion de statistiques officielles;

⁽⁷⁾ En 1998, le CESE a émis un avis sur la «Proposition de décision du Conseil relative au programme statistique communautaire 1998-2002», JO C 235 du 27.7.1998, p. 60, et en 2002 sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative au programme statistique communautaire 2003-2007», JO C 125 du 27.5.2002, p. 17.

⁽⁸⁾ Les dépenses de personnel et d'administration, les ressources opérationnelles inscrites sur d'autres lignes du budget statistique qui pourraient être ouvertes par ailleurs pour couvrir de nouveaux besoins réglementaires au cours de la période 2008-2012 (actions du type Edicom), les ressources opérationnelles dégagées par d'autres directions générales sur leurs lignes budgétaires, les ressources aux niveaux national et régional. Eurostat redéploiera ses propres ressources opérationnelles et humaines pour respecter les priorités globales du programme.

⁽⁹⁾ Recommandation de la Commission concernant l'indépendance, l'intégrité et la responsabilité des autorités statistiques nationales et communautaires, COM(2005) 217 final.

- b) observer les normes, les orientations et les bonnes pratiques européennes dans les processus utilisés par les autorités statistiques nationales et communautaires pour organiser, collecter, traiter et diffuser les statistiques officielles et viser une réputation de bonne gestion et d'efficacité pour renforcer la crédibilité de ces statistiques;
- c) veiller à ce que les statistiques communautaires respectent les normes de qualité européennes et répondent aux besoins des utilisateurs institutionnels de l'Union européenne, des administrations nationales, des instituts de recherche, des organisations de la société civile, des entreprises et du public en général.

3.5 Le programme statistique communautaire 2008-2012 se propose d'atteindre 32 objectifs transversaux (visés à l'annexe I de la proposition) et prévoit environ 90 objectifs et actions concrets renvoyant à la fois à des politiques générales et à 18 domaines particuliers relevant de politiques spécifiques de l'Union.

3.5.1 Le programme définit les actions prévues dans les principaux domaines suivants:

- libre circulation des marchandises
- agriculture
- libre circulation des personnes, des services et des capitaux
- visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes
- transports
- règles communes sur la concurrence, la fiscalité et le rapprochement des législations
- politique économique et monétaire
- emploi
- politique commerciale commune
- coopération douanière
- politique sociale, éducation, formation professionnelle et jeunesse
- culture
- santé publique
- protection des consommateurs
- réseaux transeuropéens
- industrie (y compris statistiques sur la société de l'information)
- cohésion économique et sociale
- recherche et développement technologique

- environnement
- coopération au développement
- coopération économique, financière et technique avec les pays tiers

4. Observations particulières

4.1 Compte tenu des objectifs ambitieux du programme 2008-2012, qui prévoit désormais une coordination étroite entre Eurostat et les instituts de statistique des 27 États membres, il convient de souligner la nécessité d'accorder la priorité à l'établissement de statistiques et d'utiliser le plus efficacement possible les moyens limités disponibles.

4.2 L'article 4 de la proposition de décision à l'examen concerne l'établissement des priorités dans le domaine des statistiques en tenant compte de la nécessité d'utiliser le plus efficacement possible les moyens limités. Cet article ne fixe toutefois pas de critères ni n'indique de marche à suivre pour établir ces priorités. Il apparaît en outre difficile de les définir alors que, dans le même temps, il est préconisé de renforcer certains domaines d'action ou d'en créer de nouveaux.

4.3 Le CESE reprend à son compte l'affirmation selon laquelle «l'évolution rapide de la capacité et de la disponibilité d'Internet en fera à l'avenir l'outil privilégié de diffusion des données statistiques. Il augmentera sensiblement la communauté potentielle des utilisateurs et créera ainsi de nouvelles opportunités de diffusion»⁽¹⁰⁾. Pour atteindre cet objectif et compte tenu par ailleurs que le site internet d'Eurostat contribue à façonner l'image de l'Union européenne, la présentation des données et leur lecture doivent être aussi simples et attrayantes que le permettent les technologies actuelles.

4.4 Le CESE convient de la nécessité d'intensifier la coopération entre Eurostat et les instituts nationaux de statistique⁽¹¹⁾. Le Comité observe néanmoins que la proposition de décision à l'examen ne précise aucune piste ni n'indique aucun élément tangible pour renforcer cette coopération.

4.5 Champ d'application et priorités des statistiques européennes. Le CESE souligne, comme il ressort de la liste des actions prévues visée au paragraphe 3.5.1 du présent avis, que le système statistique est fondamentalement axé sur les aspects économiques et ne produit pas suffisamment d'informations concernant les aspects sociaux qui ont une incidence directe sur la vie des citoyens de l'Union. Le CESE fait également observer que, à la différence des autres domaines, la politique sociale n'est pas un domaine distinct mais relève de la même catégorie que l'éducation, la formation professionnelle et la jeunesse.

Bruxelles, le 30 mai 2007.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁰⁾ Annexe I, paragraphe 3.6 «Diffusion».

⁽¹¹⁾ Annexe I, paragraphe 3.6 «Diffusion».

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux statistiques trimestrielles sur les emplois vacants dans la Communauté»

COM(2007) 76 final

(2007/C 175/03)

Le 4 avril 2007, le Conseil européen a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

Le 24 avril 2007, le Bureau du Comité économique et social européen a chargé la section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale» de préparer les travaux du Comité en la matière.

Compte tenu de l'urgence des travaux, le Comité économique et social européen a décidé, au cours de sa 436^e session plénière des 30 et 31 mai 2007 (séance du 31 mai 2007), de nommer M^{me} FLORIO rapporteuse générale, et adopté le présent avis à l'unanimité.

1. Avant-propos

1.1 La disponibilité de données statistiques fiables et de qualité représente un instrument indispensable pour les acteurs institutionnels, économiques et sociaux en vue d'effectuer le suivi et d'évaluer l'efficacité de certains choix législatifs et afin de prendre les décisions pour l'avenir.

1.2 En effet, le fait de disposer d'une vision qui soit la plus précise possible et qui corresponde le mieux aux réalités actuelles, constitue un élément indispensable en vue d'adopter les meilleures politiques possibles.

1.3 Cette constatation s'applique tout particulièrement aux statistiques relatives à la situation de l'emploi en Europe, afin d'étudier les avancées réalisées par les États membres par rapport aux objectifs posés par la stratégie de Lisbonne.

1.4 Afin de pouvoir comprendre l'évolution du marché de l'emploi dans l'Union européenne, il est très important de savoir dans quels secteurs et dans quelles régions se situent les emplois vacants et quel est leur nombre. Les offres d'emploi non pourvues reflètent les variations conjoncturelles par secteur d'activité économique et peuvent fournir un cadre utile pour identifier les régions européennes dans lesquelles on note une insuffisance plus marquée de main-d'œuvre ou, au contraire, une croissance économique et de l'emploi significative.

1.5 Les emplois vacants font partie des principaux indicateurs économiques européens (PIEE) et représentent un indice qui, lorsqu'il est disponible dans de brefs délais, est également utile à la Banque centrale européenne et à la Commission pour mesurer les effets des variations économiques dans certains secteurs et pour équilibrer les décisions de politique monétaire.

1.6 La relance de la stratégie de Lisbonne, qui a trouvé son ancrage lors du Conseil européen de mars 2005, a inclus parmi ses objectifs prioritaires la création d'emplois plus nombreux et de meilleure qualité; cela a inévitablement renforcé la nécessité

de disposer de meilleures informations statistiques sur les besoins de main-d'œuvre.

1.7 Les lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi (2005-2008) et les grandes orientations des politiques économiques (GOPE), dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi (SEE), exigent des données structurelles agrégées, à l'échelle de l'Europe, sur les emplois vacants répartis par activité économique, afin d'analyser le niveau et la structure de la demande de main-d'œuvre.

1.8 La disponibilité de données statistiques fiables et mises à jour régulièrement permet également à chaque État membre d'évaluer le marché de l'emploi et d'adopter en conséquence les décisions en matière de politique de l'emploi, y compris sur une base régionale.

2. La proposition de la Commission

2.1 Les données nationales sur les emplois vacants et sur les postes occupés sont collectées depuis 2003 en vertu d'un «gentlemen's agreement», c'est-à-dire d'un accord tacite. Bien qu'il ait garanti souplesse et indépendance aux États membres, cet accord n'a pas entièrement satisfait les besoins des utilisateurs des données.

2.2 À l'heure actuelle, quatre États membres n'ont pas envoyé de données à Eurostat et celles qui ont été fournies ne sont pas toujours parfaitement comparables. En ce qui concerne la collecte des données trimestrielles, elles ne satisfont pas entièrement les exigences de la BCE et de la Commission en termes de couverture, d'actualité et d'harmonisation.

2.3 Par sa proposition de règlement COM(2007) 76 final, élaborée à l'initiative du comité de l'emploi, la Commission vise donc à mettre en place une réglementation qui permette d'obtenir des statistiques comparables sur les emplois vacants, dans des délais fixés.

2.4 Au cours de l'élaboration de la proposition, pour laquelle des experts et le comité du programme statistique (CPS) ont également été consultés, diverses options ont été prises en considération; celle qui a été finalement retenue dans la proposition de règlement garantit que la collecte des données structurelles annuelles, à court terme, continuera à être satisfaite dans le cadre du «gentlemen's agreement».

2.5 Par conséquent, la proposition se focalise surtout sur les dispositions applicables à la collecte des données statistiques trimestrielles sur les emplois vacants; sur la base de l'expérience tirée de l'application de ce règlement, l'on prévoit la possibilité d'adopter à l'avenir un nouveau règlement qui permettra de satisfaire les besoins de données annuelles.

2.6 La fixation du niveau de détail exigé pour chaque activité économique est confiée à la dernière version de la nomenclature commune des activités économiques dans la Communauté européenne (NACE).

2.7 Lorsque cela s'avère possible, et dans le respect de normes déterminées de qualité, les États membres ont la faculté de recourir à des sources administratives ou de limiter le champ d'observation des activités économiques à couvrir, afin d'alléger la charge pour les entreprises (art.5).

2.8 La Commission (art. 8) prévoit la réalisation d'une série d'études de faisabilité destinées aux États membres qui rencontrent des difficultés à fournir des données pour:

- a) les unités occupant moins de 10 salariés et/ou
- b) les activités suivantes:
 - i) agriculture, sylviculture et pêche,
 - ii) administration publique et défense; sécurité sociale obligatoire,
 - iii) éducation,
 - iv) santé et action sociale,
 - v) arts, loisirs et spectacle,
 - vi) organisations associatives, réparation de matériel informatique, de biens destinés aux services personnels et domestiques et autres services personnels.

2.9 La phase de démarrage (les trois premières années) prévoit pour les États membres des mesures communautaires de soutien financier. Le coût de ces mesures sera, pour les trois premières années, inclus dans le programme communautaire pour l'emploi et la solidarité sociale — PROGRESS⁽¹⁾ (art. 9); ainsi, des initiatives en matière d'innovation et d'amélioration dans le domaine de la collecte des données pourront être lancées, en plus de l'achèvement de la phase du «gentlemen's agreement».

(¹) Adopté par la décision 1672/2006 du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 2006. Dans la section «1-Emploi» l'on mentionne expressément le financement des actions (y compris des actions statistiques) qui visent à améliorer: «[...] la compréhension de la situation dans le domaine de l'emploi et des perspectives du secteur, notamment [...] par l'élaboration de statistiques et d'indicateurs communs [...]».

3. Conclusions et recommandations

3.1 Le CESE souligne qu'il est important de disposer de données statistiques sur la situation de l'emploi en Europe qui soient les plus cohérentes et fiables possibles et, par conséquent, apprécie et soutient les efforts de la Commission visant à instaurer un cadre juridique qui permette de disposer de statistiques plus actualisées sur les emplois vacants, et qui soient comparables et pertinentes au niveau européen.

3.2 La réalisation des objectifs de la stratégie de Lisbonne, en termes économiques et surtout d'emploi, exige un support statistique constant et efficace, qui soit à la disposition de tous les utilisateurs de données statistiques et des acteurs économiques, sociaux et institutionnels aussi bien au niveau européen que national.

3.3 Le CESE partage également le choix de l'instrument du règlement européen, dans la mesure où l'objectif poursuivi par la proposition, à l'instar de la plupart des initiatives dans le domaine des statistiques, exige une mise en œuvre détaillée et homogène dans toute l'Union européenne.

3.4 Le choix consistant à n'inclure dans la proposition de règlement que la collecte de données trimestrielles et à poursuivre celle de données structurelles annuelles sur la base de l'accord tacite est certainement dicté par l'opportunité de mettre en la place une transition progressive d'une collecte de données basée sur un accord tacite vers une autre qui est au contraire fondée sur un règlement européen. Cette période de transition devra nécessairement être accompagnée d'un suivi constant des résultats obtenus et le CESE souhaite que dans un avenir proche l'on puisse obtenir un cadre plus complet et fiable tant en ce qui concerne les données annuelles que les données trimestrielles relatives au potentiel du marché européen de l'emploi.

Le CESE regrette qu'aucune évaluation d'impact n'ait été réalisée à ce jour, mais attend de la Commission qu'elle en élabore une avant l'adoption d'un règlement d'application supplémentaire, étant donné qu'il y aura, en principe, une augmentation des coûts et des charges pour les entreprises européennes sans compensation des réductions pour d'autres activités d'étude.

3.5 Le CESE considère cependant que, face à la nécessité de simplifier la collecte des données statistiques et d'en diminuer le coût, l'on a opéré un choix peu clair qui consiste à rendre facultative la collecte des données dans les secteurs définis comme «saisonniers», notamment ceux liés aux activités agricoles, à la pêche et à la sylviculture.

3.6 Le problème des corrections pour variations saisonnières ouvre néanmoins une série de questions sur la fiabilité de ces statistiques, car dans d'autres secteurs industriels et/ou de l'administration publique, le modèle du contrat saisonnier constitue une pratique utilisée depuis plusieurs années (secteur textile, industrie agroalimentaire, tourisme, etc.).

3.7 Par ailleurs, la structure des contrats de travail dans tous les États membres de l'UE prévoit actuellement des dizaines de modalités différentes régissant les rapports de travail. Pour cette raison, il serait important de savoir de quel type d'emploi vacant il s'agit (à durée indéterminée, à durée déterminée, à temps partiel, mission, collaboration, etc.).

3.8 Une vue d'ensemble plus fidèle à la réalité du potentiel qu'offre le marché de l'emploi, de ses progrès ou de ses faiblesses dans certains secteurs ou régions, permettrait de mieux focaliser l'attention sur les stratégies à mettre en œuvre pour poursuivre les objectifs de Lisbonne.

3.9 Pour cette raison également, le CESE considère que, surtout sur ces questions, la consultation et l'implication directe des partenaires sociaux européens sont nécessaires.

Le CESE se réjouit du pouvoir de contrôle du Parlement européen sur la proposition qui sera soumise à la codécision. Les règlements d'application seront soumis à la comitologie dans le cadre de la procédure de réglementation avec contrôle, conformément à la procédure établie dans les décisions 1999/468/CE et 2006/512/CE du Conseil.

Bruxelles, le 31 mai 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° 1059/2003 relatif à l'établissement d'une nomenclature commune des unités territoriales statistiques (NUTS) en raison de l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie à l'Union européenne»

COM(2007) 95 final — 2007/0038 (COD)

(2007/C 175/04)

Le 25 avril 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.

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

Vu l'urgence des travaux, le Comité économique et social européen a décidé, lors de sa 436^e session plénière des 30 et 31 mai 2007 (séance du 30 mai 2007), de désigner M. BURANI rapporteur général et a adopté le présent avis à l'unanimité.

1. Introduction

1.1 Le règlement (CE) n° 1059/2003 du Parlement européen et du Conseil a établi une nomenclature commune des unités territoriales statistiques (NUTS) pour les États membres.

1.2 Il a été modifié une première fois en 2005 à la suite de l'adhésion de 10 nouveaux États membres. En raison de l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie, une nouvelle modification

s'avère nécessaire: il y a lieu d'insérer, à l'annexe du règlement, les tableaux concernant les nouveaux États membres précités.

2. Observations et conclusions

2.1 Le CESE prend acte de la proposition de la Commission et ne peut que marquer son accord avec celle-ci, étant donné qu'elle découle de l'adhésion de nouveaux États et qu'elle est en outre de nature purement technique.

Bruxelles, le 30 mai 2007.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

Avis du Comité économique et social européen sur le «Marché intérieur des services — Exigences pour le marché du travail et la protection des consommateurs»

(2007/C 175/05)

Le 29 septembre 2005, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29 paragraphe 2 de son règlement intérieur, d'élaborer un avis sur le «Marché intérieur des services — Exigences pour le marché du travail et la protection des consommateurs» (avis d'initiative).

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 3 mai 2007 (rapporteuse: M^{me} ALLEWELDT).

Lors de sa 436^e session plénière des 30 et 31 mai 2007 (séance du 30 mai 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 110 voix pour, 2 voix contre et 2 abstentions.

1. Objectif

1.1 La directive relative aux services dans le marché intérieur ⁽¹⁾ a pour objet de promouvoir, conformément à la stratégie de Lisbonne, la compétitivité, la croissance et l'emploi. Elle a déclenché un vif débat à propos de l'organisation de la libre prestation des services. Ses retombées sur les marchés nationaux du travail, les conditions sociales et les exigences de la protection des consommateurs ont été et restent un point litigieux. Le CESE s'étant prononcé de manière circonstanciée sur cette proposition de la Commission dans son avis de février 2005 ⁽²⁾, ce n'est pas le texte juridique de la directive qui fait ici débat, mais les retombées possibles sur l'emploi et les intérêts des consommateurs de la réalisation d'un marché intérieur des services ainsi conçu.

1.2 La libre prestation des services est l'une des quatre libertés prévues par le traité UE dans le cadre du marché intérieur et a depuis longtemps été adoptée sur le plan politique. La stratégie de la Commission, telle qu'elle ressort de la directive européenne sur les services, vise à éliminer toute restriction à la prestation des services. Les questions relatives au marché du travail ou à la protection des consommateurs ne sont pas vraiment directement en jeu ici. Mais dans la mesure où la libre circulation des services doit devenir davantage effective dans la pratique, les différences entre les différents systèmes nationaux n'en sont que plus évidentes et sensibles. L'on constate parallèlement que le nombre de réglementations européennes portant sur la protection des intérêts des travailleurs et des consommateurs est relativement peu élevé. Ce sont les réglementations nationales qui prédominent et de ce fait les conditions appliquées sur le plan juridique, social et de l'emploi sont souvent très disparates. À cela vient s'ajouter la validité parallèle ou partagée — prévue par la directive sur les services — de certaines dispositions nationales du pays d'origine et du pays de prestation, dont les effets restent encore à déterminer dans le cadre de la pratique future.

1.3 La stabilité sociale et la confiance des consommateurs sont un facteur essentiel de l'intégration européenne et la condition du succès du marché intérieur des services. C'est une grave lacune du débat sur la directive européenne sur les services qu'il ne fournisse pas d'analyses pertinentes quant à son impact sur

les conditions sociales nationales, l'emploi et les intérêts des consommateurs. L'absence de base statistique permettant de quantifier la liberté d'établissement et la libre circulation des services entre les États membres était l'un des aspects critiqués par le CESE ⁽³⁾. Il n'existe pratiquement pas non plus de données fiables sur les restructurations attendues des marchés de l'emploi dans les États membres. Il existe un petit nombre d'études d'impact très générales et à l'opposé l'étude de cas particuliers présentant souvent un caractère illégal ou semi-légal. Ce n'est pas suffisant pour réaliser une analyse d'impact objective.

1.4 La réalisation du marché intérieur des services est un élément majeur de la stratégie de Lisbonne. Les perspectives de croissance dans ce secteur sont un bon stimulant pour la relance de l'emploi. La concurrence accrue résultant de la libéralisation du marché des services aura des répercussions positives, car l'offre de services s'en trouvera élargie et les prix diminués. Il faut toutefois que cette croissance aille de pair avec une amélioration constante de la protection sociale des travailleurs et un niveau approprié de protection des consommateurs. Cela vaut également pour les normes de qualité et de sécurité en vigueur dans les États membres, y compris la protection de l'environnement. Les retombées sur l'emploi différeront selon les secteurs et les États membres. Quant aux effets sur les petites et moyennes entreprises, il s'agit là d'un aspect essentiel.

1.5 Le présent avis d'initiative a pour but de mettre davantage en lumière les retombées de la stratégie actuelle du marché intérieur des services sur les marchés du travail, les conditions d'emploi et la protection des consommateurs et ainsi d'apporter une utile contribution pratique aux personnes concernées et aux institutions européennes. Ces deux aspects n'ont pas été examinés de manière approfondie lors des deux auditions précédentes du CESE sur le marché intérieur des services ⁽⁴⁾.

⁽³⁾ Cf. CESE 137/2005, chapitre 3.2, JO C 221 du 8.9.2005.

⁽⁴⁾ Le CESE a organisé le 19 septembre 2001 une audition sur la stratégie générale du marché intérieur et le 24 mai 2004, dans le cadre de l'avis sur la directive sur les services, une audition sur six questions centrales, telles que la responsabilité professionnelle, le guichet unique, les systèmes de collecte des statistiques, etc.

⁽¹⁾ Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur.

⁽²⁾ CESE 137/2005, JO C 221 du 8.9.2005.

1.5.1 Il s'agit d'aborder les aspects essentiels suivants, en se fondant sur une conception inspirée par le droit européen de la «libre prestation des services», qui recouvre toute prestation de services effectuée entre deux opérateurs économiques d'États membres différents ⁽⁵⁾:

- des informations sur les effets quantitatifs en termes d'emploi recensés par secteur et par pays et les changements qui devraient être induits par la délocalisation et le transfert ou l'importation de certains services;
- les nouveaux défis posés par les conditions d'emploi, liés au fait qu'avec l'augmentation des échanges transfrontaliers de services, la mobilité des travailleurs détachés est appelée à s'accroître rapidement;
- les intérêts des consommateurs et leur prise en compte dans la stratégie du marché intérieur des services;
- les petites et moyennes entreprises (PME), premières créatrices d'emplois, ont un rôle important à jouer dans ce contexte.

1.6 Le présent avis devrait être considéré d'une part comme une première base d'information et d'autre part comme une contribution au rapport final de la Commission européenne sur le réexamen du marché unique ⁽⁶⁾ et aux discussions menées dans le cadre du CCMI ⁽⁷⁾. Il s'appuie sur les données aujourd'hui disponibles ainsi que sur l'expérience pratique et les attentes d'experts et d'acteurs concernés. Ces informations ont été tirées d'une audition organisée en avril 2006 à Vienne et d'un questionnaire établi à l'automne 2006 et adressé à près de 6 000 experts issus de l'économie, des syndicats et de divers groupes d'intérêt, ainsi que du monde scientifique et des ministères. Plus de 150 participants ont répondu aux questions posées. Cet avis ne prétend pas constituer une étude scientifique et ne saurait en tenir lieu. Il a pour objet de livrer des pistes concernant les problèmes actuels et les développements futurs, qui à la fois doivent être encore approfondies dans le cadre d'une étude à long terme réalisée par l'Observatoire du marché unique (OMU) du CESE et donner une impulsion aux institutions européennes et à d'autres organismes pour leurs décisions politiques et leurs études scientifiques.

2. La dynamique du secteur des services dans l'Union européenne

2.1 La Commission européenne justifie sa stratégie du marché intérieur par le faible développement de la circulation transfrontalière des services dans l'Union européenne. Un marché intérieur des services plus dynamique permet d'espérer à la fois une relance de l'emploi et des effets positifs sur les consommateurs et les entreprises. Comment se faire une idée concrète de cette dynamique?

2.2 Le problème du recensement statistique des échanges transfrontaliers de services n'a toujours pas été résolu. Eurostat et les services statistiques nationaux se servent jusqu'à aujourd'hui des statistiques dites des flux financiers, ce qui signifie que l'on considère qu'il y a exportation ou importation de service seulement lorsque cela donne lieu à une opération de paiement

transfrontalier. Tandis que le secteur des services se caractérise par une coopération intense, des transferts de connaissances et des échanges de prestations, l'on compte de multiples opérations de virement réalisées dans les pays concernés entre différents établissements d'une entreprise, entre différents opérateurs associés au sein d'un réseau ou même simplement entre entités économiques juridiquement indépendantes associées dans le cadre d'une activité conjointe à long terme. Dans le cas de telles structures en réseau, le partenaire concerné considère les transferts de connaissances, de temps de travail et de services réalisés dans son pays comme une prestation fournie aux acheteurs, mais qui n'occasionne pas de paiement transfrontalier.

2.3 La conséquence en est d'après le Comité que le secteur des services représente un volume d'échanges beaucoup plus important et a donc une incidence beaucoup plus grande sur le marché intérieur que les statistiques officielles ne le laissent actuellement apparaître. Le CESE défend donc résolument l'idée que l'Union européenne devrait faire réaliser une enquête de base effectuée selon des principes scientifiques afin de savoir comment les différentes branches du secteur des services organisent aujourd'hui déjà dans les États membres leurs actions de coopération avec des entreprises d'autres pays. Sur cette base et à partir d'estimations prospectives, il y aurait lieu de dresser pour l'avenir un état fiable du volume réel du marché des services dans l'Union européenne. Les efforts consentis par les statisticiens européens pour établir et introduire dans tous les États membres des indices de prix pour l'ensemble des services vont dans ce sens.

2.4 Plus concrètement, la Commission considère selon les données actuelles que le secteur des services génère 56 % du PIB de l'UE, représente 70 % de l'emploi total mais 20 % seulement du volume des échanges intracommunautaires. Selon elle, l'évolution de la productivité dans le secteur européen des services est nettement inférieure à celle des États-Unis ⁽⁸⁾.

2.5 Cette faiblesse n'est pas perceptible sur le marché mondial, où l'UE se situe à la première place et continue d'accroître nettement son avantage dans le domaine des échanges de services. En 2003, la part de l'UE était de 26 %, tandis que celle des États-Unis se situait juste au-dessus de 20 %. Même des partenaires commerciaux en plein essor comme l'Inde et la Chine ne dépassent pas pour l'instant 5 % à eux deux, en dépit de leur grand dynamisme. Entre 1997 et 2003, l'UE a vu sa part s'accroître de 1,8 %, ce qui la place à la pointe de ce point de vue également.

2.6 L'on constate que la faiblesse de l'UE concerne principalement le commerce intracommunautaire. Mais là aussi, ce constat n'est pas nécessairement corroboré par les chiffres. De 2000 à 2003, les échanges de services ont augmenté de 10,8 % au sein de la Communauté et de 6,4 % seulement avec les partenaires extérieurs à l'UE. Ce parallèle met donc comparativement en lumière le dynamisme du marché intérieur, ce d'autant plus que l'année 2003 s'est caractérisée par un ralentissement économique. Il faut en outre tenir compte du recul du prix des services.

⁽⁵⁾ Au sens de l'article 50 TCE, est considéré comme service toute activité économique indépendante dans le cadre de laquelle des prestations sont fournies contre rémunération.

⁽⁶⁾ Ce rapport devrait être publié durant la présidence portugaise du Conseil.

⁽⁷⁾ Comité consultatif sur le marché intérieur.

⁽⁸⁾ Ces données et celles figurant dans les paragraphes 3.5 et 3.6 sont tirées de: Commission européenne 2004 et 2005.

2.7 Le CESE invite la Commission à procéder à une étude plus approfondie de l'impact de la poursuite de la réalisation du marché intérieur des services. La réalisation d'une analyse AFOM (atouts, faiblesses, opportunités et menaces) pourrait s'avérer utile à cet égard.

3. Les effets sur l'emploi d'un marché intérieur des services plus performant

3.1 L'estimation des retombées en termes d'emploi dépend des pronostics de croissance. L'une des premières analyses de l'impact de la directive européenne sur les services a été réalisée en octobre 2004 par l'Office néerlandais d'analyse de la politique économique⁽⁹⁾. Ce rapport rejoint l'hypothèse habituelle de l'OCDE selon laquelle toute dérégulation est source de croissance et donc d'emploi. Il est intéressant de relever que cette étude conclut que ce ne sont pas les réglementations en soi qui constituent un obstacle, mais l'hétérogénéité des réglementations. Selon ce document, la directive sur les services pourrait entraîner une hausse de 15 à 30 % des échanges de services et de 20 à 35 % de la part des investissements étrangers directs dans les échanges.

3.2 Au printemps 2005, l'institut *Copenhagen Economics* a publié à la demande de la Commission une étude⁽¹⁰⁾ présentant des données explicites relatives à l'impact sur l'emploi. Dans le cas d'un relèvement escompté de la consommation de 0,6 % du PIB de l'UE, la création nette d'emploi dans l'ensemble des vingt-cinq États membres devraient être de 600.000 unités. L'on s'attend également un accroissement de la productivité et à une hausse moyenne des salaires de 0,4 %.

3.3 Les conclusions de l'étude de Copenhague ont fait l'objet de discussions controversées, principalement en raison du fait que son argumentation penche résolument du côté de l'offre et qu'elle mise exclusivement sur l'effet d'une augmentation de la demande dans le contexte d'une baisse des prix générée par une dérégulation totale. Elle ne prend en compte aucun facteur susceptible de faire obstacle à la reprise de la demande, tel que la baisse du pouvoir d'achat ou la modification du comportement des consommateurs. De plus, le choix des secteurs prêtait à discussion. Il n'existe pas d'autres études des effets sur l'emploi ou bien seulement des travaux s'appuyant sur l'étude de Copenhague et qui en arrivent par conséquent aux mêmes conclusions⁽¹¹⁾. Il convient également de prêter attention à l'influence de la recherche et de l'innovation, du relèvement du niveau des qualifications et de l'utilisation des technologies de communication sur l'amélioration de l'efficacité du marché intérieur.

3.4 La création de 600.000 emplois est bien entendu en soi positive, mais ne représente qu'un résultat plutôt modeste au

regard des attentes élevées suscitées⁽¹²⁾. Fait bien plus important encore, cette augmentation pourrait être extrêmement variable suivant les secteurs, les pays et les différentes catégories de salariés. Il n'existe pour l'instant aucune information disponible à ce sujet. Le CESE entend essayer, avec l'aide de l'Observatoire du marché unique et sur la lancée de la présente initiative, de broser un tableau plus clair des changements structurels qui affectent le marché du travail.

3.5 Le questionnaire du CESE montre que l'intérêt suscité par de telles informations est élevé. 90 % des personnes interrogées jugent insuffisantes les informations disponibles concernant les effets sur l'emploi du marché intérieur des services. Nos questions portaient tout d'abord sur les secteurs appelés à connaître une perte ou un gain particulièrement élevés d'emplois. 60 % des sondés s'attendent de manière généralisée ou dans certains secteurs à des retombées positives sur l'emploi. Les secteurs les plus fréquemment cités sont les suivants: conseil en entreprise et conseil juridique, ainsi que: commerce, artisanat/PME, transports, santé, agriculture et sylviculture, services industriels, éducation, tourisme, services à la personne, gestion de constructions et de bâtiments. À la question de savoir si des pertes d'emplois sont attendues, 44 % des personnes interrogées ont répondu par l'affirmative. L'industrie est le premier secteur évoqué en ce qui concerne les pertes d'emplois. Viennent ensuite les services publics, la construction et la gestion d'installations, l'agriculture et la sylviculture, les services fournis aux entreprises, les produits alimentaires/boissons et autres, les services à la personne, la distribution/le commerce de détail, le tourisme, l'industrie textile.

3.6 La question des avantages de ce processus donne lieu à quelques confrontations intéressantes. On peut s'attendre à ce que l'adaptation au marché joue un rôle déterminant et à ce que les perdants soient toutes les entreprises qui ne parviennent pas à se conformer au nouveau cadre libéralisé et au marché transfrontalier. Le travail qualifié a plus de chances que le travail non qualifié, de même que la main-d'œuvre jeune, spécialisée et mobile par rapport aux seniors moins flexibles. Les emplois répondant à des normes sociales élevées font figure de perdants par rapport au travail non protégé ou indépendant, qui devrait se développer à l'avenir. La qualité sera également pénalisée par opposition aux prix, de même que les conditions élevées d'accès à l'emploi et les pays à forts coûts sociaux. Les nouveaux États membres seront ceux qui en profiteront le plus, les anciens le moins. Les petits prestataires et ceux exerçant à l'échelle locale devront faire face à la pression exercée par de grands groupes transnationaux. La question de savoir comment il en va des consommateurs reste plutôt indéterminée.

3.7 Le développement des petites et moyennes entreprises constitue un aspect particulier: la hausse des échanges transfrontaliers de services entraînera-t-elle une augmentation de l'emploi ou bien la pression des prix et de la concurrence entraînera-t-elle la disparition de PME et partant une réduction de l'emploi? Une majorité des deux tiers (66 %) s'attend à des retombées positives sur l'emploi, tandis que 55 % des personnes interrogées craignent les effets d'une concurrence verrouillant le marché. Mais selon une nette majorité des avis exprimés (69 %),

⁽⁹⁾ *The Free Movement of Services within the EU*, Kox et al, CPB report n° 69, octobre 2005.

⁽¹⁰⁾ *Economic Assessment of the Barriers to the Internal Market for Services*, Copenhagen Economics, janvier 2005.

⁽¹¹⁾ Par exemple l'étude réalisée à la demande du ministère autrichien de l'économie et du travail «Deepening the Lisbon Agenda: Studies on Productivity, Services and Technologies», Vienna 2006.

⁽¹²⁾ Des objections sérieuses ont été formulées selon lesquelles même cette extrapolation n'est pas réaliste.

la libéralisation du marché intérieur des services n'aura pas d'influence déterminante sur le développement des PME, laquelle dépend plus largement d'autres facteurs. Conclusion: les attentes positives prédominent, mais elles devraient rester limitées. Par contre, l'on s'attend à ce que les qualifications des salariés, la capacité d'innovation et la qualité des services soient des facteurs déterminants de succès et de survie. Les attentes voire les exigences à l'égard d'une harmonisation plus poussée sont également plus fortes (niveaux d'éducation et de formation professionnelle, exigences en termes de management, prix et salaires, cotisations sociales, fiscalité des entreprises, adaptation aux normes européennes et internationales en général). Une détérioration est attendue en ce qui concerne les normes sociales et la protection des consommateurs et de l'environnement. L'on craint également de voir disparaître les spécificités locales et culturelles si de grands prestataires devraient s'appropriier les marchés.

3.8 À la question de savoir si les indépendants ont plus de chances à l'avenir de travailler au niveau transfrontalier, 84 % des personnes interrogées répondent par l'affirmative.

4. Les nouveaux défis à relever en termes de conditions de travail et d'emploi

4.1 Les services transfrontaliers sont presque toujours liés à la mobilité des travailleurs. Compte tenu du manque d'harmonisation actuel au sein de l'UE dans ce domaine, différentes législations sociales s'appliquent sur un marché national du travail ou dans une même entreprise. La directive européenne sur le détachement des travailleurs crée un socle minimal de dispositions fondamentales en matière d'égalité de traitement des travailleurs détachés par rapport aux travailleurs locaux. Qui plus est, les questions relatives au droit du travail et au droit social ont en principe été exclues de la directive européenne sur les services. Mais le développement d'un marché transfrontalier des services n'est pas pour autant sans effet à cet égard. En dépit de la directive sur le détachement, il existe toujours un secteur non harmonisé dans le domaine des conventions collectives. L'exclusion du droit du travail de la directive européenne sur les services n'est pas allée de pair avec l'adoption d'un «principe du lieu de travail» pour les salariés; les formulations juridiques choisies ont été violemment contestées et ne sont pas nécessairement jugées claires. Il faudra attendre leur future transposition en droit national. En fin de compte, et à supposer que l'approfondissement du marché intérieur des services s'effectue avec succès, la fréquence et vraisemblablement aussi la durée croissantes du détachement devraient conférer à celui-ci une nouvelle qualité.

4.2 Ce n'est pas ici le lieu pour discuter de la mise en œuvre de la directive sur le détachement des travailleurs. La question qui doit guider nos réflexions est plutôt la suivante: quels sont les nouveaux problèmes posés par le fait qu'à l'avenir, des travailleurs issus de différents États membres seront appelés à travailler dans le cadre de marchés de services sur le même lieu de travail et dans des conditions parfois différentes, et ce plus fréquemment et parfois plus longuement que ce n'est le cas aujourd'hui, ou dans quelle mesure cela aggrave-t-il les problèmes actuels? En quoi cette situation pourrait-elle néanmoins offrir aussi des opportunités, si l'on pense par exemple à l'étude de Copenhague qui prévoit une augmentation des salaires? Il faut bien préciser qu'il ne s'agit pas ici de prêter aux opérateurs du marché et aux responsables politiques une inten-

tion généralisée de pratiquer le dumping social, mais de dresser un tableau réaliste de la réalité concrète.

4.3 82 % des personnes interrogées pensent que le développement des services transfrontaliers et partant du détachement des travailleurs dans un autre pays entraînera également une modification des conditions nationales de l'emploi dans leur propre pays. 20 % escomptent une amélioration des conditions de travail contre 17 % qui s'attendent à une détérioration. 7 % seulement croient que les emplois seront plus sûrs. 56 % pronostiquent une flexibilisation des conditions de travail et une multiplication des contrats à durée déterminée.

4.4 Cet aspect de la flexibilisation se retrouve encore dans les réponses à la question ouverte suivante. Nombreux sont ceux qui s'attendent à une réduction du personnel permanent au profit du travail temporaire, des emplois contractuels et du pseudo-travail indépendant. Des attentes positives sont également exprimées: formation linguistique, nouvelles approches et incitations positives en faveur de l'acquisition de qualifications; hausses salariales et augmentation des offres d'emploi. Mais ce sont les craintes qui l'emportent: on s'attend à ce que l'intensification de la concurrence, la dégradation des conditions de travail, l'allongement et la flexibilité croissante du temps de travail, ainsi que les conflits sociaux et les pratiques illégales se développent et à ce que les salaires diminuent. Les systèmes sociaux devront supporter des charges supplémentaires. Les travailleurs moins mobiles, notamment les femmes, rencontreront plus de difficultés à l'avenir et les structures familiales souffriront de la mobilité croissante. S'agissant de l'influence de la future libéralisation du marché intérieur des services sur l'évolution salariale, 50 % des personnes interrogées prévoient une baisse des salaires, 43 % une hausse des salaires et 7 % ne s'attendent à aucun effet particulier ou soulignent que cela dépend du secteur considéré.

4.5 À la question de savoir si la directive sur le détachement des travailleurs assure une protection sociale suffisante, 48 % répondent par l'affirmative et 52 % par la négative. Lorsqu'ils estiment de nouvelles réglementations nécessaires, la plupart privilégient une approche communautaire (65 %), un tiers considère que les problèmes seraient mieux traités au niveau national et 2 % jugent nécessaire la conjonction de ces deux approches. S'agissant de la question ouverte relative aux problèmes méritant une attention particulière, les réponses peuvent se résumer comme suit: le manque d'harmonisation sociale (y compris en ce qui concerne l'accès à l'emploi) et l'inégalité de traitement qui en résulte figurent en tête des problèmes mentionnés. La demande d'une extension du champ d'application de la directive sur le détachement à certains secteurs et domaines réglementaires vient logiquement au deuxième rang pour certaines des personnes interrogées. Les lacunes constatées dans l'application des dispositions de cette directive, l'insécurité juridique et le développement des pratiques illégales ainsi que les insuffisances en matière de contrôle et de poursuites pénales occupent également une grande place. Des problèmes se posent aussi en ce qui concerne la sécurité et la santé sur le lieu de travail, les systèmes de protection sociale et la lutte contre le pseudo-travail indépendant. Enfin, des critiques portent sur l'excès de bureaucratie et le maintien de trop nombreuses entraves au niveau national, ainsi que sur la tendance à un verrouillage des marchés nationaux. La prise en compte insuffisante des problèmes posés par les disparités linguistiques et culturelles est également source de difficultés.

4.6 Lorsque des travailleurs de différents pays travaillent sous des régimes nationaux partiellement différents dans le cadre de contrats de services, quelles sont les retombées au niveau de l'entreprise? Pour 6 % des personnes interrogées, il n'y a pas d'effet particulier, tandis que pour 23 %, c'est impossible à évaluer pour l'instant. 24 % s'attendent à voir s'accroître les disparités internes à l'entreprise en ce qui concerne les conditions de travail, 34 % pensent qu'il sera de plus en plus difficile de respecter les dispositions sociales et celles régissant le travail et 13 % confirment que les droits nationaux en matière de participation ne couvrent pas pleinement les travailleurs détachés. De nouveaux aspects sont évoqués dans la réponse ouverte faisant suite à cette question. De nouvelles difficultés salariales et sociales apparaissent, en raison par exemple du fait qu'un même travail n'est pas rémunéré de manière égale ou parce que les prestations sociales volontaires de l'entreprise sont réduites. L'espoir est souvent exprimé aussi que l'apprentissage de «meilleures pratiques» offre une chance d'améliorer les conditions de travail et la qualité du travail. Dans cet esprit, il convient d'insuffler «plus d'intelligence» au dialogue social au niveau de l'entreprise. Les obstacles à la communication pourraient compromettre la qualité du travail et l'esprit d'équipe, au risque d'entraîner une désolidarisation générale au sein du personnel. Il pourrait ainsi être plus difficile dans certaines circonstances pour le travailleur isolé de connaître et de faire valoir ses propres droits. Des inégalités trop grandes pourraient également compromettre le succès de l'entreprise (conflits, frais administratifs, qualité du travail) et le respect des dispositions législatives risque d'imposer de trop lourdes contraintes à l'entreprise et d'entraîner davantage d'abus. Enfin, on considère que le fait de faciliter la libre prestation des services peut également résoudre le problème du manque de personnel pour l'occupation d'emplois qualifiés.

4.7 S'agissant des exemples concrets, il est difficile de synthétiser les réponses, car ces exemples ont pour objet, dans leur spécificité, de contribuer à une meilleure compréhension. C'est pourquoi l'on se contentera ici de mentionner quelques exemples pratiques éclairant des problèmes non encore évoqués jusque-là. Ainsi, il est fait référence au manque de clarté des réglementations et des procédures en cas d'accident du travail, à des problèmes spécifiques concernant le détachement au sein de groupes, à la transformation de contrats de travail, à l'application de conventions collectives d'autres pays, ainsi qu'au traitement des travailleurs migrants.

5. Les intérêts des consommateurs dans le marché intérieur des services

5.1 Le marché intérieur des services doit bénéficier aux consommateurs aussi. Il s'agit d'une question de disponibilité (prix, accès, offre), de qualité, de transparence (information, confiance) et de sécurité juridique (responsabilité, protection des consommateurs). Ces conditions sont-elles suffisamment satisfaites aujourd'hui? Seront-elles favorisées par les propositions relatives à la mise en œuvre du marché intérieur des services ou cela va-t-il poser des difficultés aux consommateurs? Le troisième point du questionnaire devrait éclairer du point de vue des consommateurs les expériences pratiques en matière de circulation transfrontalière des services.

5.2 Il est difficile de formuler une appréciation claire de la directive européenne sur les services du point de vue de la protection des consommateurs. Lors de l'audit du CESE en

avril 2006, des critiques ont été formulées à propos d'insuffisances impardonnables constatées en termes de protection des consommateurs. Mais l'on relève aussi des évaluations positives concernant notamment l'amélioration des aspects relatifs à l'offre. Mais d'une manière générale, l'accent n'est pas suffisamment mis sur les questions liées à la protection des consommateurs, qui ne seront vraisemblablement approfondies que lorsqu'on examinera l'impact correspondant de la directive au niveau national. La confiance des consommateurs est pourtant d'une grande importance pour le succès du marché intérieur européen des services.

5.3 Les critères mentionnés au paragraphe 5.1 concernant un marché intérieur des services favorable aux consommateurs (disponibilité, qualité, transparence et sécurité juridique) devaient être classés selon un ordre de priorité dans le cadre du questionnaire, tout d'abord d'un point de vue personnel et ensuite en fonction de la mesure dans laquelle ces aspects sont supposés être favorisés par la directive européenne sur les services. Tandis que la qualité et la sécurité juridique sont fortement valorisées dans l'évaluation personnelle (places I et II), l'évaluation de la directive révèle que l'on considère qu'elle favorise en premier lieu la disponibilité et que la sécurité juridique vient en dernier lieu. 23 % seulement des sondés sont satisfaits du niveau actuel de réalisation de ces critères et 77 % estiment nécessaire d'apporter des améliorations.

5.4 Mais si la directive européenne sur les services ne remet pas en cause la validité des dispositions relatives à la protection des consommateurs dans le pays où s'effectue la prestation de services, des craintes ont été exprimées de manière répétée lors des discussions que ce dispositif ne soit pas sans failles. 52 % des sondés ont répondu par l'affirmative à la question de savoir si les dispositions nationales en matière de protection des consommateurs risquaient d'être remises en question à l'avenir. Les plaintes les plus fréquentes concernent une dégradation de l'application de la législation, notamment en ce qui concerne les réclamations et le droit à réparation. Cela rejoint les réponses à une autre question, pour laquelle 76 % des personnes interrogées signalent des problèmes en liaison avec la responsabilité et l'exécution administrative. 51 % des sondés craignent un abaissement général du niveau de protection des consommateurs. En particulier, toutes les normes nationales élevées (supérieures à la norme minimale européenne) sont jugées menacées. Cette menace pèse également sur les dispositions administratives réglementant les activités professionnelles et touchant directement les consommateurs, car à l'avenir elles devraient être régies selon le principe du pays d'origine, s'agissant par exemple de la protection contre les abus ou des conditions requises pour l'obtention de droits à réparation. Il existe une crainte que les garanties diminuent et que la qualité des services se détériore. Enfin, nombreux sont ceux qui craignent la perte de droits à l'information, par exemple en ce qui concerne l'information sur les produits (risques pour l'environnement, responsabilité, transparence générale), l'affichage des prix, le prestataire (intégrité du prestataire, niveau de qualification, garanties appropriées), les prestations de garantie, la responsabilité, etc.

5.5 Une question était spécifiquement consacrée aux informations des consommateurs jugées souhaitables et indispensables en ce qui concerne les offres transfrontalières de services. En premier lieu vient l'indication des garanties juridiques, des indemnisations et des droits de recours, viennent ensuite

l'identité du prestataire/son origine, la transparence des prix, des indications précises relatives à la qualité du service ainsi que la sécurité du produit/les garanties. Manifestement préoccupés par le débat sur le principe du pays d'origine, beaucoup demandent que soient indiquées la législation qui s'applique et l'autorité de surveillance ou l'instance de recours compétente.

5.6 25 % seulement des personnes interrogées ont expérimenté les services européens d'assistance aux consommateurs ou la coopération communautaire en matière de protection des consommateurs. Leur appréciation est généralement positive même si des insuffisances sont pointées, par exemple en ce qui concerne l'assistance transfrontalière fournie afin de faire appliquer la législation ou la mise en relation avec l'interlocuteur national compétent. Des voix s'élèvent aussi pour critiquer le caractère trop bureaucratique et onéreux des procédures et d'une manière générale la faiblesse et le manque d'efficacité de la coopération en matière de protection des consommateurs, notamment dans les cas complexes. L'impression qui prévaut est que les informations relatives aux services européens d'assistance aux consommateurs ou aux possibilités de coopération ne sont pas très bien diffusées.

5.7 Afin de garantir une meilleure qualité des services, la directive européenne sur les services recommande d'introduire des normes et des certifications volontaires. Cette proposition est jugée très positive par 54 % des sondés, tandis que 46 % la jugent plutôt discutable. Les partisans de normes de qualité volontaires voient là un instrument efficace qui doit s'imposer sur le marché et vis-à-vis des clients. Les sceptiques sont presque unanimement d'avis que sans contrôle de l'État, le respect de ces normes n'est pas garanti. C'est pourquoi une législation claire est privilégiée. Les normes volontaires seraient respectées par les entreprises intègres, mais ne seraient d'aucune utilité face aux «brebis galeuses». Or il s'agit précisément d'un point crucial dans le secteur des échanges transfrontaliers de services.

5.8 La directive européenne sur les services introduit également un système de partage des tâches de contrôle entre les autorités du pays d'origine et celles de l'État où le service est fourni. Nous voulions savoir si cela rendait les consommateurs plus confiants. 82 % ont répondu par l'affirmative, tandis que 18 % se sentent moins confiants. La principale réserve porte manifestement sur la mise en œuvre pratique.

5.9 En dernier lieu, l'occasion a été donnée encore une fois aux intéressés de traiter de questions ouvertes relatives à la protection des consommateurs dans le futur marché intérieur des services. L'aspect mis encore une fois en exergue ici porte sur le manque de clarté et de sécurité juridiques en matière de protection des consommateurs en ce qui concerne les garanties, la responsabilité (par exemple en cas d'insolvabilité), les droits à garantie (harmonisation insuffisante; problème de la charge de la preuve) et l'application des droits à réparation (procédures trop longues et trop complexes, aspiration à une meilleure harmonisation). Le deuxième point mentionné concerne la garantie d'informations suffisantes relatives au service et au prestataire. Des lacunes sont également soulignées en ce qui concerne l'absence de normes de qualité communes et l'impossibilité de comparer les compétences et les formations professionnelles. Il n'est pas rare que les dispositions relatives à la protec-

tion des consommateurs ne soient pas convenablement transposées ou soient absentes dans certains domaines (par exemple en ce qui concerne les pensions privées, les services de santé). Les questions sociales interviennent également (salaires inférieurs au salaire minimal prescrit, travail au noir, migrations), ainsi que la crainte que les dispositions en matière d'environnement et de sécurité ne viennent à disparaître. Il faudrait définir un niveau minimal de services accessibles à tous, qui garantissent une participation sociale. D'autres craintes portent sur les distorsions de concurrence pour les prestataires locaux (par exemple charges sociales inégales) et les problèmes liés aux écarts monétaires.

6. Les principaux résultats

6.1 L'écho rencontré par le questionnaire témoigne du grand intérêt porté aux nouveaux défis qu'implique le marché intérieur des services pour les marchés du travail, l'emploi et la protection des consommateurs. De nombreuses remarques font état de développements préoccupants, mais aussi d'opportunités futures. Ces deux aspects méritent d'une manière générale une meilleure prise en compte et devraient guider la mise en œuvre imminente de la directive européenne sur les services.

6.2 Un problème n'a toujours pas été résolu, celui du recensement statistique des échanges transfrontaliers de services au sein de l'UE. Un recensement réaliste est la condition requise pour évaluer la dynamique de l'emploi pouvant en résulter. C'est pourquoi le CESE réitère sa demande afin que soit réalisée une enquête de base unique, seule à même de résoudre ce problème.

6.3 Selon 90 % des personnes interrogées, les informations relatives aux retombées potentielles sur l'emploi de la nouvelle stratégie du marché intérieur sont insuffisantes. 60 % d'entre elles escomptent des retombées positives sur l'emploi et 40 % prédisent également des pertes d'emplois. D'une manière générale, on s'attend surtout à des «transferts d'emplois». Il semblerait judicieux à cet égard que les études futures de l'OMU s'appuient sur une approche différenciée par secteurs, tels que les services liés à l'industrie, l'éducation, certains services publics libéralisés, les services liés à la personne, l'artisanat. Les références à ceux qui retirent les plus grands avantages sont éclairantes. Il convient à cet égard d'étudier attentivement les aspects relatifs au travail qualifié et non qualifié et de confronter les perspectives dont bénéficient les travailleurs spécialisés et mobiles par rapport aux travailleurs moins mobiles. Dans le premier cas, il s'agit d'une évolution attendue aussi bien entre les États membres qu'à l'intérieur d'un secteur. Le second aspect représente un défi pour les marchés du travail et les systèmes sociaux.

6.4 L'évolution des petites et moyennes entreprises est dans l'ensemble évaluée positivement, de même que le développement de l'emploi, mais l'influence de la directive européenne sur les services sur cette évolution est plutôt jugée minime. L'on s'attend néanmoins à de nouveaux défis qu'il faudra relever grâce à une main-d'œuvre plus qualifiée et de plus haut niveau et en faisant preuve de capacité d'innovation. Certains préconisent une harmonisation plus poussée des conditions générales pour affronter la nouvelle pression concurrentielle. Certains craignent que les spécificités locales et culturelles ne viennent à disparaître à l'avenir si de gros prestataires s'approprient les marchés.

6.5 L'approfondissement futur du marché intérieur des services devrait selon les intéressés entraîner surtout des modifications au niveau des conditions de travail et d'emploi en vigueur au niveau national (82 %). Ces réponses ne sont pas imputables à une méconnaissance de la directive européenne sur les services, mais à l'attention portée aux domaines non harmonisés et aux nouvelles influences qui s'exercent sur le marché. On s'attend principalement à une augmentation des contrats de travail à durée déterminée et à une flexibilisation des conditions d'emploi. Des attentes positives sont exprimées concernant l'amélioration de l'offre de travail, la formation linguistique et la formation en général.

6.6 Les dispositions en vigueur en matière de détachement jouent un rôle important dans ce contexte. Les lacunes en matière de mise en œuvre de ces dispositions sont souvent considérées comme un problème. Face aux nouveaux défis, la moitié des personnes interrogées considère que les dispositions actuelles sont insuffisantes pour garantir une protection sociale, comme le montre une étude attentive du niveau de l'entreprise. Plus le secteur non harmonisé est vaste, plus le risque est grand qu'il existe des inégalités de traitement pour un travail équivalent. On peut également y voir une opportunité dès lors que le contact avec de «meilleures pratiques» incite à améliorer les conditions de travail dans le pays d'origine. D'une manière générale, il est à noter que des disparités dans les conditions de travail ou la réglementation au sein d'un établissement/d'une entreprise constituent un défi pour les entreprises également. Ce n'est pas ici le lieu pour mener le débat autour de la directive sur le détachement. L'important en l'occurrence est de constater que les inégalités et partant les conflits vont se développer. C'est à l'UE et aux législateurs nationaux d'intervenir dans ce contexte, notamment à la veille de l'entrée en vigueur de la directive européenne sur les services, mais il s'agit aussi d'un enjeu pour le dialogue social au sein de l'UE.

6.7 Étant donné la mobilité accrue des travailleurs dans le cadre de la fourniture transfrontalière de services et la plus grande opacité qui caractérise leurs propres droits, les besoins en services de conseil vont s'accroître. Ces services doivent être assurés sur l'ensemble du territoire communautaire. Le travail des EuroInfoCentres et la création d'une banque de données socioprofessionnelles, suivie de près par le CESE, fournissent une importante base d'informations à cet égard.

6.8 Du point de vue des consommateurs, l'évaluation de la directive européenne sur les services n'est pas claire. L'on relève à la fois des critiques et des appréciations positives. Il apparaît après dépouillement du questionnaire que l'on attache beaucoup de prix à la qualité et à la sécurité juridique, mais que ces

aspects, selon les sondés, ne sont pas suffisamment promus par la directive. 23 % d'entre eux seulement se déclarent satisfaits du niveau actuel de protection des consommateurs.

6.9 Les préoccupations tournent principalement autour de la sécurité juridique et de l'application de la législation. Même si la directive européenne sur les services laisse en principe intactes les dispositions nationales en matière de protection des consommateurs, 52 % considèrent que ces dispositions seront menacées à l'avenir. Des règles claires concernant les prestations de garantie et la responsabilité et la mise en œuvre rapide des droits à dédommagement sont souhaitées. Les règles actuelles ne semblent pas suffisantes à cet égard, ou bien ce sont les normes nationales élevées qui apparaissent menacées par la concurrence future. Une même importance est attachée à la fourniture d'informations suffisantes sur le service et le prestataire. L'on déplore aussi l'absence de normes de qualité communes (la certification volontaire rencontre des avis partagés) et la difficulté à comparer les compétences et les formations professionnelles. Bien souvent, les dispositions en matière de protection des consommateurs ne sont pas correctement appliquées ou font défaut dans certains domaines (par exemple les pensions privées, les services de santé).

6.10 Rares sont ceux ayant expérimenté les services européens d'assistance aux consommateurs ou la coopération transfrontalière. Les initiatives existantes sont généralement approuvées, mais jugées insuffisantes. Elles n'ont pas assez de poids et sont de peu d'utilité pour faire appliquer la législation, ou pour traiter les cas complexes.

6.11 Les préoccupations des consommateurs doivent trouver un plus large écho dans le marché intérieur des services. Une stratégie d'information doit être lancée au niveau national et européen afin de répondre aux inquiétudes exprimées concernant la situation juridique dans le domaine des services transfrontaliers. La volonté de disposer d'informations précises concernant le service et le prestataire ne doit pas être négligée. Cet aspect est également à prendre à compte lors de la mise en œuvre de la directive européenne sur les services.

6.12 Le CESE entend étudier plus avant dans le cadre de l'Observatoire du marché unique, et en étroite coopération avec la section spécialisée SOC, l'impact du marché intérieur des services sur le développement du commerce des services entre États membres ainsi que sur l'emploi et la protection des consommateurs. Il apparaît opportun d'examiner de plus près certains secteurs/branches sur la base des conclusions du présent avis et de leur appliquer les principaux enseignements tirés du questionnaire.

Bruxelles, le 30 mai 2007.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Normes de qualité à respecter, du point de vue des partenaires sociaux et des autres acteurs de la société civile, en ce qui concerne le contenu, les procédures et les méthodes des études d'impact social»

(2007/C 175/06)

Dans une lettre datée du 19 septembre 2006, S.E. M. Wilhelm SCHÖNFELDER, ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire, représentant permanent de l'Allemagne auprès de l'UE, a, au nom de la présidence allemande du Conseil, demandé au Comité économique et social européen d'élaborer un avis 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 3 mai 2007 (rapporteur: M. RETUREAU).

Lors de sa 436^e session plénière des 30 et 31 mai 2007 (séance du 31 mai 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 102 voix pour, 3 voix contre et 5 abstentions.

1. Introduction

La demande formulée par la présidence allemande en vue de l'élaboration d'un avis exploratoire sur le thème «Normes de qualité à respecter, du point de vue des partenaires sociaux et des autres acteurs de la société civile, en ce qui concerne le contenu, les procédures et les méthodes des études d'impact social» illustre la volonté du gouvernement allemand de mettre l'accent sur l'amélioration de la réglementation (*better regulation*), en coopération avec les présidences portugaise et slovène et en guise de suivi à la déclaration des six présidences de 2004. Ainsi, «le recours conséquent à des [études] d'impact ⁽¹⁾ pour les nouveaux projets sera un élément important du plan d'action allemand, en vue (...) de tenir compte des répercussions sociales (...) dès le processus législatif» ⁽²⁾. «Une étude d'impact peut être définie simplement comme une méthode visant à identifier les effets probables ou réels d'une intervention. Elle a pour but d'améliorer la base d'informations probantes à partir de laquelle les décisions sont prises et, partant, d'améliorer la qualité de la prise de décisions» ⁽³⁾.

2. Observations générales

La conférence sur la poursuite du développement des études d'impact dans l'Union européenne, organisée par la Commission européenne, le 20 mars 2006 à Bruxelles, a révélé qu'il existe un large consensus pour affirmer que le système d'études d'impact de la Commission européenne repose sur des principes solides et, en outre, que ces analyses doivent déterminer les incidences économiques, sociales et environnementales ⁽⁴⁾. Les études d'impact ont été introduites en premier lieu dans le contexte de l'amélioration en amont du cadre réglementaire de l'Union européenne. Tenir compte de la dimension sociale ou des conséquences de la législation communautaire s'inscrit dans le respect de l'Agenda social. Les citoyens européens attendent de l'Europe

qu'elle soit sociale — ou du marché unique qu'il soit socialement compatible — et expriment de diverses manières leur souhait d'être associés au processus visant à les rapprocher de l'UE.

2.1 Initiative de la Commission européenne destinée à mettre en œuvre les études d'impact — brève rétrospective

L'initiative que la Commission européenne a prise en 2003 en vue de mettre en œuvre une procédure d'étude d'impact pour toutes les propositions majeures, à savoir celles présentées dans sa stratégie politique annuelle ou son programme de travail, s'appuie sur le fait que ces propositions peuvent faire l'objet d'une étude d'impact «pour autant qu'elles aient des incidences économiques, sociales et/ou environnementales potentielles et/ou que leur mise en œuvre exige l'une ou l'autre forme de mesure réglementaire» ⁽⁵⁾. Cette initiative a été lancée dans le but d'intégrer progressivement les études d'impact dans le processus législatif dès 2005 ⁽⁶⁾.

Depuis 2003, beaucoup de choses ont été dites sur les études d'impact, en général, mais peu sur les aspects sociaux de ces études, en particulier.

2.2 Aspects sociaux des études d'impact — bref aperçu du travail de la Commission européenne

2.2.1 En toute logique, les DG «Éducation et culture» et «Emploi, affaires sociales et égalité des chances» incluent des aspects sociaux dans leurs études d'impact. Par ailleurs, le «*principe de l'analyse proportionnelle*» ⁽⁷⁾ fait varier le degré d'intégration d'éléments sociaux dans d'autres domaines. Cela soulève la question de savoir s'il convient de considérer les aspects sociaux (y compris les points relatifs à l'Agenda social européen) comme

⁽¹⁾ En abrégé: EI.

⁽²⁾ «Ensemble, nous réussissons l'Europe», programme de la présidence, 1^{er} janvier-30 juin 2007 — élaboré par le gouvernement fédéral allemand (voir également <http://www.eu2007.de>).

⁽³⁾ Extrait de «*European Governance Reform: The Role of Sustainability Impact Assessment*», C. Kirkpatrick, S. Mosedale, Université de Manchester, 2002 [NdT: traduction libre].

⁽⁴⁾ Le Parlement propose un quatrième pilier des évaluations d'impact, celui des droits fondamentaux. La question reste ouverte: distinction des droits fondamentaux ou *mainstreaming* au sein des trois piliers proposés. En tout état de cause, l'impact sur les droits fondamentaux doit être évalué.

⁽⁵⁾ «*The inclusion of social elements in Impact Assessment*», p. 13. Document réalisé par l'Istituto per la ricerca sociale, janvier 2006. Cet Institut a compilé des documents de la Commission (décisions, règlements, communications et directives) sur une période de 3 ans — soit entre 2003 et 2005.

⁽⁶⁾ En juin 2005, la Commission européenne a publié un document intitulé «*Impact Assessment Guidelines*», portant la référence SEC (2005)791. Voir également:

http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/better_regulation/impact_assessment/docs/sec_2005_791_guidelines_annexes.pdf.

⁽⁷⁾ Le principe de l'analyse proportionnelle implique que «le degré de précision varie en fonction des effets probables de la proposition. Cela signifie que la profondeur de l'analyse sera proportionnelle à l'importance des incidences potentielles». COM(2002) 276.

un critère majeur (*bottom line*), à savoir aussi que faire pour les propositions qui ne portent pas sur des questions sociales ou dont les répercussions sociales seront probablement limitées. D'un point de vue empirique, l'étude menée par l'*Istituto per la ricerca sociale* (voir note de bas de page 4) révèle que «les études d'impact qui ne prennent pas en considération les aspects sociaux ont essentiellement trait au secteur économique. En l'occurrence, un tiers des études d'impact n'intègre pas d'aspects sociaux ou les intègre de façon marginale»⁽⁸⁾.

2.2.2 De toute évidence, «lorsque la pertinence sociale de la mesure va de soi (...), les aspects sociaux sont largement pris en compte et assez bien développés dans l'ensemble du document d'étude d'impact»⁽⁹⁾. «La question de l'emploi émerge clairement comme la conséquence sociale la plus récurrente et la plus mise en exergue»⁽¹⁰⁾.

2.2.3 Selon l'*Istituto per la ricerca sociale*, «le degré de prise en compte d'éléments sociaux n'est pas nécessairement "proportionnel" (...) au contenu politique et à son incidence éventuelle. (...) Très souvent, ces impacts ne sont décrits que de façon générale (...)» et «reposent sur (...) des hypothèses communes (...). Ces relations sont rarement discutées lorsqu'on prend en considération le contenu spécifique de la mesure, la population-cible et les zones territoriales concernées, le choix particulier des instruments politiques et l'effet du processus de mise en œuvre»⁽¹¹⁾. L'étude réalisée par cet institut révèle également que «plusieurs études d'impact n'ont envisagé aucune corrélation avec d'autres domaines d'action ou politiques communautaires». Les analyses d'impact représentent une charge importante, mais elles ne doivent pas être lacunaires ou superficielles, sinon leurs faiblesses mettront en cause la valeur de la législation.

2.3 Rôle des acteurs concernés dans les études d'impact

2.3.1 L'évaluation de l'impact d'une proposition législative ne se résume pas à cocher des cases. Elle doit aussi être suivie, idéalement par ou en étroite coopération avec les utilisateurs de la loi, en particulier ceux qui seront les plus directement concernés. Étant donné que la dimension sociale représente l'un des trois critères d'évaluation pour les politiques de l'UE, il conviendrait d'organiser une procédure standard — à la fois transparente et simple — pour la collecte des contributions ciblées dans le contexte des études d'impact. Citons à cet égard quelques options:

- Consultation via Internet: une consultation en ligne de grande envergure n'est pas appropriée pour des propositions juridiques spécifiques présentant des conséquences sociales. Une consultation en ligne doit être limitée aux acteurs directement concernés. Une consultation ciblée exige une mise en réseau thématique (communautés virtuelles pour des études d'impact thématiques?) et un minimum de structure et de coordination et de suivi;
- Consultation via des forums des acteurs concernés: en raison de contraintes temporelles, cette option pourrait ne pas offrir le degré de précision nécessaire;

⁽⁸⁾ «*The inclusion of social elements in Impact Assessment*», p. 28 [NdT: traduction libre].

⁽⁹⁾ *Ibid.*, p. 30 [NdT: traduction libre].

⁽¹⁰⁾ *Ibid.*, p. 31 [NdT: traduction libre].

⁽¹¹⁾ *Ibid.*, p. 77 [NdT: traduction libre].

- Consultation de plates-formes consultatives officielles: cette option soulève la question de l'implication d'organes tels que le Comité économique et social européen dans le processus d'étude d'impact social (cette remarque vaut également pour les études d'impact dans le domaine du développement durable). Par définition, ces organes ont été institués pour veiller au pluralisme des intérêts et à la corrélation entre les politiques;
- Consultation ciblée des acteurs concernés: cette option est préconisée par un certain nombre d'organisations de la société civile.

3. Considérations de base en matière de méthodologie

3.1 Il convient de poser une série de questions afin de déterminer la méthodologie à recommander:

- Quel est l'état de la situation, autrement dit qu'a réalisé la Commission européenne en termes d'intégration d'aspects sociaux dans ses études d'impact?
- Une étude d'impact social d'un projet est-elle applicable à toutes les propositions législatives ou chaque projet demande-t-il une étude ad hoc?
- Quel est le rôle des acteurs concernés? Comment les associer au mieux au processus?
- Quel pourrait être le rôle du Comité économique et social européen en tant qu'assemblée de représentants de la société civile organisée et en tant que «hub» idéalement situé au plan stratégique pour les contacts et la mise en réseau?
- Dans quelle mesure la Commission a-t-elle pris en compte les contributions des partenaires sociaux et des principales ONG dans les études d'impact social de ses propositions? Comment les associer au mieux?
- Ne faudrait-il pas envisager un code de conduite plus précis que celui actuellement utilisé par la Commission ou des règles éthiques pour la réalisation de ces études d'impact social?
- Quelles devraient être les modalités d'élaboration des études d'impact social (élaboration en interne ou externalisation par le biais d'appels d'offres et, dans ce dernier cas, selon quels critères)?

4. Considérations internes

4.1 Vu la complexité et l'importance de l'évaluation des conséquences sociales des propositions législatives, tous les acteurs concernés, soit les partenaires sociaux et les représentants des organisations de la société civile, devraient réfléchir aux questions de méthodologie suivantes:

- Quelles devraient être la forme et la portée d'une telle étude?

- Cette étude couvre-t-elle un large éventail de sujets (par exemple, «Mieux légiférer», le Livre vert sur les régimes matrimoniaux, y compris la reconnaissance mutuelle) ou convient-il de se concentrer sur des thèmes au contenu social évident (par exemple, les services portuaires, la sécurité maritime, le Livre vert sur la modernisation du droit du travail)?
- Quelles sont les implications en termes de préparation des travaux et d'élaboration?
- S'agissant de la nécessité d'une approche «scientifique» (le titre mentionne «normes de qualité»), y a-t-il lieu de déterminer des normes implicites fondées sur des cas et des expériences pratiques ou de développer ces normes en premier lieu?

4.2 Une audition publique au Comité a offert l'opportunité aux ONG sociales, aux partenaires sociaux et à d'autres acteurs de la société civile organisée ainsi qu'à des experts d'exprimer leurs points de vue, de débattre du projet d'avis et, ainsi, de faire passer des messages clairs aux institutions européennes, en général, et à la Commission européenne, en particulier.

4.3 Enfin, vu que les études d'impact social revêtent une importance capitale dans le processus de prise de décisions de l'UE, le Comité devrait formuler des propositions quant à la manière d'apporter des améliorations et de mieux intégrer les organisations de la société civile dans cette procédure.

5. Indicateurs sociaux: considérations générales et problèmes méthodologiques

5.1 Il existe plusieurs systèmes d'indicateurs sociaux aux niveaux national et international, mais il convient d'en vérifier la validité et leur adéquation pour les besoins spécifiques des analyses d'impact.

5.2 Ces indicateurs ont commencé à être développés dans plusieurs pays depuis une trentaine d'années, pour évaluer l'opportunité et les conséquences de politiques économiques en termes différents de ceux des simples données quantitatives, afin de «piloter» le développement social en parallèle avec le développement économique et d'avoir des moyens d'évaluation du bien-être social et de son évolution.

5.3 Il en est résulté un développement important des statistiques sociales, en premier lieu en ce qui concerne les principales fonctions collectives: éducation, santé, protection sociale, environnement, logement, transports, recherche, chômage, etc. Mais il n'en découle pas automatiquement des indicateurs sociaux, si ces données ne sont pas organisées, synthétisées et interprétées.

5.4 Un indicateur n'est «qu'une statistique à laquelle on attache une importance particulière pour la connaissance, le jugement et/ou l'action»⁽¹²⁾. Dans la perspective des analyses d'impact, il ne s'agit pas seulement de compiler des statistiques sociales par pays, émanant de sources diverses, mais de mettre en forme ces données pour évaluer l'état des choses sur des thèmes sélectionnés à partir de leur degré de pertinence pour l'analyse d'impact.

⁽¹²⁾ Bernard PERRET, «Indicateurs sociaux, état des lieux et perspectives», les Papiers du CERC, n° 2002/01, www.cerc.gouv.fr.

5.5 Il se peut que dans certains domaines on ne dispose que d'études fragmentaires, d'enquêtes dispersées, et que l'on ne puisse pas effectuer d'analyse coûts/bénéfices; on sait par exemple que certaines catégories de pesticides ont des effets néfastes sur la santé, et que leur accumulation déclenche des maladies graves à partir d'un certain seuil. Une décision de réduction de l'usage des pesticides chimiques aura un impact positif sur la santé de la population et des travailleurs utilisant ces pesticides, sans que l'on puisse, dans le cadre d'une étude d'impact proportionnée, avancer des chiffres exacts sur les gains à long terme de cette politique.

5.6 Il est clair cependant que la dimension sociale «santé» justifie la mesure proposée et renforce considérablement le raisonnement économique (comme la réduction des coûts de production pour l'agriculture et l'accroissement de compétitivité qui en résulte). En outre, le droit fondamental à un environnement sain peut être évoqué à l'appui de la proposition.

5.7 En pratique, on dispose cependant d'une quantité considérable de statistiques sociales, qui se sont diversifiées en fonction des actualités changeantes des débats publics dans les différents pays (par exemple, conditions de travail, emploi des jeunes et des seniors, emploi des femmes, criminalité, inégalités de revenus, discriminations dans l'emploi, délocalisations); mais peu d'indicateurs sociaux ont été tirés de la masse des statistiques jusqu'à une période récente, où ils redeviennent fort heureusement d'actualité dans le nouveau contexte socio-économique que nous vivons depuis une dizaine d'années, qui remet en valeur le rôle des États dans la politique sociale et de la régulation sur le terrain économique.

5.8 Mais ces indicateurs sociaux ne sont pas toujours suffisamment utiles, s'ils restent autonomes, et prennent davantage sens s'ils s'intègrent dans un concept plus large, celui du développement social et économique, ou du développement durable; leurs sources se sont diversifiées; ils n'émanent plus seulement de l'État central, mais aussi d'ONGs, de «clubs» de réflexion (*think tanks* de grandes fondations); la présentation de ces indicateurs est aussi très diversifiée, allant de la sélection de statistiques à des enquêtes thématiques, en passant par des exercices d'agrégation de données afin de former des indicateurs composites thématiques ou généraux.

5.9 Nombre d'organismes internationaux publient des indicateurs et des statistiques sociales, et procèdent à des comparaisons entre leurs pays membres. Les principaux organes sur lesquels s'appuyer en la matière et qui sont significatifs pour les pays de l'UE proviennent (dans le désordre) de l'OCDE, du PNUD, de la Commission européenne — en particulier Eurostat —, de l'UNESCO, de la Banque mondiale ou de l'OIT.

5.10 Cette diversité même des sources pose les problèmes de la qualité des statistiques — tous les pays ne disposent pas d'offices statistiques sophistiqués —, de leur comparabilité, de l'harmonisation des concepts; «le choix des indicateurs qui servent à mesurer la convergence sociale des pays de l'Union constitue un réel enjeu politique. Les indicateurs utilisés pour les

comparaisons ne sont pas neutres: ils reflètent des ordres de priorité et, parfois, des conceptions de l'état souhaitable de la société qui peuvent légitimement différer d'un pays à l'autre. L'exemple du chômage montre que certains indicateurs peuvent avoir des effets réels, éventuellement pervers, sur l'orientation des politiques ⁽¹³⁾. Or, force est de constater que la construction des systèmes d'indicateurs est actuellement abandonnée aux techniciens» ⁽¹⁴⁾.

5.11 Les critiques du PIB et de la croissance comme indicateurs du bien-être social ont été particulièrement développées au sein du PNUD, avec la mise au point de l'IDH (indicateur de développement humain), notamment sous l'impulsion des travaux d'Amartya Sen, sur la pauvreté, la famine, la démocratie et la critique des indicateurs quantitatifs purement économiques, travaux qui lui ont valu le Prix Nobel d'économie.

5.12 Des données portant sur l'accès à l'eau potable, les niveaux d'alphabétisation des hommes et des femmes, le système de santé et les résultats des luttes contre les pandémies, la participation au processus démocratique, l'espérance de vie selon le sexe, la mortalité périnatale et infantile, etc. constituent autant de données pertinentes pour évaluer l'état de bien-être dans une société, de même que la situation de l'environnement. Ces données ne sont cependant pas directement corrélées avec le PNB.

5.13 Ainsi, les premiers indicateurs agrégés IDH du PNUD ont soulevé de larges débats et controverses, car les pays «riches» étaient parfois loin du premier rang du classement du «bonheur national brut». Mais cet indicateur est devenu l'alternative la plus incontestée aux indicateurs purement économiques, en raison de sa robustesse (éducation, espérance de vie, revenus ajustés pour tenir compte de la pauvreté).

5.14 Les statistiques sociales constituent le complément indissociable des statistiques économiques, et l'importance pour l'opinion publique des principales questions sociales leur donnent une importance politique qui doit impérativement être prise en considération par les gouvernants.

5.15 Parmi les obstacles à cette prise en compte, au-delà des préjugés économistes ou de l'approche comptable à court ou moyen terme, il faut encore souligner, objectivement, la diversité des questions sociales et la difficulté à les lier entre elles et à les quantifier en vue de les intégrer dans des orientations de politique économique.

5.16 On pourrait intuitivement parvenir aux mêmes conclusions pour l'établissement d'indicateurs environnementaux visant

à réintégrer les externalités dans la croissance économique; à la limite, une croissance liée à la déforestation d'une forêt primaire devrait conduire à un rejet de ce mode de croissance si l'étude d'impact intégrait tous les facteurs sociaux et environnementaux qui, nous le savons désormais, font plus que contrebalancer les facteurs économique-monnaies. Mais il est extrêmement difficile de chiffrer en termes monétaires le montant de ces externalités: modification climatique, perte de diversité biologique, sort des personnes qui vivaient de la cueillette ou de l'exploitation des plantes médicinales, épuisement rapide du sol et érosion qui s'ensuivront, par exemple. Un bilan comptable à court terme pourrait être largement positif, alors que sur le plus long terme, en réintégrant les externalités, il serait profondément négatif, non seulement pour la région ou le pays considérés, mais pour l'ensemble de la planète.

5.17 L'exercice qui sous-tend nombre d'évaluations de la «meilleure législation» en termes de bilan coûts-bénéfices et qui est pratiqué dans les études d'impact communautaires montre des limites objectives en ce qui concerne les dimensions sociales et environnementales de l'impact ⁽¹⁵⁾. Bien qu'il soit évalué sur la base d'un indicateur pertinent (nombre d'emplois perdus, absence de possibilités de reclassement), l'impact social n'est pas nécessairement déterminant dans le processus de décision politique. Il comporte souvent des éléments impossibles à chiffrer, surtout quand les études d'impact établissent un bilan en termes monétaires à court terme, et au mieux à moyen terme; la longue durée est plus difficile à saisir, et comment évaluer le bénéfice monétaire attendu d'une baisse de la mortalité liée à la pollution des carburants maritimes ⁽¹⁶⁾?

5.18 Enfin, le débat social met en jeu des concepts aux contours parfois mal déterminés; un indicateur relatif à la flexibilité, par exemple, serait conçu de façon différente selon les pays, soit qu'il existe une expérience déterminée en la matière, soit que l'on cherche à introduire le concept dans le débat européen ⁽¹⁷⁾ ou national en se référant à des «modèles» nationaux, formés dans un contexte particulier et difficilement transposables dans d'autres réalités sociales; quels seraient les éléments à prendre en considération et surtout quelle valeur, positive ou négative, leur attribuer? «L'inclusion ou l'exclusion de certains indicateurs peut être révélatrice de valeurs et d'idéologies non explicites» ⁽¹⁸⁾. Et le problème se trouve encore multiplié dans la construction d'indices composites: quels indices inclure, quel coefficient leur affecter, quelle est la signification réelle de l'indice composite obtenu?

⁽¹³⁾ «La lutte contre le chômage est toujours menacée d'être détournée en une lutte contre les chiffres du chômage» Jean-Baptiste de FOUCAULT, in Joelle AFFICHARD «La pertinence des indicateurs statistiques pour le pilotage des politiques sociales» Institut Paris La Défense.

⁽¹⁴⁾ Bernard PERRET, «Indicateurs sociaux, état des lieux et perspectives», les Papiers du CERC, n° 2002/01, www.cerc.gouv.fr.

⁽¹⁵⁾ Par exemple, l'étude d'impact de la réforme de l'OCM Bananes de la PAC montre que des dizaines de milliers d'emplois en équivalent temps plein seront irrémédiablement perdus en l'absence de possibilités alternatives d'emploi dans les régions ultrapériphériques productrices de l'UE où existe déjà un important chômage. La décision a été de procéder à une réforme de l'OCM sur injonction de l'OMC malgré son énorme coût social.

⁽¹⁶⁾ Voir l'étude d'impact sur ce thème qui s'emploie à chiffrer la valeur monétaire des vies sauvées et des maladies évitées; une étude d'impact plus récente y renonce (projet de directive «pesticides»).

⁽¹⁷⁾ Livre vert sur l'évolution du droit du travail.

⁽¹⁸⁾ Les Associés de Recherche EKOS Inc., «L'utilisation d'indicateurs sociaux comme instruments d'évaluation», 1998 (rapport préparé pour le gouvernement du Canada).

5.19 Néanmoins, les indices composites peuvent intégrer tant des dimensions quantitatives que qualitatives, être divisés selon l'âge, le sexe et autres critères significatifs, mais doivent rester faciles à comprendre; par exemple, comment élaborer un indice de la qualité de la vie en Europe? On pourrait envisager d'y inclure le revenu, l'espérance de vie, la perception de l'efficacité du système de santé, les pensions de retraite, le niveau moyen d'éducation, la perception de la satisfaction au travail, etc. Mais pourquoi pas aussi y inclure le taux de chômage, de sous-emploi, ou les conditions de logement. Et quelle importance relative accorder à chaque composante?

5.20 On voit que cette construction n'est pas qu'une question purement technique et qu'elle renvoie à un système de valeurs partagées ou de traditions encore vivace dans une société, qu'elle demande des consultations des organisations sociales et qu'elle reflétera finalement une option idéologique et politique. Actuellement, «il est rare que les méthodes sur les indicateurs sociaux incluent réellement des objectifs de société, qui traduisent les valeurs et les normes sociales ... Un élément primordial de (...) méthode est l'identification et la classification, à l'aide de consultations et de consensus, de repères (...) dans plusieurs domaines sociaux; les données et les résultats, de même que les liens entre les deux, sont aussi déterminés dans ce processus (...). En d'autres termes, pour que les indicateurs sociaux puissent inspirer des politiques, le processus doit faire partie du produit». (Associés EKOS Inc. 1998).

5.21 Se pose aussi la question du choix du sujet sur lequel mener les analyses statistiques; doit-on considérer les individus, des communautés, ou l'unité économique et sociale minimale que constitue le ménage (*household*). La saisie de groupes ethniques pose des problèmes par rapport à l'exigence de non-discrimination mais serait utile pour préciser la nature et l'ampleur des discriminations afin de proposer des politiques pour les réduire et les faire disparaître à plus ou moins long terme.

5.22 La sélection des statistiques et la construction d'indicateurs peut être effectuée en vue d'évaluer une politique déjà engagée, ou en vue d'éclairer *ab initio* les possibilités de choix; il faudra sans doute un plus large éventail de données statistiques pour décider d'une politique (buts et moyens pour les atteindre), qui pourront être resserrées par la suite lorsque les statistiques et indicateurs les plus pertinents se dégagent; ces sélections ont malgré tout une forte connotation empirique: il ne s'agit pas d'une science exacte et diverses interprétations peuvent être tirées des mêmes données statistiques qui vont comporter des données monétaires et non monétaires.

5.23 À titre d'exemple, les données brutes recueillies par l'OCDE pour les indicateurs sociaux de son «Panorama de la Société, 2005» (voir brève bibliographie) sont, pour chaque indicateur:

— indicateurs de contexte: revenu national par habitant, ratio de dépendance démographique, taux de fécondité, étrangers et populations nées à l'étranger, mariages et divorces;

— indicateurs d'autonomie: emploi, chômage, ménages sans emploi, mères de famille en activité, prestations de non-emploi, minima sociaux, niveau de formation, âge de départ en retraite, inactivité des jeunes, élèves présentant des déficiences;

— indicateurs d'équité: pauvreté, inégalité des revenus, pauvreté des enfants, revenu des personnes âgées, dépenses sociales publiques, dépenses sociales privées, dépenses sociales totales, pension de vieillesse, promesse de pension;

— indicateurs de santé: espérance de vie, espérance de vie corrigée en fonction de la santé, mortalité infantile, dépenses totales de santé, soins de longue durée;

— indicateurs de cohésion sociale: bien-être subjectif, isolement social, participation à la vie associative, naissances chez les adolescentes, usages de stupéfiants et décès en résultant, suicides.

5.24 Eurostat recourt pour sa part aux indicateurs sociaux suivants:

— indicateurs structurels:

— emploi: taux d'emploi, taux d'emploi des travailleurs âgés, âge moyen à la sortie du marché du travail, écart de rémunération entre hommes et femmes, taux de prélèvements sur les bas salaires, poids de la fiscalité sur le coût de la main d'œuvre, piège du chômage, piège des bas salaires, formation permanente, accidents du travail, (graves ou mortels), taux de chômage (total ou par sexe);

— cohésion sociale: inégalité de répartition des revenus, taux de risque de pauvreté, taux de risque de persistance de la pauvreté, dispersion des taux d'emploi régional, jeunes ayant quitté prématurément l'école, taux de chômage de longue durée, population dans les ménages sans emploi;

— développement durable:

— pauvreté et exclusion sociale: taux de risque de pauvreté après transferts sociaux, pauvreté monétaire, accès au marché du travail, autres aspects de l'exclusion sociale;

— vieillissement de la société, taux de dépendance des personnes âgées, suffisance des pensions, changements démographiques, stabilité des finances publiques;

— santé publique: nombre d'années de vie en bonne santé dès la naissance par sexe, protection de la santé humaine et modes de vie, sécurité et qualité alimentaire, gestion des produits chimiques, risques pour la santé dus aux conditions environnementales;

— marché du travail:

— taux chômage harmonisé;

— indice du coût de la main-d'œuvre.

5.25 Dans quelle mesure ces exemples non exhaustifs d'indicateurs peuvent-ils efficacement s'intégrer dans les objectifs généraux de la Méthode Ouverte de Coordination (MOC) de mars 2006, à savoir:

- promouvoir la cohésion sociale, l'égalité entre les hommes et les femmes et l'égalité des chances pour tous par des systèmes de protection sociale et des politiques d'inclusion sociale adéquats, accessibles, financièrement viables, adaptables et efficaces;
- interagir de manière efficace et mutuelle avec les objectifs de Lisbonne visant à la stimulation de la croissance économique, à l'amélioration qualitative et quantitative de l'emploi et au renforcement de la cohésion sociale, ainsi qu'avec la stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable;
- améliorer la gouvernance, la transparence et la participation des parties concernées à la conception, à l'exécution et au suivi de la politique.

5.26 Encore faut-il que les concepts et méthodes employés pour certains indicateurs soient précis. En ce qui concerne par exemple la pauvreté, le Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC) ⁽¹⁹⁾ fait ressortir la «multidimensionnalité» du concept.

5.26.1 Ainsi, la pauvreté comporte plusieurs dimensions: insuffisance des ressources monétaires, conditions de vie dégradées, ressources cognitives, sociales et culturelles insuffisantes. Pour chacune de ces dimensions, deux approches sont suivies pour déterminer les situations de pauvreté:

- La première consiste à définir de manière «absolue» des besoins minimaux. Les personnes dont les besoins minimaux ne sont pas satisfaits sont définies comme pauvres;
- La deuxième approche définit la pauvreté de manière relative. C'est l'approche retenue en 1984 par le Conseil européen qui a donné une définition de la pauvreté pour les travaux statistiques à mener dans l'Union Européenne. Sont pauvres les personnes dont le revenu et les ressources (matérielles, culturelles et sociales) sont à ce point insuffisantes qu'elles les empêchent d'avoir des conditions de vie considérées comme acceptables dans l'État membre où elles vivent.

5.27 En résumé et en conclusion, les indicateurs sociaux ont pour objectif d'attirer l'attention de l'opinion et des décideurs sur des enjeux sociaux qui risquent d'être sous-estimés ou mal compris. Cette fonction de concentration de l'attention des décideurs sur les questions les plus fondamentales est d'autant plus importante que ces derniers sont très généralement confrontés à une surabondance d'information. Or, comme l'a formulé très clairement Herbert Simon, trop d'information tue l'information.

5.27.1 D'un point de vue fonctionnel, il en résulte que la finalité des systèmes d'indicateurs est de réaliser une «agrégation optimale de l'information».

5.28 Un indicateur est plus qu'une statistique:

⁽¹⁹⁾ <http://www.cerc.gouv.fr>.

Un système d'indicateur n'est pas un simple rassemblement de données. Il en résulte un certain nombre de conséquences:

- 1) chaque indicateur individuel doit pouvoir se justifier en référence à une analyse des phénomènes complexes qu'il est censé résumer.
- 2) Dans le même ordre d'idée, les indicateurs doivent avoir des qualités «expressives», c'est-à-dire posséder un fort pouvoir de représentation et d'évocation de la réalité. Certains parlent à ce propos d'une vertu «métaphorique» des indicateurs.
- 3) Compte tenu de leur finalité (attirer l'attention des décideurs et de l'opinion sur les faits et tendances les plus importants, dans le but d'influencer les politiques), les indicateurs les plus utiles sont relatifs à des grandeurs dont les variations peuvent être affectées d'une valeur (positive ou négative) univoque. On parlera à ce propos de «clarté normative». Un contre-exemple peut être fourni par l'accroissement du travail à temps partiel, qui n'est pas unanimement considéré comme un phénomène positif, sauf s'il est choisi par le travailleur. Ce critère de clarté peut conduire à écarter des tableaux de bord un certain nombre d'indicateurs moins pertinents pour notre projet, par exemple relatifs aux modes de vie ou aux tendances culturelles (les goûts vestimentaires ou musicaux, etc.), bien que ces derniers aient un impact sur l'organisation du travail et l'économie.
- 4) D'un point de vue pratique, il est souhaitable de justifier le choix des indicateurs par leurs fonctionnalités. Ils sont en effet plus ou moins adaptés aux trois types d'usages suivants: comparaisons internationales ou inter régionales, comparaisons intertemporelles, suivi et évaluation de l'action publique/qualité et performances des services publics.
- 5) Enfin, les indicateurs doivent être regroupés en catégories et sous-catégories dans un cadre structuré facilitant une bonne intelligibilité de l'ensemble. Il convient en particulier de distinguer les indicateurs de contexte, de moyens et de résultats, les indicateurs objectifs et les indicateurs subjectifs.

5.29 En pratique: qualités d'un indicateur:

- Univocité: un indicateur n'est utile que s'il n'existe aucune ambiguïté sur la nature du phénomène qu'il reflète (contre exemple classique: les données relatives aux délits et infractions constatées reflètent à la fois de l'évolution de la délinquance et l'activité des services de police).
- Représentativité: un indicateur est d'autant plus utile qu'il peut valablement résumer par un seul chiffre un vaste ensemble de phénomènes.
- Clarté normative (cf. ci-dessus).
- Fiabilité, régularité: les informations nécessaires au renseignement de l'indicateur doivent être fournies régulièrement, au moyen d'enquêtes fiables.
- Comparabilité dans le temps et/ou dans l'espace (entre pays, régions ...): la comparabilité est étroitement liée à l'univocité et à la fiabilité.

5.30 Qualités d'un système d'indicateurs:

- Complétude: les principaux aspects de la réalité que l'on cherche à observer doivent être pris en compte.
- Équilibre: le nombre et le statut des indicateurs consacrés à chaque thème doivent refléter son importance relative. Aucun aspect de la réalité ne doit être indûment privilégié au détriment des autres.
- Sélectivité et/ou hiérarchie: les indicateurs doivent être peu nombreux ou clairement hiérarchisés.

6. Le CESE demande que l'évaluation de l'impact social des initiatives législatives et politiques de l'UE soit intégrée dans tous les domaines du spectre politique. En d'autres mots, la Commission devrait évaluer soigneusement l'impact social de toutes les initiatives concernées sans se soucier de la DG en charge ou de la matière. Ceci est important si l'Europe veut vraiment créer une «Europe sociale» et veut gagner le soutien des citoyens. L'initiative «mieux légiférer» offre la plateforme appropriée pour avancer dans cette direction.

6.1 Cette évaluation devrait examiner individuellement les groupes spécifiques qui peuvent potentiellement et différemment être affectés par la nouvelle législation. Une attention particulière devrait être donnée aux groupes défavorisés tels que les femmes, les personnes handicapées ou les minorités ethniques. Dans quelques cas et selon la matière de l'initiative concernée il pourrait même être nécessaire d'examiner individuellement des sous-groupes spécifiques, tel que par exemple les personnes aveugles.

7. Conclusion

7.1 Il ressort de ce qui précède et de l'audition publique organisée par le Comité économique et social européen le 28 mars 2007 que faire valoir un indicateur social fondé sur un critère unique est impossible en raison de la multidimensionnalité de certains concepts. En effet, la nature même du débat social met en jeu des concepts aux contours mal déterminés et nécessairement fluctuants d'un pays à un autre, ou d'une réalité sociale à une autre, sans oublier que l'inclusion ou l'exclusion des certains indicateurs est révélatrice de valeurs ou d'idéologies plus ou moins explicites. La sélection des indicateurs a en outre une forte connotation empirique qui devrait, en principe, s'opposer à toute rigidité dans le mode de pensée.

7.2 Attirer l'attention des décideurs politiques sur l'impact social d'une législation envisagée est certes louable et nécessaire si ce n'est indispensable, mais là se pose un problème de méthodologie car «trop d'information tue l'information». Le Comité économique et social européen pense qu'un effort particulier doit être mis sur la méthodologie, qui reste encore à déterminer.

7.3 Aussi, le Comité économique et social européen considère qu'à ce stade de la réflexion, il est fondamental d'attirer l'at-

tention de la Commission, entre autres, sur les critères de qualité qu'un indicateur doit remplir, à savoir:

- univocité,
- représentativité,
- clarté normative,
- fiabilité et régularité sans oublier la comparabilité dans le temps et/ou l'espace, ni oublier non plus que la qualité d'un système d'indicateurs repose elle-même sur une nécessité de complétude, d'équilibre et de sélectivité et/ou hiérarchie.

7.4 Le Comité économique et social européen demande également à la Commission que l'évaluation de l'impact social des initiatives législatives et politiques de l'Union européenne soit intégrée dans toutes les politiques communautaires, sans se soucier de savoir quelle est la Direction générale chef de file pour décider de la nécessité de recourir ou non à une analyse d'impact social. Ceci est crucial si nous souhaitons vraiment créer une «Europe sociale» et avoir le soutien des citoyens.

7.5 Le Comité devrait prendre pleinement en compte la feuille de route et l'analyse d'impact en même temps que la proposition législative sur laquelle il doit rendre son avis; il serait utile que les travaux soient engagés sans perte de temps, dès la publication de la communication accompagnant la proposition législative.

7.6 Il est crucial de procéder à des évaluations régulières et éventuellement à des corrections dans la mise en œuvre de toutes les législations ayant fait l'objet d'une étude d'impact préalable et d'y associer les partenaires sociaux et le cas échéant les ONGs qui seraient concernées. Cela s'impose pour vérifier la validité des indicateurs utilisés et de leur combinaison dans l'évaluation d'impact social et en tirer des enseignements voire inciter, si besoin était, le législateur à étudier une possible révision.

7.7 Dans certains cas particuliers et d'extrême importance sociale (droit du travail, par exemple), la consultation des partenaires sociaux devrait être prévue à un stade encore plus précoce pour rechercher les indicateurs les plus appropriés pour mener une analyse d'impact aussi complète et objective que possible.

7.8 L'initiative «Mieux légiférer» est indéniablement la plateforme appropriée pour avancer dans cette direction qui consiste à proposer une législation nécessaire, efficace, dont les conséquences soient prévisibles et stables pour les destinataires, associés plus étroitement au processus d'analyse et de vérification d'impact par les organes consultatifs communautaires (CESE et CdR) et, selon la nature de la législation, par le biais des partenaires sociaux et par le biais des ONGs compétentes dans le domaine considéré.

Bruxelles, le 31 mai 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 relative à l'application de la directive 1997/7/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 1997 concernant la protection des consommateurs en matière de contrats à distance»

COM(2006) 514 final

(2007/C 175/07)

Le 21 septembre 2006, la Commission a décidé, conformément à l'article 262 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 3 mai 2007 (rapporteur: J. PEGADO LIZ).

Lors de sa 436^e session plénière des 30 et 31 mai 2007 (séance du 30 mai 2007), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant à la majorité qualifiée avec 61 voix pour et 4 abstentions.

1. Synthèse

1.1 Avec cette communication sur la mise en œuvre de la directive 1997/7/CE, la Commission, en plus d'informer le Conseil, le Parlement européen et le Comité économique et social sur les résultats de la transposition de la directive, ouvre une consultation publique des parties intéressées dans le but de recueillir leurs points de vue mais n'entend pas présenter une quelconque proposition de révision de ladite directive tant que le diagnostic, plus vaste, sur l'acquis communautaire en matière de droit de la consommation, exercice de plus grande ampleur, n'est pas achevé.

1.2 Le CESE, tout en relevant le retard de cette communication par rapport aux délais fixés dans la directive, apprécie l'initiative et approuve une grande partie des observations de la Commission, dont bon nombre d'ailleurs reprennent celles déjà formulées dans certains de ses avis, notamment ceux sur les propositions de directive concernant la vente à distance en général, et en particulier, la vente à distance de services financiers. Il est également d'accord sur la nécessité de rendre son régime compatible avec celui d'autres instruments juridiques produits entretemps, et ce parfois sans la coordination ni la planification indispensables.

1.3 Le CESE est cependant d'avis qu'une révision de cette législation, simultanément à celles relatives aux ventes à distance de services financiers et à certains aspects du commerce électronique, gagnerait à être réalisée immédiatement, sans attendre la fin des travaux relatifs au réexamen de l'«acquis» communautaire en matière de contrats de consommation, dans le souci de rendre cet ensemble de dispositions éparses accessible et intelligible.

1.4 Dans cet objectif, le CESE invite instamment la Commission à procéder à une analyse plus détaillée des réponses reçues entretemps dans le cadre de sa consultation publique, analyse qu'il conviendrait de compléter par des données statistiques fiables sur l'ampleur et la portée des ventes à distance dans le marché intérieur. Il l'invite en outre à couronner ce processus par une audition publique des parties concernées.

1.5 Le CESE souscrit à l'ensemble des suggestions de la Commission quant à l'amélioration de la rédaction et de la

structure de la directive mais il réaffirme sa position, déjà formulée dans des avis antérieurs, à savoir qu'elle ne doit pas porter uniquement sur les relations professionnels/consommateurs et qu'il y aurait beaucoup à gagner à revoir son champ d'application de manière à le faire coïncider, pour des aspects fondamentaux, avec la réglementation du commerce en ligne.

1.6 Le CESE n'est pas d'accord avec l'analyse que fait la Commission des conséquences du recours à la «clause minimale», qui selon lui n'est pas à l'origine des difficultés de mise en œuvre de la directive, à juste titre relevées d'ailleurs, mais il n'écarte pas l'hypothèse d'une harmonisation totale, par voie de règlement, dès lors qu'un niveau plus élevé de protection des consommateurs est garanti.

1.7 Dans l'objectif d'apporter sa contribution à une révision en profondeur du régime s'appliquant aux ventes à distance, le CESE formule toute une série de recommandations particulières qui méritent d'être prises en considération au stade actuel de l'évolution du marché intérieur, afin de promouvoir la sécurité et la confiance des consommateurs, en leur garantissant une protection équivalente à celle qui leur est assurée dans le cadre de la conclusion et de l'exécution de contrats en présence des deux parties.

1.8 Le CESE souligne en outre la nécessité de mettre l'accent sur une information effective des parties au contrat, et tout particulièrement pour les parties les moins avisées, information qui serait assortie d'un système efficace de sanctions des pratiques qui enfreignent le régime juridique établi.

2. Résumé de la communication de la Commission

2.1 Avec la communication sur l'application de la directive 1997/7/CE, du 20 mai 1997, (COM(2006) 514 final du 21.9.2006), la Commission entend informer le Conseil, le Parlement européen et le Comité économique et social européen sur la manière dont la directive a été transposée et appliquée durant la période de près de dix ans qui a suivi sa publication, mettant ainsi en œuvre, bien qu'avec un retard de près de six ans, ce qui était prévu à l'article 15, paragraphe 4, de la directive.

2.2 En plus d'identifier certaines situations problématiques dans l'application de la directive ⁽¹⁾, qui seraient la conséquence principalement de son «libellé» et de «problèmes de traduction» dans certaines versions linguistiques, la Commission formule des observations concernant ce qu'elle considère être «d'importantes divergences entre les lois nationales, dues à l'utilisation de la clause minimale», ainsi que le caractère potentiellement obsolète de la directive pour couvrir «les nouvelles technologies et pratiques commerciales».

2.3 Enfin, la Commission présente un «questionnaire», devant être renvoyé le 21 novembre 2006 et destiné à orienter une «consultation publique» des parties concernées dans le but de confirmer ou d'infirmer ses observations et envisage la réalisation d'une audition publique.

2.4 La Commission, tout en reconnaissant que le régime institué présente des insuffisances en termes de conception et soulève des difficultés d'interprétation, ne considère pas «utile» de présenter une quelconque proposition de révision de la directive tant que le diagnostic plus général sur «l'acquis communautaire dans le domaine de la protection des consommateurs» n'a pas été achevé, exercice pour lequel il n'existe d'ailleurs pas de délai.

2.5 Pendant l'élaboration du présent avis, la Commission a rendu disponibles les 84 réponses reçues à la suite de la consultation précitée et a divulgué un document de travail qui résume une grande partie des réponses reçues, et se propose de parachever à brève échéance l'analyse des autres réponses et de procéder à une étude d'impact plus approfondie.

3. Principales observations du CESE sur les constatations de la Commission

3.1 Observations générales

3.1.1 Le CESE approuve l'initiative de la Commission mais regrette son retard par rapport à la date prévue (juin 2001) ou, tout du moins, quatre ans après la date butoir fixée pour sa transposition (juin 2004), considérant que l'ensemble des questions soulevées aujourd'hui aurait déjà pu être traité et résolu il y a trois ans au moins, ce qui eût été nettement plus avantageux.

3.1.2 Le CESE rappelle d'ailleurs qu'il avait déjà abordé dans ses avis, et même encore pendant la phase d'élaboration de la directive, nombre des questions soulevées maintenant dans la communication à l'examen.

En effet, dans son avis sur la proposition de directive du Conseil relative à la protection des consommateurs en matière de contrats négociés à distance ⁽²⁾, il avait déjà attiré l'attention sur

⁽¹⁾ La Commission a voulu exclure expressément de ses observations et commentaires des aspects tels que «fourniture non demandée», «paiement par carte» et «recours judiciaire ou administratif».

⁽²⁾ Avis CESE publié au JO C 19/111 du 25.1.1993, (rapporteur: M Roberto BONVICINI).

la nécessité de revoir certains concepts prévus à l'article 2 de la directive, notamment ceux relatifs aux contrats soumis au régime de la directive.

Par ailleurs, le CESE avait déjà estimé que la Commission devait être plus claire concernant le droit de rétractation, qui, selon lui, devrait être entendu dans le contexte du droit de réflexion et ne pas être confondu avec la possibilité pour le consommateur de résilier le contrat toutes les fois que celui-ci n'est pas exécuté ou que des pratiques frauduleuses sont avérées.

Le CESE a également attiré l'attention sur le fait que le droit de rétractation dont le délai est fixé à sept jours est plus court que celui prévu dans d'autres directives et dans les législations existantes à ce jour dans certains États membres et a conseillé à la Commission d'uniformiser les délais d'exercice de ce droit. L'appel du CESE en faveur d'une clarification du régime du droit de réflexion a d'ailleurs été renouvelé dans son avis sur la proposition de vente à distance de services financiers ⁽³⁾.

Dans la doctrine spécialisée qui fait le plus autorité, de telles critiques avaient déjà également été formulées il y a longtemps ⁽⁴⁾.

3.1.3 Le CESE manifeste sa surprise quant au supposé manque d'information de la Commission sur la date d'entrée en vigueur des dispositions de transposition de différents États membres ⁽⁵⁾ de même qu'il s'étonne qu'après la constatation qui aurait été faite de certaines violations si flagrantes commises en matière de transposition par certains États membres, aucune procédure pour infraction contre ceux-ci n'ait été annoncée et que l'on ait connaissance d'aucun des résultats y relatifs.

3.1.4 Par ailleurs, le CESE aurait été plus favorable à un processus réellement participatif dans le cadre duquel, la communication aurait été précédée et non suivie d'une consultation publique, de manière à éviter que nombre des observations et des constatations de la Commission ne soient basées uniquement sur des «impressions» ou «opinions» empreintes de subjectivité ⁽⁶⁾.

Le Comité rappelle d'ailleurs le rapport du 10 mars 2000 sur les réclamations de consommateurs en matière de vente à distance (COM(2000) 127 final) et recommande de mener à bien un exercice similaire, sur base maintenant d'une analyse objective de toutes les réponses envoyées dans le cadre de la consultation publique, en vue d'une mise à jour et d'une comparaison des données, ce qui pourrait servir de base objective de réflexion.

⁽³⁾ Avis CESE publié au JO C 169/43 du 16.6.1999, (rapporteur: M. Manuel ATAÍDE FERREIRA).

⁽⁴⁾ Cf., pour toutes, «La protection des consommateurs acheteurs à distance», Actes du colloque organisé par le CEDOC, édité par Bernd STAUDER, en 1999, et dans lesquels il y a lieu de distinguer les textes de Hans MICKLITZ, Jules STUYCK, Peter ROTT et Geraint HOWELLS (Bruylant, 1999).

⁽⁵⁾ La Belgique (?), la Hongrie, la Lettonie et la Lituanie.

⁽⁶⁾ Cf. par exemple paragraphe 3, 2^{ème} alinéa: «... elle estime ...», 3^e alinéa «La Commission estime ...».

3.1.5 Dans les circonstances actuelles, le CESE soutient la suggestion de la Commission et préconise instamment la réalisation d'une audition publique associant toutes les parties concernées, en veillant toutefois à ne pas la diluer dans un débat plus large sur l'acquis communautaire en matière de protection des consommateurs. Ce n'est que très récemment que cet acquis a fait l'objet d'une étude technique volumineuse de près de 800 pages ⁽⁷⁾ ainsi que du Livre vert annoncé par la Commission ⁽⁸⁾.

3.1.6 Compte tenu par ailleurs de la manière dont se sont déroulés les travaux du CFR ⁽⁹⁾, le CESE doute qu'il soit avantageux ou conseillé de faire dépendre la révision de la directive à l'examen de leur achèvement ainsi que de consultations et de décisions qui seraient prises, à terme, sur l'ensemble de l'acquis communautaire en matière de droits de la consommation, même dans la dernière version abrégée présentée par la Commission ⁽¹⁰⁾.

3.1.7 Le CESE conseille également de repenser éventuellement la nature juridique de l'instrument communautaire à utiliser dans le cadre de la future révision de la directive, pour autant que l'on estime que les conditions pourraient être réunies pour que l'essentiel de la matière à réglementer dans ce domaine le soit efficacement dans un règlement, préservant ainsi l'essentiel de sa finalité, à savoir le rétablissement de l'équilibre et de l'égalité entre les parties, comme c'est supposé être le cas dans les transactions commerciales en présence des deux parties dans un établissement commercial ⁽¹¹⁾.

3.2 Observations particulières

3.2.1 Les observations/commentaires de la Commission concernant la directive sont de deux types:

⁽⁷⁾ «EC Consumer Law Compendium — Comparative Analysis», Professeurs Hans Schulte-Nolke, Christian Twigg-Flesner et Dr Martin Ebers, 12 décembre 2006, Université Bielefeld (préparé pour la Commission européenne dans le cadre du contrat de prestation de services n° 17.020100/04/389299: «Annotated Compendium including a comparative analysis of the Community consumer acquis»).

⁽⁸⁾ COM(2006) 744 final, du 8.2.2007, relativement auquel un groupe d'étude a déjà été constitué au CESE pour la préparation d'un avis dont M. ADAMS, Conseiller, sera rapporteur.

⁽⁹⁾ Dont la nécessité est même mise en cause par une certaine doctrine des plus récentes et des meilleures (cf. «The need for a European Contract Law — Empirical and Legal Perspectives», Jan SMITS, Europa Law Publishing, Groningen, 2005).

⁽¹⁰⁾ En effet, de 22 instruments juridiques communautaires répertoriés par la Commission en mai 2003, le corpus a été ramené à 8 directives seulement.

⁽¹¹⁾ Le choix du règlement permettrait de surmonter les différentes situations de non-transposition ou de transposition incorrecte de la directive sur les ventes à distance, par exemple en ce qui concerne l'article 4, paragraphe 2, sur le principe de loyauté, l'article 6 relatif aux délais de remboursement dans le cadre de l'exercice du droit de rétractation et les cas d'exclusion du droit de rétractation. Un tel règlement pourrait couvrir des matières comme celles relatives à la définition des concepts, le champ d'application matériel et personnel et les exceptions y afférentes, la structure, le contenu, le champ d'application des informations et le moment auquel elles doivent être fournies, l'exercice et les conséquences du droit de rétractation, l'exécution du contrat et les modalités de paiement ainsi que les principes de loyauté en matière de transactions commerciales spécifiquement applicables.

a) portent sur la rédaction/la structure;

b) portent sur sa mise en œuvre.

A) Questions de rédaction/structure

3.2.2 Relativement aux questions de rédaction/structure de la directive, le CESE est d'accord avec la Commission sur ce qui suit:

a) certains concepts et définitions doivent faire l'objet d'une révision afin de mieux en préciser le sens ⁽¹²⁾;

b) les délais et les modalités de communication des informations préalables doivent être mieux énoncés afin d'éviter des divergences d'interprétation;

c) la compatibilité de certains dispositifs avec la directive relative aux pratiques commerciales déloyales ⁽¹³⁾;

d) le renforcement de l'information relative aux prix pour les services à taux majoré;

e) la nécessité de mieux caractériser, classer et définir la nature du délai de rétractation («cool down»), dans sa double fonction de «moyen de protection de la volonté contractuelle pour garantir le plein consentement du consommateur» et de «sanction pour non respect des formalités que le fournisseur doit remplir pour s'acquitter des obligations d'information» ⁽¹⁴⁾, par comparaison aux concepts similaires, mais juridiquement distincts, de «droit de réflexion» («warm up»), droit de rescision et droit de résiliation;

f) de même, l'uniformisation d'aspects tels que: ce délai, son mode de calcul, les conséquences, notamment financières, de l'exercice de ce droit (remboursement, renvoi, etc.), le vice résultant d'exemptions, expresses ou tacites, l'excluant de certains contrats, et les exceptions à la règle ⁽¹⁵⁾ s'impose;

⁽¹²⁾ Par exemple, les notions de «système de vente», «opérateur de technique de communication», «droits relatifs à des biens immobiliers», avec un accent particulier sur la «multipropriété», «tournées fréquentes et régulières», «transport», y compris la location de véhicules automobiles, «circonstances spécifiques», «support durable», etc.

⁽¹³⁾ Directive 2005/29/CE du 11 mai 2005, JO L 149 du 11.6.2006; avis CESE: JO C 108 du 30.4.2004.

⁽¹⁴⁾ NDT: traduction libre. Cf. Cristine AMATO, «Per un diritto europeo dei contratti con i consumatori», page 329, Gruffé Editore, Milano, 2003.

⁽¹⁵⁾ Il y a lieu de rappeler qu'à l'occasion de l'approbation de la Directive 97/7/CE, le Conseil a présenté une déclaration dans laquelle il invitait instamment la Commission à étudier la possibilité d'harmoniser la méthode de calcul du délai de réflexion prévu dans les directives relatives à la protection des consommateurs.

g) la nécessité de revoir en particulier l'exclusion de la «vente aux enchères», compte tenu du fait non seulement que la même expression a dans les différentes traductions et traditions législatives nationales des significations juridiquement différentes ⁽¹⁶⁾, mais également que les «enchères» réalisées via Internet posent des problèmes spécifiques qui n'étaient pas connus au moment où la directive a été élaborée ⁽¹⁷⁾.

3.2.3 Par contre, le CESE n'est pas d'accord avec la Commission en ce qui concerne:

- a) l'exclusion d'entrée des services financiers d'une seule directive, celle relative à la vente à distance ⁽¹⁸⁾;
- b) l'opportunité de maintenir la distinction entre les directives «ventes à distance» et la directive «commerce électronique», eu égard au chevauchement partiel de leur contenu et au fait qu'elles offrent des solutions contradictoires pour des aspects essentiels de leur régime juridique concernant des situations de fait à identiques ⁽¹⁹⁾, ce qui ne semble pouvoir s'expliquer que par l'origine interne différente des textes juridiques ou une mauvaise coordination entre les services.

3.2.4 Le CESE recommande également à la Commission de tenter de simplifier et de rendre plus accessible et intelligible l'ensemble des dispositions qui se réfèrent aux ventes à distance et se trouvent éparpillées dans plusieurs instruments.

B) Questions relatives à la mise en œuvre

3.2.5 En ce qui a trait à la mise en œuvre de la directive et sur la base de la connaissance qu'il a de certaines expériences vécues dans certains États membres, le CESE peut accompagner et appuyer la Commission pour l'ensemble de ses observations mais il estime que pour pouvoir disposer d'un tableau exhaustif et pas seulement fragmentaire, des cas de divergence et d'incompatibilité dans la transposition de la directive à l'examen dans l'ensemble des États membres, il y a lieu de mener un travail plus approfondi.

Il invite par conséquent instamment la Commission à procéder à la réalisation d'une telle étude et à informer de ses résultats, après analyse des réponses au questionnaire.

⁽¹⁶⁾ Par exemple. La notion de «leilão» dans l'ordre juridique portugais n'a pas le même sens que «vente aux enchères», ni «auction», ni «vendita all'asta» dans les ordres juridiques français, anglo-saxon ou italien.

⁽¹⁷⁾ Compte tenu de leur importance, voir l'article du Prof. Gerard SPINDLER, de l'Université de Gottingen, «Internet-Auctions versus Consumer Protection: The Case of the Distant Selling Directive», in German Law Journal, 2005 Vol. 06 n° 3 page 725 et suivantes.

⁽¹⁸⁾ Comme il l'a d'ailleurs dit dans l'avis sur la proposition relative à la commercialisation à distance de services financiers (avis CESE publié au JO C 169/43 du 16.6.1999), dont Manuel ATAÍDE FERREIRA était rapporteur. C'était également l'avis exprimé par le Parlement européen lors des deux lectures.

⁽¹⁹⁾ Directive 2000/31/CE du 8 juin 2000 (JO L 178 du 17.7.2000); point de vue d'ailleurs déjà exprimé dans l'avis publié au JO C 169/36 du 16.6.1999, sur la directive, dont M. Harald GLATZ était rapporteur.

Il ajoute que la Commission n'a pas encore fourni les données statistiques permettant d'évaluer le poids relatif des ventes à distance aux consommateurs dans l'ensemble des transactions transfrontalières ni d'apprécier leur volume comparé aux transactions avec les consommateurs dans chaque État membre. L'on ne peut dégager en effet ces éléments avec l'objectivité nécessaire des données les plus récentes de l'Eurobaromètre ⁽²⁰⁾ alors qu'ils s'avèrent indispensables pour pouvoir juger des critères d'inclusion et de la justesse des exclusions prévues dans la directive.

3.2.6 Le CESE est préoccupé par la position prise par la Commission, qui met le doigt sur plusieurs problèmes qui se posent au niveau de la transposition de la directive tout en exprimant par ailleurs des doutes quant à leur importance pour la confiance des consommateurs, affirmant qu'elle ne va pas procéder à des modifications et n'annonçant pas de mesures plus énergiques pour ce qui est des difficultés de transposition.

3.2.7 Tout d'abord, concernant le champ d'application de la directive 1997/7/CE, la Commission reconnaît elle-même que les exemptions prévues ont été transposées de manière différente selon les États membres et qu'il est nécessaire d'en repenser certaines d'entre elles, raison pour laquelle le CESE l'invite à prendre des initiatives plus concrètes en la matière.

3.2.8 Quant aux effets de l'utilisation de la «clause minimale», le CESE ne partage pas l'avis de la Commission selon lequel toutes les situations qu'elle a inventoriées seraient la conséquence d'une application impropre de la clause de l'article 14.

3.2.8.1 Le CESE estime au contraire que l'ensemble des discordances relevées, qui sont réelles, ne sont pas dues à l'utilisation incorrecte de la clause minimale mais plutôt à des défauts déjà dénoncés dans la conception, la formulation et la transposition/traduction de la directive.

3.2.8.2 Le CESE estime en effet que la clause minimale, qui permet aux États membres d'aller au-delà des dispositions communautaires contenues dans les directives d'harmonisation minimale, et ce toujours dans le respect du traité, comme stipulé à l'article 153, constitue un bon moyen d'assurer un degré de protection élevé des consommateurs, tout en permettant de tenir compte des spécificités culturelles sociales et juridiques de chaque système national.

3.2.8.3 Pour autant, le CESE préconise, dès lors qu'un degré de protection élevé du consommateur est garanti, que certains domaines juridiques fassent l'objet d'une harmonisation totale, de préférence à travers un règlement, afin d'en garantir l'uniformité, ce qui pourrait être le cas de celui qui fait l'objet de la directive à l'examen.

⁽²⁰⁾ Cf. Spécial Eurobaromètre 252, «la protection des consommateurs dans le marché intérieur», septembre 2006, demandé par la DG SANCO et coordonné par la DG COMMUNICATION, dont les données ont toutefois permis de dégager quelques indications sur les tendances générales des orientations des consommateurs face aux réalisations communautaires en matière d'achèvement du marché intérieur.

C) Questions omises

3.2.9 Le CESE est d'avis qu'il existe encore d'autres questions qui méritent éventuellement d'être reconsidérées dans le cadre d'une révision de la directive et qui n'ont pas été abordées dans la communication à l'examen.

3.2.10 C'est notamment le cas des suivantes:

- a) de l'opportunité de revoir la directive sur la vente à distance des services financiers parallèlement et simultanément à la directive en question, le CESE marquant ainsi clairement son désaccord avec la teneur de la communication de la Commission du 6 avril 2006 (COM(2006) 161 final);
- b) du maintien du caractère «exclusif» de l'utilisation des techniques de communication à distance au lieu du concept de «prédominance» (article 2, paragraphe 1);
- c) de la nature juridique de la proposition de négociation en tant qu'invitation à acheter et du caractère essentiel de ses termes et caractéristiques en tant qu'éléments constitutifs de l'objet du contrat d'achat et de vente lui-même;
- d) le régime de la «charge de la preuve» dans son ensemble, que la directive ne couvre pas ou mal, en renvoyant aux principes généraux de droit des États membres régissant les contrats conclus avec les consommateurs, sauf en cas d'utilisation du mécanisme d'inversion à l'article 11, paragraphe 3;
- e) du maintien des relations avec les «consommateurs», indépendamment du débat sur la justesse de la définition, que l'on n'approuve pas, en tant qu'objectif unique de la directive tandis que la matière en question a généralement un rapport avec certains types de ventes présentant certaines caractéristiques, et pas exclusivement avec leur destinataire, comme prévu d'ailleurs à juste titre dans la directive sur le commerce électronique;
- f) de la clarification de ce que l'on entend par «techniques de communication à distance» et «système de vente à distance organisé» et de la nécessité d'entamer une réflexion plus approfondie sur la justification du maintien de ce critère et les raisons légitimant l'exclusion de la protection spéciale les consommateurs qui réalisent à distance une transaction avec des vendeurs qui utilisent ces moyens de manière sporadique;
- g) du maintien de l'exemption, qui ne se justifie pas, excluant du champ d'application de la directive les voyages organisés et la multipropriété, ainsi que la vente de denrées alimentaires à distance;
- h) de la non-inclusion dans la liste des informations préalables à fournir aux consommateurs, des services après-vente et des garanties, à revoir en accord avec la directive relative aux garanties ⁽²¹⁾;
- i) du régime d'usage et de jouissance, du devoir de conservation et d'entretien et du risque de disparition ou de détérioration du bien pendant la période de rétractation; et du transport, du professionnel vers le consommateur et vice versa, en cas de renvoi, et ce indépendamment des raisons motivant celui-ci (rétractation ou non-conformité/défauts/avarie), en rapport avec le régime résultant de la directive sur garanties;
- j) de la question de la langue des contrats, qui ne doit pas continuer à être laissée à la discrétion des États membres (considérant 8);
- k) de la définition du «jour ouvrable» en droit communautaire, essentielle pour un calcul uniforme des délais, en particulier dans les ventes transfrontalières, ou de la simple reconduction de tous les délais en jours calendrier consécutifs;
- l) de la forme sous laquelle l'exercice du droit de rétractation est communiqué — qu'il y ait ou non obligation d'accusé de réception de cette communication;
- m) de la prévention des risques de rupture du contrat et du régime d'inexécution dans les délais impartis ou d'exécution imparfaite des obligations de fourniture des biens ou de prestation de services ⁽²²⁾;
- n) du maintien de l'exemption pour les biens fabriqués selon les spécifications du consommateur;
- o) de la nécessité de mettre davantage l'accent sur la prise en compte du phénomène de plus en plus répandu de négociation par téléphone et par téléphone mobile (m-commerce), avec la possibilité de mettre en place un régime général de «opt in» pour se protéger des sollicitations non souhaitées;

⁽²¹⁾ Directive 1999/44/CE du 25 mai 1999 (JO L 171 du 7.7.1999). Le CESE avait déjà fait valoir dans son avis sur la proposition de directive relative à la vente à distance que l'information sur l'existence de modalités de garantie, notamment en cas de non-exécution ou d'exécution tardive du contrat, devrait être fournie au consommateur.

⁽²²⁾ Le CESE a déjà affirmé sa position en la matière dans son avis sur la directive concernant la vente à distance, en attirant l'attention de la Commission sur la nécessité de réaffirmer la sauvegarde des intérêts financiers et la prévention des risques résultant de la non-exécution du contrat, à travers par exemple l'établissement de pénalités. Le CESE a également suggéré que les entreprises du secteur créent un fonds de garantie pour couvrir ces situations.

- p) de la référence dans la directive à des questions relatives à la contrefaçon et à la certification de biens ainsi qu'à la protection des droits d'auteur et droits voisins particulièrement fragilisés dans les ventes à distance;
- q) de l'extension des obligations d'information à toutes les parties concernées, avec un accent particulier sur les catégories de consommateurs les plus vulnérables, telles que les mineurs, les personnes âgées ou les personnes handicapées, à l'instar de ce qui est déjà prévu aujourd'hui dans la directive sur les pratiques commerciales déloyales;

- r) de la nécessité de prévoir un système de sanctions efficaces et suffisamment dissuasives en cas de non-respect des obligations prévues dans la directive.

3.2.11 Le CESE est d'avis qu'un examen approprié de ces questions est fondamental pour atteindre l'objectif visé dans la directive, à savoir garantir aux consommateurs de biens et de services faisant l'objet d'une transaction à distance une protection équivalente à celle qui est assurée dans le cadre de contrats conclus en présence des deux parties.

Bruxelles, le 30 mai 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 modifiant la directive 78/855/CEE du Conseil concernant les fusions des sociétés anonymes et la directive 82/891/CEE du Conseil concernant les scissions des sociétés anonymes pour ce qui est de l'exigence d'un rapport d'expert indépendant à réaliser à l'occasion d'une fusion ou d'une scission»

COM(2007) 91 final — 2007/0035 (COD)

(2007/C 175/08)

Le 29 mars 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 3 mai 2007 (rapporteuse unique: **M^{me} SÁNCHEZ MIGUEL**).

Lors de sa 436^e session plénière des 30 et 31 mai 2007 (séance du 30 mai 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 143 voix pour, 26 voix contre et 12 abstentions.

1. Introduction

1.1 La proposition de modification présentée par la Commission concernant la réglementation des fusions et scissions de sociétés anonymes s'inscrit dans le cadre du programme de modernisation du droit des sociétés et d'amélioration de la gestion des entreprises dans l'Union européenne ⁽¹⁾ qui prévoit un plan d'action destiné à mettre en œuvre à court, moyen et long terme, une modification législative en profondeur, allant bien au-delà du parachèvement des propositions de directives en attente en matière de droit des sociétés.

1.2 Par ailleurs, et de façon plus générale, l'annexe III du Programme d'action pour la réduction des charges administratives dans l'Union européenne ⁽²⁾ identifie dix propositions concrètes «d'actions rapides» destinées à alléger les charges mineures sans remettre en cause le niveau de protection conféré par la législation. Tel est l'objectif de la proposition à l'examen, qui se limite

à supprimer l'obligation d'élaboration d'un rapport d'expertise sur les projets de fusion et scission si «l'ensemble» des actionnaires y consentent.

1.3 Il convient de citer comme précédent l'article 8.4 de la directive 2005/56/CE relative aux fusions transfrontalières des sociétés de capitaux ⁽³⁾, établissant qu'aucun rapport d'expertise n'est requis concernant les projets de fusion, si tous les associés en décident ainsi. Dans la même logique, la directive 77/91/CEE relative au droit des sociétés en ce qui concerne la constitution de la société anonyme, ainsi que le maintien et les modifications de son capital ⁽⁴⁾, introduit dans sa dernière modification deux nouveaux articles numérotés 10 bis et 10 ter, qui prévoient la possibilité de renoncer au rapport d'expertise pour un apport autre qu'en numéraire, sous une série de conditions destinées à garantir la valeur réelle des biens apportés.

⁽¹⁾ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen COM(2003) 284 final.

⁽²⁾ COM(2007) 23 final.

⁽³⁾ JO L 310 du 25.11.2005, p. 1.

⁽⁴⁾ Directive 2006/68/CE; JO L 264 du 25.9.2006.

2. Contenu de la proposition

2.1 L'objectif de cette modification des directives relatives aux fusions et scissions de sociétés anonymes est de mettre en conformité leur contenu avec celui de la directive concernant les fusions transfrontalières, en ce qui concerne l'établissement d'un rapport d'expert sur le projet des conditions de fusion ou de scission, si l'ensemble des actionnaires ou des détenteurs de titres conférant un droit de vote en décident ainsi.

3. Observations relatives à la proposition

3.1 Le CESE considère avec intérêt le processus de simplification, notamment en ce qui concerne la réduction pesant sur les charges administratives des entreprises européennes. C'est dans cet esprit que nous interprétons le contenu de la proposition, qui offre des garanties particulières aux actionnaires en exigeant leur accord unanime lorsqu'il s'agit de renoncer au rapport d'expertise lors des projets de fusion ou de scission.

3.2 Le Comité constate néanmoins l'existence de problèmes, notamment en ce qui concerne les fusions des grandes sociétés, en raison de la diversité de leurs actionnaires, majoritairement investisseurs. L'absence de gestion directe des actions peut fragiliser les actionnaires minoritaires qui se voient contraints d'accepter les accords adoptés par les entités gestionnaires de leurs titres. S'il est vrai que les réglementations en vigueur prévoient un droit d'opposition et de séparation en cas de désaccord avec les résultats économiques des opérations effectuées, notamment en cas d'échange d'actions, ce droit sera beaucoup plus difficile à exercer si le rapport d'expertise concernant le projet de fusion fait défaut.

3.3 Le Comité estime également que les créanciers et travailleurs des sociétés sont démunis devant l'incertitude que peut générer l'absence d'une évaluation objective réalisée sous la responsabilité d'experts. Les créanciers dont les créances ne sont pas garanties peuvent exercer leur droit d'opposition dès la publication des offres de fusion. Il convient cependant de constater que ni la directive sur les fusions ni celle sur les scissions ne réglementent les droits des travailleurs, tandis que la directive concernant les fusions transnationales leur permet d'exercer des droits de participation (article 16), favorisant ainsi de meilleurs résultats par le biais de canaux d'information appropriés.

3.4 Pour être efficace, une législation doit garantir les droits de toutes les parties concernées par les opérations juridiques (en l'occurrence les fusions et les scissions), car la complexité de ces opérations exige que l'on promeuve les instruments susceptibles de favoriser la transparence sans créer de conflits entre les diffé-

rentes parties. La suppression, approuvée par l'ensemble des actionnaires, du rapport d'expertise devrait s'opérer dans les conditions prévues à cet effet par l'article 10 bis de la directive 2006/68/CE, à savoir lorsque les apports sont constitués de valeurs mobilières, d'instruments du marché monétaire, ou de biens ayant fait l'objet d'une évaluation récente par des experts indépendants, étant donné que cette valeur est vérifiable et évaluée en conformité avec les réglementations en la matière.

4. Conclusions

4.1 Le CESE constate que la proposition de modification des directives relatives aux fusions et aux scissions de sociétés anonymes s'inscrit dans le cadre de la réduction des charges administratives pesant sur les entreprises européennes. Il recommande cependant de prendre en compte le fait que ce type d'opérations juridiques concerne le plus souvent les grandes sociétés de capitaux, dont les actionnaires, soit gestionnaires, soit investisseurs, ont des intérêts divergents. Les actionnaires investisseurs cherchent à tirer le meilleur rendement de l'échange de leurs actions.

4.2 La modification proposée doit aller dans le sens de l'intérêt général de toutes les parties concernées par les opérations de fusion et scission. Les évaluations des experts garantissent à cet égard, une plus grande transparence et une meilleure fiabilité des offres contenues dans les projets de fusion ou de scission, dans la mesure où elles sont réalisées sous leur responsabilité et établissent les critères objectifs du contenu de ces projets.

4.3 Le Comité estime en outre que l'intervention des experts est fondamentalement régie par les articles 10, 10 bis et 10 ter de la seconde directive, qui subordonnent la non-élaboration d'un rapport d'expertise à l'existence de valeurs vérifiables évaluées récemment.

4.4 Il considère par ailleurs qu'il convient de prendre en compte le contenu de la 10^e directive, d'une part en raison de sa publication récente, et d'autre part car elle correspond davantage aux nouveaux critères fixés par les réglementations des entreprises en matière de protection des intérêts, non seulement des actionnaires et des créanciers, mais aussi des travailleurs, qui font partie de la structure de l'entreprise. À cet égard, le Comité considère que le contenu de la proposition doit être élargi conformément au texte de l'article 16 de la directive susmentionnée, dans la mesure où cela est plus conforme à la volonté d'harmonisation des règles nationales en matière de fusions et scissions.

Bruxelles, le 30 mai 2007.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social européen

Les propositions d'amendements suivantes, votées en bloc, ont été rejetées au cours des débats mais ont obtenu un quart des votes exprimés:

1. Supprimer le paragraphe 3.2

~~3.2 Le Comité constate néanmoins l'existence de problèmes, notamment en ce qui concerne les fusions des grandes sociétés, en raison de la diversité de leurs actionnaires, majoritairement investisseurs. L'absence de gestion directe des actions peut fragiliser les actionnaires minoritaires qui se voient contraints d'accepter les accords adoptés par les entités gestionnaires de leurs titres. S'il est vrai que les réglementations en vigueur prévoient un droit d'opposition et de séparation en cas de désaccord avec les résultats économiques des opérations effectuées, notamment en cas d'échange d'actions, ce droit sera beaucoup plus difficile à exercer si le rapport d'expertise concernant le projet de fusion fait défaut.~~

Exposé des motifs

La proposition de modification des directives relatives aux fusions et scissions de sociétés anonymes vise à mettre en conformité leur contenu avec celui de la directive concernant les fusions transfrontalières, en ce qui concerne la participation des experts à l'établissement d'un rapport sur le projet de fusion ou de scission, si l'ensemble des actionnaires ou des détenteurs de titres conférant un droit de vote en décident ainsi. La proposition de simplification des procédures contribue à promouvoir l'efficacité et la compétitivité des entreprises, sans pour autant limiter la protection reconnue aux actionnaires minoritaires et aux créanciers de la société.

Dès lors qu'il y a unanimité, les problèmes soulevés au paragraphe 3.2 ne se posent plus. Les entités gestionnaires des titres ont été choisies par les actionnaires précisément pour défendre leurs intérêts. Par conséquent, le problème de la prise de décisions qui seraient en contradiction avec les intérêts des actionnaires minoritaires ne se pose pas puisqu'ils auront également marqué leur accord.

2. Supprimer le paragraphe 3.3

~~3.3 Le Comité estime également que les créanciers et travailleurs des sociétés sont démunis devant l'incertitude que peut générer l'absence d'une évaluation objective réalisée sous la responsabilité d'experts. Les créanciers dont les créances ne sont pas garanties peuvent exercer leur droit d'opposition dès la publication des offres de fusion. Il convient cependant de constater que ni la directive sur les fusions ni celle sur les scissions ne réglementent les droits des travailleurs, tandis que la directive concernant les fusions transnationales leur permet d'exercer des droits de participation (article 16), favorisant ainsi de meilleurs résultats par le biais de canaux d'information appropriés.~~

Exposé des motifs

S'agissant du paragraphe 3.3, il convient de préciser que tant la fusion que la scission sont des problèmes spécifiques aux sociétés. Les créanciers disposent du droit irrévocable et reconnu d'exercer leur droit d'opposition dès la publication de l'offre ou du projet de fusion. La réglementation que propose la Commission ne fait pas référence à la suppression de ce droit mais bien à la simplification des procédures. Concernant les droits des travailleurs, le fait qu'il existe ou non un projet et une évaluation réalisée sous la responsabilité d'experts ne change en rien leur situation. En outre, les sommes nécessaires à l'élaboration du rapport d'expertise — qui sont parfois assez conséquentes — restent disponibles pour financer d'éventuelles améliorations des conditions de travail et des droits salariaux.

3. Supprimer le paragraphe 3.4

~~3.4 Pour être efficace, une législation doit garantir les droits de toutes les parties concernées par les opérations juridiques (en l'occurrence les fusions et les scissions), car la complexité de ces opérations exige que l'on promeuve les instruments susceptibles de favoriser la transparence sans créer de conflits entre les différentes parties. La suppression, approuvée par l'ensemble des actionnaires, du rapport d'expertise devrait s'opérer dans les conditions prévues à cet effet par l'article 10 bis de la directive 2006/68/CE, à savoir lorsque les apports sont constitués de valeurs mobilières, d'instruments du marché monétaire, ou de biens ayant fait l'objet d'une évaluation récente par des experts indépendants, étant donné que cette valeur est vérifiable et évaluée en conformité avec les réglementations en la matière.~~

Exposé des motifs

Le paragraphe 3.4 du projet d'avis fait référence à l'article 10 bis de la directive 2006/68/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 septembre 2006 modifiant la directive 77/91/CEE du Conseil en ce qui concerne la constitution de la société anonyme ainsi que le maintien et les modifications de son capital. Cet article ne s'applique pas en l'espèce et n'est pas modifié par la proposition de directive. L'article 10 bis de la directive 2006/68/CE réglemente les conditions de la réalisation au préalable d'une évaluation à la juste valeur par un expert indépendant et agréé, et la possibilité d'effectuer ultérieurement une réévaluation à l'initiative et sous la responsabilité de l'organe d'administration ou de direction. Faute d'une telle réévaluation, il est reconnu aux actionnaires minoritaires détenant un pourcentage d'au moins 5 % du capital souscrit le droit de demander une évaluation par un expert indépendant. Étant donné que la réglementation se réfère à une situation extrêmement rare mais clairement définie, à savoir l'unanimité de tous les actionnaires, le problème de la création de conflits entre les différentes parties tel que décrit au paragraphe 3.4 du projet d'avis ne se pose pas.

4. Modifier le paragraphe 4.1

4.1 Le CESE constate que la proposition de modification des directives relatives aux fusions et aux scissions de sociétés anonymes s'inscrit dans le cadre de la réduction des charges administratives pesant sur les entreprises européennes et, par conséquent, approuve la réglementation à l'examen. ~~Il recommande cependant de prendre en compte le fait que ce type d'opérations juridiques concerne le plus souvent les grandes sociétés de capitaux, dont les actionnaires, soit gestionnaires, soit investisseurs, ont des intérêts divergents. Les actionnaires investisseurs cherchent à tirer le meilleur rendement de l'échange de leurs actions.~~

Exposé des motifs

Sera exposé oralement.

5. Supprimer le paragraphe 4.2

~~4.2 La modification proposée doit aller dans le sens de l'intérêt général de toutes les parties concernées par les opérations de fusion et scission. Les évaluations des experts garantissent à cet égard, une plus grande transparence et une meilleure fiabilité des offres contenues dans les projets de fusion ou de scission, dans la mesure où elles sont réalisées sous leur responsabilité et établissent les critères objectifs du contenu de ces projets.~~

Exposé des motifs

Il est proposé des supprimer les paragraphes 4.2, 4.3 et 4.4 eu égard aux arguments cités à l'appui de la suppression des paragraphes 3.2, 3.3 et 3.4.

6. Supprimer le paragraphe 4.3

~~4.3 Le Comité estime en outre que l'intervention des experts est fondamentalement régie par les articles 10, 10 bis et 10 ter de la seconde directive, qui subordonnent la non élaboration d'un rapport d'expertise à l'existence de valeurs vérifiables évaluées récemment.~~

Exposé des motifs

Il est proposé des supprimer les paragraphes 4.2, 4.3 et 4.4 eu égard aux arguments cités à l'appui de la suppression des paragraphes 3.2, 3.3 et 3.4.

7. Supprimer le paragraphe 4.4

~~4.4 Il considère par ailleurs qu'il convient de prendre en compte le contenu de la 10e directive, d'une part en raison de sa publication récente, et d'autre part car elle correspond davantage aux nouveaux critères fixés par les réglementations des entreprises en matière de protection des intérêts, non seulement des actionnaires et des créanciers, mais aussi des travailleurs, qui font partie de la structure de l'entreprise. À cet égard, le Comité considère que le contenu de la proposition doit être élargi conformément au texte de l'article 16 de la directive susmentionnée, dans la mesure où cela est plus conforme à la volonté d'harmonisation des règles nationales en matière de fusions et scissions.~~

Exposé des motifs

Il est proposé des supprimer les paragraphes 4.2, 4.3 et 4.4 eu égard aux arguments cités à l'appui de la suppression des paragraphes 3.2, 3.3 et 3.4.

Résultat du vote

Pour: 44

Contre: 104

Abstentions: 28

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement n° 11 concernant la suppression de discriminations en matière de prix et conditions de transport, pris en exécution de l'article 79, paragraphe 3, du traité instituant la Communauté économique européenne et du règlement (CE) n° 852/2004 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'hygiène des denrées alimentaires»

COM(2007) 90 final — 2007/0037 (COD)

(2007/C 175/09)

Le 11 mai 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.

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 436^e session plénière des 30 et 31 mai 2007 (séance du 30 mai 2007) de nommer M. GKOFAS rapporteur général, et a adopté le présent avis à l'unanimité.

1. Conclusions et Recommandations

1.1 La proposition transmise au CESE porte sur la modification de deux règlements: d'une part le règlement n° 11 concernant la suppression de discriminations en matière de prix et conditions de transport, pris en exécution de l'article 79, paragraphe 3, du traité instituant la Communauté économique européenne et, d'autre part, le règlement (CE) n° 852/2004 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'hygiène des denrées alimentaires.

1.2 Concernant les politiques communautaires visant à «mieux légiférer», le CESE estime qu'il est particulièrement important et nécessaire d'alléger les charges administratives qui pèsent sur les entreprises du fait de la législation existante, car il s'agit-là d'un élément essentiel dans l'amélioration de leur compétitivité et la réalisation des objectifs de Lisbonne. La Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «*Examen stratégique du programme "Mieux légiférer" dans l'Union européenne*» et la Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «*Programme d'action pour la réduction des charges administratives dans l'Union européenne*» contribuent assurément à la réalisation de cet objectif.

1.3 La première modification porte sur le règlement n° 11. Ce règlement a été adopté il y a particulièrement longtemps et concerne la suppression de discriminations en matière de prix et conditions de transport, pris en exécution de l'article 79, paragraphe 3, du traité instituant la Communauté économique européenne. Le CESE approuve la suppression de l'obligation de fournir des données sur les itinéraires, les distances, les prix et autres conditions de transport et l'autorisation d'utiliser des bordereaux d'expédition afin de fournir les données sur les exigences restantes relatives à l'actuel document de transport, étant donné que cela permet de réduire les charges administratives inutiles tout en assurant la disponibilité continue du même niveau d'information essentielle.

1.4 Le CESE approuve dès lors la modification du règlement n° 11, et notamment la suppression de l'article 5, ainsi que la modification visant à supprimer les cinquième et sixième alinéas du paragraphe 1 de l'article 6. Le CESE approuve également la modification visant à supprimer le troisième alinéa du paragraphe 2 de l'article 6 et à remplacer le paragraphe 3 de cet article par le texte suivant: «Lorsque des documents existants, tels que les bordereaux d'expédition ou tout autre document "transport", contiennent l'ensemble des données visées au paragraphe 1 et permettent, en liaison avec les systèmes d'enregistrement et de comptabilité des transporteurs, de réaliser la vérification complète des prix et conditions de transport, de sorte que les formes de discrimination visées à l'article 75, paragraphe 1, du traité peuvent être supprimées ou évitées, les transporteurs ne sont pas tenus d'introduire de nouveaux documents».

1.5 Le CESE approuve la modification qui est proposée au règlement n° 852/2004 et qui vise à exempter certaines entreprises de l'exigence de l'article 5, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 852/2004, étant entendu que ces entreprises doivent se conformer à l'ensemble des autres exigences dudit règlement. En vertu du paragraphe 1 de l'article 5 du règlement (CE) n° 852/2004, toutes les entreprises qui sont principalement des petites entreprises qui vendent leurs produits directement au consommateur final, notamment les boulangeries, boucheries, épiceries, étals de marché, restaurants et bars, en somme des microentreprises au sens de la recommandation 2003/361/CE du 6 mai 2003 concernant la définition des micros, petites et moyennes entreprises alimentaires, mettent en place, appliquent et maintiennent une ou des procédures permanentes basées sur les principes d'analyse du risque et des points de contrôle (HACCP).

1.6 Le CESE estime cependant que l'exemption dont bénéficient les entreprises susmentionnées qui vendent leurs produits directement au consommateur final, à savoir les boulangeries, boucheries, épiceries, restaurants et bars, doit être étendue aux petites entreprises telles que définies dans la recommandation 2003/361/CE du 6 mai 2003 concernant la définition des micros, petites et moyennes entreprises alimentaires.

1.7 Lorsqu'il s'agira de modifier l'article 5 du règlement 852, il y aura lieu d'adopter deux paramètres, en y intégrant également les petites entreprises (catégorie définie bien entendu comme pouvant occuper jusqu'à 50 personnes — effectif trop élevé pour une exemption des procédures HACCP) ou, au cas où nous les intégrons dans le champ du règlement, en créant une disposition et des limitations spécifiques aux entreprises de restauration.

1.8 Le premier paramètre pourrait être l'obligation de respecter scrupuleusement les guides d'hygiène et les exigences spécifiques d'hygiène telles que décrites à l'article 4 du règlement n° 852/2004, ainsi que de former le personnel, ces deux éléments suffisant à garantir l'hygiène des denrées alimentaires produites tout en facilitant la tâche des entreprises pour faire face à leurs obligations juridiques.

1.9 Dans ce même souci d'exempter les petites entreprises de restauration (celles bien évidemment qui, par définition, comptent moins de 50 salariés), le deuxième paramètre, complémentaire, pourrait être que, spécifiquement pour ces entreprises, le nombre de personnes qui travaillent dans la préparation des produits (atelier-cuisine) ne devra pas dépasser 10 par équipe horaire. L'entreprise sera obligée d'indiquer à l'avance sur un tableau le nom des personnes qui travaillent à la préparation.

1.10 En introduisant la distinction mais aussi la clarification conceptuelle ci-dessus, nous respectons les termes de la recommandation 2003/361/CE tout en fixant, dans le cas spécifique des entreprises de restauration comme les boulangeries, les boucheries, les épiceries, les restaurants et les bars, les limites de production et d'équipe horaire de telle manière que nous respectons les conditions nécessaires à la protection et à la préservation de la santé publique.

2. Introduction

2.1 La Commission invite le CESE à rendre un avis sur deux règlements: le règlement n° 11 concernant la suppression de discriminations en matière de prix et conditions de transport, pris en exécution de l'article 79, paragraphe 3, du traité instituant la Communauté économique européenne et le règlement (CE) n° 852/2004 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'hygiène des denrées alimentaires.

2.2 Pour ce qui est du règlement n° 11 concernant la suppression de discriminations en matière de prix et conditions de transport, pris en exécution de l'article 79, paragraphe 3, du traité instituant la Communauté économique européenne, la proposition examine l'éventualité de supprimer les exigences devenues obsolètes et d'en modifier certaines autres, l'objectif étant de minimiser les charges administratives qui pèsent sur les entreprises. Concrètement, l'article 5 demandait aux entreprises de transport (ainsi qu'aux gouvernements des États membres) de fournir des données sur les tarifs, les prix et les conditions de transport avant le 1^{er} juillet 1961. L'article 6, paragraphe 1, du règlement exige un document «transport» contenant plusieurs éléments d'information concernant l'expéditeur et la nature des biens transportés, le lieu d'origine et la destination des biens ainsi que l'itinéraire à suivre ou la distance à parcourir, y compris les points de passage aux frontières le cas échéant. Étant

donné que ces derniers éléments ne sont plus indispensables pour atteindre les objectifs du règlement, ils peuvent être supprimés. Le troisième alinéa de l'article 6, paragraphe 2, du règlement fait obligation au transporteur de conserver un exemplaire faisant apparaître les prix et conditions de transport ainsi que les autres frais et, le cas échéant, les ristournes et toutes les autres conditions. Cet alinéa peut être supprimé, étant donné que ces données sont aujourd'hui disponibles dans le système de comptabilité. L'article 6, paragraphe 3, contiendra une référence explicite aux bordereaux d'expédition qui sont très bien connus et souvent utilisés dans le secteur du transport terrestre. Cette référence améliore la certitude juridique pour les entreprises de transport, puisqu'elle précise que ces bordereaux d'expédition sont suffisants s'ils contiennent l'ensemble des données requises par l'article 6, paragraphe 1.

2.3 L'une des autres «actions rapides» a trait au règlement (CE) n° 852/2004 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'hygiène des denrées alimentaires. L'objectif est d'exempter les petites entreprises alimentaires capables de contrôler l'hygiène alimentaire simplement en mettant en œuvre les autres exigences du règlement (CE) n° 852/2004 de l'obligation de mettre en place, d'appliquer et de maintenir une ou des procédures permanentes basées sur les principes d'analyse du risque et des points de contrôle critique («HACCP»). Cette exemption s'applique aux microentreprises qui vendent majoritairement des denrées alimentaires directement au consommateur final.

3. Observations générales

3.1 Le CESE approuve la modification du règlement n° 11 concernant la suppression de discriminations en matière de prix et conditions de transport, pris en exécution de l'article 79, paragraphe 3, du traité instituant la Communauté économique européenne. Cette modification examine la suppression éventuelle des exigences obsolètes ainsi que l'amendement de certaines exigences dans le but de réduire au minimum les charges administratives qui pèsent sur les entreprises.

3.2 Le CESE estime que dans la modification du règlement (CE) n° 852/2004, il est nécessaire de tenir compte des petites entreprises aussi, au sens de la recommandation 2003/361/CE du 6 mai 2003. Comme l'a montré la pratique, il est nécessaire d'avoir un certain niveau de flexibilité pour ces entreprises.

3.3 Il convient de reconnaître que, comme dans les microentreprises, dans certaines petites entreprises non plus, il n'est pas possible de définir des critères HACCP. On peut uniquement définir des points critiques pour la maîtrise (CCP), précisément parce que la conservation des documents est difficile et qu'elle alourdit exagérément la charge qui pèse sur ces entreprises.

3.4 Au sens de la recommandation 2003/361/CE, les microentreprises sont des entreprises qui occupent un nombre total de salariés inférieur à 10 et dont le chiffre d'affaires n'excède pas 2 millions d'euros. Cette catégorisation pourrait être correcte en ce qui concerne le nombre de salariés des entreprises de certains États membres. Néanmoins, le chiffre d'affaires de 2 millions d'euros est, toute proportion gardée, exagéré par rapport au nombre de salariés correspondant dans les États membres concernés.

3.5 Dans la catégorisation des entreprises formulée dans la recommandation 2003/361/CE, aucune distinction n'est établie entre les entreprises — à savoir s'il s'agit d'entreprises de restauration ou d'entreprises commerciales —, du moins pour ce qui est du nombre d'actifs: en effet, pour les entreprises commerciales notamment, le critère des 2 millions d'euros a été ajouté, parce qu'une entreprise commerciale composée de 3 personnes seulement peut dépasser les 1,5 million d'euros de chiffre d'affaires, du moins dans certains États membres. L'impossibilité de recevoir cette définition n'a été corrigée que pour un certain type d'entreprises. Par conséquent, il est logique, tout au moins pour le présent avis, de garder à l'esprit que nous ne pouvons pas considérer que des entreprises de restauration établies dans différents États membres sont des microentreprises si et seulement si elles comptent moins de 10 salariés et ne dépassent pas les 2 millions d'euros de chiffre d'affaires. Il existe des États membres où 2 équipes horaires travaillent dans les entreprises de restauration, de sorte que le personnel dépasse largement les 10 personnes, alors que, évidemment, le chiffre d'affaires est largement inférieur à 500 000 euros.

4. Observations particulières

4.1 Le CESE estime que la référence que le texte à l'examen fait à la recommandation 2003/361/CE pour catégoriser les entreprises, notamment lorsqu'il s'agit d'appliquer les HACCP, doit s'appliquer selon une toute autre approche.

4.2 Lorsqu'il s'agira de modifier l'article 5 du règlement 852, il y aura lieu d'adopter deux paramètres, en y intégrant également les petites entreprises (catégorie définie bien entendu comme pouvant occuper jusqu'à 50 personnes — effectif trop élevé pour une exemption des procédures HACCP) ou, au cas où nous les intégrons dans le champ du règlement, en créant une disposition et des limitations spécifiques aux entreprises de restauration.

4.3 Le premier paramètre pourrait être l'obligation de respecter scrupuleusement les guides d'hygiène et les exigences spécifiques d'hygiène telles que décrites à l'article 4 du règlement n° 852/2004, ainsi que de former le personnel, ces deux éléments suffisant à garantir l'hygiène des denrées alimentaires produites tout en facilitant la tâche des entreprises pour faire face à leurs obligations juridiques.

4.4 Dans ce même souci d'exempter les petites entreprises de restauration (celles bien évidemment qui, par définition, comptent moins de 50 salariés), le deuxième paramètre, complémentaire, pourrait être que, spécifiquement pour les entreprises comme les boulangeries, les boucheries, les épicerie, les étals de marché, les restaurants et les bars, le nombre de personnes qui travaillent dans la préparation des produits (atelier-cuisine) ne devra pas dépasser 10 par équipe horaire. L'entreprise sera obligée d'indiquer à l'avance sur un tableau le nom des personnes qui travaillent à la préparation.

4.5 En introduisant la distinction mais aussi la clarification conceptuelle ci-dessus, nous respectons les termes de la recommandation 2003/361/CE tout en fixant, dans le cas spécifique des entreprises de restauration, les limites de production et d'équipe horaire de telle manière que nous respectons les conditions nécessaires à la protection et à la préservation de la santé publique.

4.6 Plus particulièrement, au paragraphe 3 de l'article 5 du règlement (CE) n° 852/2004, le CESE estime qu'il y a lieu d'ajouter la phrase suivante:

4.6.1 «Sans préjudice des autres exigences du règlement, le paragraphe 1 peut être modifié de manière à ce que les petites entreprises de restauration, les boulangeries, les boucheries, les épicerie, les étals de marché, les restaurants et les bars, au sens de la recommandation clarificatrice 2003/361/CE, soient également repris dans l'exemption de l'application HACCP, à condition que l'on respecte scrupuleusement les codes d'hygiène, les exigences spécifiques d'hygiène telles que décrites à l'article 4 du règlement n° 852/2004, et la formation du personnel, des éléments qui suffisent à garantir l'hygiène des denrées alimentaires produites tout en facilitant la tâche des entreprises pour faire face à leurs obligations juridiques. La condition essentielle à respecter est la préservation de la santé publique».

4.6.2 «De même, pour que les petites entreprises de restauration, les boulangeries, les boucheries, les épicerie, les étals de marché, les restaurants et les bars — des entreprises qui certes, par définition, comptent moins de 50 salariés — soient exemptées, il faudra respecter le paramètre complémentaire suivant: dans ces entreprises spécifiquement, le nombre de personnes qui travaillent à la préparation des produits (atelier-cuisine) ne doit pas dépasser 10 par équipe horaire».

Bruxelles, le 30 mai 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 l'installation des dispositifs d'éclairage et de signalisation lumineuse des tracteurs agricoles ou forestiers à roues»

COM(2007) 192 *final* — 2007/0066 (COD)

(2007/C 175/10)

Le 11 mai 2007, le Conseil de l'Union européenne 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.

Ayant estimé que le contenu de la proposition est entièrement satisfaisant et n'appelle aucun commentaire de sa part, le Comité, lors de sa 436^e session plénière des 30 et 31 mai 2007 (séance du 30 mai 2007) a décidé par 162 voix pour, 1 voix contre et 8 abstentions, de rendre un avis favorable au texte proposé.

Bruxelles, le 30 mai 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 concernant les exportations et les importations de produits chimiques dangereux»

COM(2006) 745 *final* — 2006/0246 (COD)

(2007/C 175/11)

Le 21 décembre 2006, le Conseil a décidé, conformément aux articles 133 et 175, paragraphe 1, du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 8 mai 2007 ... (rapporteur: M. PEZZINI).

Lors de sa 436^e session plénière des 30 et 31 mai 2007 (séance du 30 mai 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 148 voix pour, 2 voix contre et 1 abstention.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité économique et social européen (CESE) a toujours appuyé le rôle actif que la Commission européenne a joué dans la réalisation et la mise en œuvre de la Convention de Rotterdam sur la procédure PIC de consentement préalable en connaissance de cause pour les produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet d'un commerce international, ainsi que de la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants (POP).

1.2 Le Comité convient, avec la Commission, qu'une approche harmonisée est nécessaire pour améliorer la protection de la santé humaine et de l'environnement dans les pays importateurs, en particulier les pays en développement, et que des

mécanismes souples, clairs et transparents, reposant sur des procédures fluides et homogènes, doivent être mis en œuvre pour garantir, sans surcoûts administratifs ni retards, une information adéquate des pays qui importent des substances chimiques dangereuses.

1.3 Le Comité considère que les dispositions plus sévères prévues par le règlement (CE) 304/2003, annulé par la Cour de justice faute d'une base juridique correcte, et reprises dans la nouvelle proposition de règlement, sont fondamentales pour la sécurité globale et la gestion des produits chimiques dangereux.

1.4 Le Comité approuve la volonté de la Commission de mettre à profit la rectification de la base juridique du règlement pour renforcer l'efficacité du dispositif communautaire et la

sécurité juridique, en liaison étroite avec le règlement (CE) n° 1907/2006 sur la législation relative aux produits chimiques (REACH), qui entrera en vigueur en juin 2007.

1.5 Le Comité est d'avis que la nouvelle législation devrait prévoir, d'une part, l'élaboration d'orientations d'application et de documents d'information et, d'autre part, l'organisation d'actions de formation sur la base de normes communautaires, surtout pour les agents des douanes, auxquelles participeraient des responsables des services de la Commission et du Centre commun de recherche (CCR).

1.5.1 Le Comité met l'accent sur l'importance de libeller les étiquettes et les fiches de données techniques dans la langue du pays importateur.

1.6 Le Comité approuve pleinement la possibilité de procéder aux exportations à titre provisoire tout en poursuivant les procédures visant à obtenir le consentement explicite.

1.7 Le Comité estime que les systèmes de contrôle douanier et une coopération totale entre les autorités douanières et les autorités nationales désignées (AND) pour la mise en oeuvre du règlement sont des éléments clés pour que les mécanismes proposés fonctionnent de manière efficace, correcte et transparente.

1.8 Le Comité souligne que les améliorations proposées concernant la nomenclature combinée et la mise au point d'une version de la base de données EDEXIM spécifiquement destinée aux autorités douanières doivent nécessairement être complétées par des actions d'information et de formation systématiques et harmonisées au niveau communautaire.

1.8.1 À cet égard, le Comité juge tout à fait insuffisantes les ressources financières et humaines dont disposent les services de la Commission et, en particulier, le CCR qui devraient garantir:

- la mise au point de mesures d'information et de formation harmonisées et de lignes directrices à l'intention des différentes catégories d'utilisateurs;
- l'exactitude des fiches de données techniques de sécurité pour les utilisateurs intermédiaires et finaux, en particulier les travailleurs;
- le dialogue avec l'assistance technique aux pays importateurs, en particulier les pays en développement et à économie en transition;
- une prise de conscience accrue, au sein de la société civile, des risques existants et de la manière de les prévenir.

2. Motivation

2.1 Le Comité avait, en son temps ⁽¹⁾, réservé un accueil favorable aux objectifs et mécanismes prévus par la convention de Rotterdam ⁽²⁾, qui mettait en place une procédure de consentement préalable pour les exportations et les importations de produits chimiques dangereux tout en améliorant l'accès aux informations et en prévoyant une assistance technique en la matière à l'intention des pays en développement.

2.2 Le Comité avait repris à son compte la position des États membres, selon laquelle «il est approprié d'aller au-delà des dispositions de la convention afin d'aider réellement les pays en développement» ⁽³⁾.

2.3 Le règlement (CE) 304/2003 concernant les exportations et importations de produits chimiques dangereux, adopté le 18 janvier 2003 et entré en vigueur le 7 mars de la même année, avait pour principal objectif de mettre en oeuvre la convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet d'un commerce international.

2.3.1 Toutefois, certaines dispositions de ce règlement allaient au-delà des prescriptions de la convention.

2.4 En particulier, le règlement prévoit qu'avant la première exportation prévue de l'un des produits chimiques qui y sont mentionnés, l'exportateur doit présenter une notification à l'autorité nationale désignée de son État membre. Lorsqu'il a été vérifié que la notification est complète, elle est transmise à la Commission qui l'enregistre dans la base de données EDEXIM en tant que notification d'exportation communautaire en précisant le produit qui en fait l'objet et le pays importateur.

2.5 De la même manière, en cas d'importation dans l'UE d'un produit chimique en provenance d'un pays tiers, la Commission reçoit la notification d'exportation pertinente, en accuse réception et l'enregistre dans la base de données EDEXIM.

2.6 D'une manière plus générale, la Commission est chargée de garantir l'application effective du règlement. En d'autres termes, elle doit donc gérer les notifications d'exportation et d'importation.

⁽¹⁾ Avis du CESE du 20.6.2002 sur la «Proposition de règlement du Conseil concernant les exportations et les importations de produits chimiques dangereux», JO C 241 du 7.10.2002, page 50.

⁽²⁾ La convention de Rotterdam, signée le 11 septembre 1998 et entrée en vigueur le 24 février 2004, règle les exportations et les importations de certains produits chimiques et pesticides dangereux et repose sur le principe fondamental du consentement préalable en connaissance de cause (procédure PIC, de l'anglais *prior informed consent*) de la part de l'importateur d'un produit chimique. Plus de 30 produits chimiques sont actuellement soumis à la procédure PIC prévue par la convention.

⁽³⁾ Cf. avis mentionné à la note de bas de page n° 1.

2.7 La procédure communautaire de notification des exportations s'applique actuellement à quelque 130 produits chimiques et groupes de produits/substances énumérés à l'annexe I, partie 1, du règlement (CE) 304/2003 ⁽⁴⁾.

2.8 Le règlement prévoit également des obligations claires en matière de conditionnement et d'étiquetage.

2.9 En cas d'infraction, le règlement CE/304/2003 prévoit en outre un régime de sanctions. Il précise que ces sanctions doivent être «effectives, proportionnées et dissuasives» et déterminées par les États membres.

2.9.1 Par ailleurs, le règlement (CE) n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH) a été adopté le 18 décembre 2006 et entrera en vigueur le 1^{er} juin 2007 ⁽⁵⁾.

2.10 Dans ses arrêts relatifs aux affaires C-94/03 et C-178/03 (tous les deux du 10 janvier 2006), la Cour de justice des Communautés européennes a indiqué que le règlement (CE) n° 304/2003 aurait dû reposer sur une double base juridique, à savoir les articles 133 et 175 du traité instituant la CE, et non sur le seul article 175 et que le règlement devait donc être annulé. La Cour a toutefois précisé que les effets du règlement seraient maintenus jusqu'à l'adoption, dans un délai raisonnable, d'un nouveau règlement fondé sur des bases juridiques appropriées.

2.11 Le rapport 2003-2005 ⁽⁶⁾, présenté le 30 novembre 2006 en vertu de l'article 21 du règlement (CE) n° 304/2003 examine les aspects suivants:

- l'état de mise en œuvre du règlement;
- les problèmes qui se sont posés au niveau des différentes procédures;
- les modifications nécessaires pour améliorer le fonctionnement du règlement.

2.12 Actuellement, tous les États membres disposent des législations et systèmes administratifs nécessaires pour appliquer et faire respecter le règlement. À ce jour, 2 273 notifications d'exportation ont été effectuées (dont plus de 80 % émanaient de l'Allemagne, du Royaume-Uni, des Pays-Bas, de la France et de l'Espagne) et le nombre de pays importateurs est passé de 70 en 2003 à 101 en 2005.

2.13 Les systèmes de contrôle douanier apparaissent comme le point faible du système. Aussi une coopération plus intense est-elle nécessaire entre les autorités nationales désignées et les bureaux de douane, par le biais d'un échange régulier d'informations et l'élaboration de dispositions plus claires, surtout en ce qui concerne les obligations spécifiques des exportateurs et le recours à des instruments de contrôle plus efficaces en matière de nomenclature combinée et de tarif intégré des communautés européennes (TARIC).

⁽⁴⁾ Modifié par le règlement (CE) n° 777/2006 de la Commission.

⁽⁵⁾ Cf. ITACA, n° 3 (décembre 2006) p. 8 — ROMA, Sergio Gigli.

⁽⁶⁾ Cf. COM(2006) 747, du 30 novembre 2006.

2.14 Le Comité approuve la nécessité d'une approche harmonisée de la part de la Commission afin d'améliorer la protection de la santé humaine et de l'environnement dans les pays importateurs, en particulier les pays en développement, ainsi que la nécessité d'utiliser des mécanismes souples, clairs et transparents, reposant sur des procédures fluides et homogènes qui permettent de fournir de manière adéquate, sans surcoûts administratifs ni retards, des informations appropriées aux pays importateurs sur les produits et substances chimiques dangereux en provenance de l'UE.

3. La proposition de la Commission

3.1 En plus de régler la question de la base juridique à l'origine de l'annulation du règlement (CE) 304/2003, la proposition à l'examen prévoit un certain nombre de modifications qui concernent les points suivants:

- de nouvelles bases juridiques;
- de nouvelles définitions. Il convient d'élargir la définition du terme «exportateur» et de rectifier le terme de «préparation»;
- une nouvelle procédure de consentement explicite;
- le renforcement des contrôles douaniers;
- de nouvelles règles de comitologie ⁽⁷⁾.

4. Observations générales

4.1 Le Comité réitère son soutien plein et entier aux stratégies communautaires en faveur du développement durable, y compris le cadre volontaire SAICM ⁽⁸⁾, et souligne qu'une approche préventive de la gestion des produits chimiques s'impose dans le but de prévenir leurs effets négatifs éventuels sur la santé humaine et l'environnement, comme il a eu l'occasion de le rappeler à maintes reprises ⁽⁹⁾ dans le cadre de sa contribution à l'adoption de la législation REACH.

4.2 C'est dans cette optique que le CESE a soutenu l'introduction du système REACH, et en particulier la responsabilisation des entreprises productrices, importatrices ou utilisatrices dans la préparation de la documentation sur les substances chimiques en vue de l'enregistrement et d'une première évaluation des risques. Aussi le CESE s'est-il félicité de la création d'un système européen d'enregistrement et d'un organisme communautaire chargé de sa gestion ⁽¹⁰⁾.

4.2.1 Dans le contexte des communications prévues par les réglementations spécifiques sur les produits chimiques dangereux, le CESE invite la Commission à réexaminer la liste des produits dangereux pour la santé humaine et l'environnement et à les remplacer par des produits et préparations moins dangereux lorsque de tels produits ont été mis au point et testés concrètement dans le cadre de la recherche et de l'innovation technologique.

⁽⁷⁾ Cf. décision 1999/468/CE, modifiée en juillet 2006.

⁽⁸⁾ SAICM, Approche stratégique de la gestion internationale de produits chimiques — PNUE.

⁽⁹⁾ Cf. Avis CESE 524/2004 et 850/2005 sur la législation en matière de substances chimiques (REACH). JO C 112 du 30.4.2004 et JO C 294 du 25.11.2005.

⁽¹⁰⁾ Cf. Avis CESE 524/2004, paragraphe 3.1. JO C 112 du 30.4.2004.

4.3 Le CESE a toujours appuyé le rôle actif que la Commission européenne a joué dans la réalisation et la mise en œuvre de la Convention de Rotterdam sur la procédure PIC de consentement préalable en connaissance de cause pour les produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet d'un commerce international, ainsi que de la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants (POP) qui vise à éliminer la production et l'utilisation de certains produits chimiques, dont 9 types de pesticides. Le Comité a d'ailleurs récemment eu l'occasion d'élaborer un avis en la matière ⁽¹¹⁾.

4.4 Le Comité considère que les dispositions plus sévères prévues par le règlement (CE) 304/2003, annulé par la Cour de justice faute d'une base juridique correcte, et reprises dans la nouvelle proposition de règlement ⁽¹²⁾ sont fondamentales pour la sécurité globale et la gestion des produits chimiques dangereux.

4.5 Par ailleurs, le Comité juge opportun de modifier le dispositif réglementaire dans le but de remédier aux lacunes opérationnelles et aux difficultés de mise en œuvre soulevées dans le rapport 2003-2005.

4.6 Le Comité approuve dès lors la volonté de la Commission de mettre à profit la rectification de la base juridique du règlement conformément à l'arrêt de la Cour de justice (question sur laquelle il s'était prononcé dans un précédent avis ⁽¹³⁾) pour améliorer l'efficacité du dispositif communautaire en garantissant davantage de clarté, de transparence et de sécurité juridique aux exportateurs comme aux importateurs.

4.7 Le CESE juge utile de faire en sorte que la nouvelle réglementation communautaire proposée soit juridiquement sûre, claire et transparente et ce, en améliorant les définitions des notions d'«exportateur», de «préparation» et de «produit chimique soumis à la procédure PIC».

4.8 Afin de contribuer à la simplification et à l'allègement bureaucratique ainsi qu'à l'accélération des délais, le CESE soutient pleinement la possibilité de procéder aux exportations à titre provisoire, tout en poursuivant les procédures visant à obtenir le consentement explicite, ainsi que la possibilité de déroger à l'obligation de consentement en cas d'exportation de produits chimiques vers des pays de l'OCDE.

4.9 De même, le Comité souligne qu'il est important que les demandes de consentement et de réexamen régulier de celui-ci soient introduites par l'intermédiaire de la Commission, afin d'éviter les chevauchements et doubles emplois inutiles, ainsi que tout malentendu et toute incertitude dans les pays importateurs. Il considère que les ressources financières et humaines dont disposent les services de la Commission et, en particulier, le CCR à cette fin doivent être définies de manière à garantir notamment l'élaboration de mesures d'information et de formation harmonisées, d'orientations et de fiches de données de sécurité à l'intention des différentes catégories d'utilisateurs, ainsi que le dialogue avec les pays importateurs, en particulier les pays en développement, afin d'identifier et de clarifier les problèmes liés aux notifications d'importation et d'exportation.

4.9.1 Le Comité met à nouveau l'accent sur le fait que, compte tenu de la gravité des accidents susceptibles d'être causés sur le lieu de travail par des substances chimiques dangereuses et eu égard notamment aux Conventions internationales de l'OIT en la matière ⁽¹⁴⁾, il est important de libeller dans la langue du pays importateur les informations figurant sur les étiquettes et les fiches de données techniques de sécurité et ce, pour le plus grand bénéfice des utilisateurs intermédiaires et finaux, surtout ceux qui travaillent dans le secteur agricole et les PME.

4.10 Le Comité estime que les systèmes de contrôle douanier et une coopération totale entre les autorités douanières et les autorités nationales désignées (AND) pour la mise en œuvre du règlement sont des éléments-clés pour que les mécanismes proposés fonctionnent de manière efficace, correcte et transparente. Les améliorations proposées en termes d'apposition de «drapeaux d'avertissement» dans la nomenclature combinée et de développement d'une version de la base de données EDEXIM spécifiquement destinée aux autorités douanières doivent être complétées par des actions d'information et de formation systématiques et harmonisées au niveau communautaire.

4.11 De l'avis du Comité, la nouvelle législation devrait prévoir l'élaboration d'orientations d'application et de documents d'information, ainsi que des actions de formation sur la base de normes communautaires, en particulier pour les pays de nouvelle adhésion.

Bruxelles, le 30 mai 2007.

Le Président

du Comité économique et social européen

Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹¹⁾ Cf. avis NAT/331, CESE 23/2007. JO C 93 du 27.4.2007.

⁽¹²⁾ En vertu des dispositions communautaires, l'exportation de tout produit chimique/parasiticide interdit ou strictement réglementé dans l'UE ainsi que des composés qui contiennent ces produits doit être assortie d'une notification ainsi que du consentement explicite de l'importateur. Cette règle s'applique aux produits qui remplissent les conditions nécessaires pour être soumis à la procédure de notification PIC même s'ils ne rentrent pas dans le champ d'application de la convention et ne font pas partie des produits déjà soumis à la procédure PIC.

⁽¹³⁾ Cf. note 1, paragraphe 5.10.

⁽¹⁴⁾ Cf. articles 7 et 8 de la Convention internationale n° 170 de 1990 de l'OIT concernant la sécurité dans l'utilisation des produits chimiques au travail et articles 9, 10 et 22, la Convention internationale n° 174 de l'OIT de 1993 concernant la prévention des accidents industriels majeurs.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques»

COM(2006) 388 final — 2006/0136 COD

(2007/C 175/12)

Le 15 septembre 2006, le Conseil a décidé, conformément à l'article 37, paragraphe 2 et à l'article 152, paragraphe 4, point b) du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 8 mai 2007 (rapporteur: M. VAN OORSCHOT).

Lors de sa 436^e session plénière des 30 et 31 mai 2007 (séance du 31 mai 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 65 voix pour, 1 voix contre et 1 abstention.

1. Résumé des conclusions et recommandations

1.1 Le CESE accueille favorablement la proposition de la Commission visant à aboutir à un nouveau règlement concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques (fongicides, insecticides, herbicides et autres destinés à l'agriculture et à l'horticulture).

1.2 Outre la mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques sûrs et de bonne qualité, une autre priorité de la plus haute importance est l'utilisation durable et sûre de ces produits. Le CESE se félicite dès lors que, parallèlement à la proposition de règlement à l'examen, la Commission ait présenté une proposition de directive régissant l'utilisation durable des produits phytopharmaceutiques.

1.3 Le CESE constate que les considérations émises dans la proposition mettent fortement l'accent sur la prévention et la limitation des effets négatifs des produits phytopharmaceutiques sur l'homme et l'environnement. Il estime qu'il est essentiel de prévenir les répercussions néfastes des produits phytopharmaceutiques sur l'environnement et l'homme. Le CESE souligne qu'il y a lieu, dans une perspective de durabilité, de tenir compte aussi, de manière équilibrée, des intérêts économiques. En plus d'éprouver un intérêt croissant pour les produits de l'agriculture biologique, la majorité des consommateurs d'aujourd'hui est surtout intéressée par un produit de bonne qualité qui soit en outre disponible tout au long de l'année et à un prix acceptable. Dans ce contexte, la sécurité du produit pour le consommateur constitue une condition sine qua non. Cela demande beaucoup d'efforts dans la chaîne de valeur de la production agricole. La disponibilité suffisante de produits phytopharmaceutiques sûrs et de bonne qualité est à cet égard indispensable.

1.4 Le CESE est préoccupé par l'introduction de critères d'approbation pour les produits phytopharmaceutiques sur la base des propriétés intrinsèques des substances actives et par ses conséquences pour l'innovation de produits nouveaux et de meilleure qualité. En cas d'application stricte, il se pourrait qu'une substance qui ne satisfait pas l'un des critères, mais qui représente une amélioration pour tous les autres, n'obtienne pas

d'autorisation. Le CESE plaide pour une évaluation des risques tenant davantage compte de l'usage réel et de l'exposition.

1.5 Le CESE est d'avis que la proposition d'autorisation zonale et de reconnaissance mutuelle constitue un premier pas vers une harmonisation européenne totale des autorisations. Le CESE suggère que la reconnaissance mutuelle des autorisations soit rendue possible entre zones, lorsqu'il s'agit de pays (voisins) qui connaissent des conditions climatiques et agricoles similaires.

1.6 Le CESE adhère au principe d'une évaluation comparative des produits phytopharmaceutiques contenant des substances dont on envisage la substitution. Le CESE plaide toutefois pour une fréquence d'évaluation moins élevée et l'application de la période normale de protection des données pour ces substances afin de préserver une certaine volonté d'investissement de la part de l'industrie dans ces substances et de prévenir ainsi des goulets d'étranglement dans le domaine agronomique.

1.7 De l'avis du CESE, la proposition ne contient pas suffisamment d'incitants en ce qui concerne l'autorisation de produits phytopharmaceutiques pour des utilisations mineures. Le CESE propose deux mesures d'amélioration: premièrement, il suggère de mettre en place un système selon lequel le premier demandeur bénéficie d'une plus longue protection des données à mesure que davantage de petites utilisations sont ajoutées et, deuxièmement, il invite la Commission à faciliter, à l'intention des États membres, l'élaboration d'une liste actualisée reprenant toutes les (petites) utilisations autorisées.

2. Introduction

2.1 Généralités

2.1.1 Les produits phytopharmaceutiques sont utilisés aux fins de la protection et dans l'intérêt de la santé des végétaux. Ils permettent aux agriculteurs d'augmenter leur rendement et de produire avec une plus grande flexibilité. Cela offre la garantie d'une production fiable de produits (alimentaires) sûrs à des prix abordables dans sa propre région.

2.1.2 La majeure partie des consommateurs européens est de plus en plus exigeante pour ce qui est de la qualité de sa nourriture et de la disponibilité des aliments tout au long de l'année. Elle considère du reste la sécurité alimentaire comme une condition absolue et une évidence. Cela pose d'importants défis à la chaîne de production agricole. Il est nécessaire de pouvoir disposer d'un éventail suffisamment large de produits phytopharmaceutiques sûrs et de bonne qualité pour être en mesure de répondre aux exigences de ce grand groupe de consommateurs.

2.1.3 Il n'en demeure pas moins que l'usage de produits phytopharmaceutiques peut avoir des répercussions sur les écosystèmes agricoles, présenter des dangers pour la santé des utilisateurs, influencer la qualité des denrées alimentaires et générer des effets néfastes sur la santé des consommateurs, en particulier lorsqu'il reste des résidus nocifs de produits phytopharmaceutiques dans les aliments en raison d'une utilisation à mauvais escient de ces produits (non conforme aux bonnes pratiques).

2.2 Cadre réglementaire

2.2.1 La proposition de règlement à l'examen comprend le remplacement de l'actuelle directive 91/414/CEE concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques, qui vise à prévenir les risques à la source grâce à une procédure très complète d'évaluation des risques de chaque substance active et des produits la contenant, avant que leur commercialisation et leur utilisation puissent être autorisées.

2.2.2 La proposition comprend également l'abrogation de l'actuelle directive 79/117/CEE concernant l'interdiction de mise sur le marché et d'utilisation des produits phytopharmaceutiques contenant certaines substances actives.

2.2.3 Le cadre réglementaire communautaire relatif aux produits phytopharmaceutiques inclut en outre le règlement (CE) n° 396/2005 du Parlement européen et du Conseil 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, qui fixe des limites maximales de résidus (LMR) pour les substances actives dans les produits agricoles.

2.2.4 La proposition de règlement est présentée conjointement avec une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation durable des pesticides (COM(2006) 373 final). L'objectif est de régir l'utilisation et la distribution des pesticides pour autant que ces phases ne soient pas prévues dans la proposition de règlement à l'examen.

2.3 Contexte de la proposition

2.3.1 Comme suite à l'évaluation de la directive 91/414/CEE réalisée par la Commission, le Parlement européen et le Conseil ont demandé en 2001 de réexaminer la directive afin:

- d'établir des critères d'approbation des substances actives;
- de renforcer les critères d'approbation des substances à haut risque;
- d'instaurer une procédure simplifiée pour les substances à faible risque;
- d'introduire le principe de l'évaluation comparative et de la substitution;
- d'améliorer la reconnaissance mutuelle grâce à la création de zones d'autorisation pour les produits phytopharmaceutiques.

2.3.2 Après une intense période de consultation (5 ans) des parties intéressées et une analyse d'impact, la Commission a présenté en juillet 2006 sa proposition de révision de la directive 91/414/CEE. Elle a décidé de remplacer la directive par un règlement dans un souci de simplification et d'harmonisation accrue des législations des États membres de l'UE.

2.4 Résumé de la proposition de règlement

2.4.1 La liste positive des substances actives est établie au niveau communautaire par le comité permanent de la chaîne alimentaire et de la santé animale. L'approbation des substances actives s'effectue sur la base d'une série de critères clairs, qui visent à assurer un niveau élevé de protection de l'homme, de l'animal et de l'environnement.

2.4.2 Lors de l'évaluation d'une substance active, il doit y avoir au moins une utilisation sûre pour l'utilisateur et le consommateur et aucun effet inacceptable sur l'environnement ne peut être constaté. Des échéances claires sont fixées pour les diverses phases de l'évaluation et de la prise de décision concernant l'approbation des substances actives.

2.4.3 Les États membres conservent la responsabilité de l'autorisation nationale des produits phytopharmaceutiques, qui doivent être basés sur la liste des substances actives approuvées.

2.4.4 Lors de l'évaluation nationale des dossiers d'autorisation, les États membres sont tenus, le cas échéant, d'utiliser des critères uniformes et de tenir compte des circonstances nationales.

2.4.5 Pour ce qui concerne les substances à risque faible et normal, la Commission prévoit un système d'autorisation zonale instaurant une obligation de reconnaissance mutuelle des autorisations de produits phytopharmaceutiques. En vertu de ce système, un État membre de l'une des trois zones climatiques proposées (la Commission divise l'UE en trois zones) procède à l'évaluation de la demande d'autorisation nationale d'une substance. Celle-ci ne doit être autorisée que dans les États membres où son producteur a introduit une demande de reconnaissance mutuelle de l'autorisation.

3. Observations générales

3.1 Importance des produits phytopharmaceutiques pour un approvisionnement alimentaire de qualité dans l'UE

3.1.1 Le préambule du document à l'examen énumère les considérations qui ont conduit à la proposition de règlement. Il convient d'y inclure explicitement l'importance de la disponibilité suffisante de produits phytopharmaceutiques pour un approvisionnement alimentaire sûr, certain et de grande qualité au bénéfice du consommateur exigeant qu'est le consommateur européen.

3.2 Autorisations provisoires sous conditions

3.2.1 Le document à l'examen ne prévoit pas la possibilité pour un État membre d'accorder une autorisation provisoire au niveau national. Cela peut avoir pour effet de retarder l'arrivée sur le marché de substances améliorées par rapport à la situation en vigueur. La Commission tente d'y remédier en prévoyant des échéances plus courtes, qui doivent permettre une inscription plus rapide de nouvelles substances sur la liste positive.

3.2.2 Le CESE propose d'inclure dans le règlement la possibilité d'octroyer une autorisation provisoire au niveau national dans les cas où les délais fixés sont dépassés en raison de retards administratifs et où l'obligation découlant du règlement (CE) n° 396/2005 concernant les limites maximales de résidus est remplie.

4. Observations particulières

4.1 Approche du risque dans l'application des conditions d'approbation

4.1.1 L'article 4 de la proposition traite des critères d'approbation des substances actives et fait à cet égard référence à l'annexe II. En cas d'application stricte de ces critères, il se peut déjà que des substances actives ne soient pas approuvées sur la base d'une seule propriété du fait que toutes les exigences doivent toujours être satisfaites.

4.1.2 De tels critères d'approbation pour les produits phytopharmaceutiques, qui reposent uniquement sur les propriétés intrinsèques de leurs substances actives et qui ne tiennent compte ni de l'usage réel ni de l'exposition, mettent à mal le principe de la prise de décision fondée sur des évaluations de risques. Cela aura pour effet de faire disparaître progressivement du marché une série de produits/usages existants, qui pourraient être utiles lorsque la nécessité se fait sentir de disposer d'un grand nombre de produits.

4.1.3 Ainsi, l'article 4 s'oppose à l'arrivée sur le marché de produits rénovés qui, bien que témoignant d'une amélioration pour tous les critères, ne répondraient pas aux exigences d'un seul d'entre eux. Le CESE ne peut souscrire à cette approche, car elle freine inutilement l'innovation dans des substances nouvelles et meilleures. Il est d'avis qu'il y a lieu de recourir aux critères

d'approbation intrinsèques que pour l'identification de candidats à un remplacement, et non pour le rejet préalable de produits sans évaluation approfondie.

4.2 Extension de l'autorisation zonale et de la reconnaissance mutuelle

4.2.1 Le CESE estime que le système d'autorisation zonale et de reconnaissance mutuelle représente un pas important vers un régime harmonisé européen global pour la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques.

4.2.2 L'introduction d'une reconnaissance mutuelle obligatoire des autorisations dans les États membres d'une même zone, parallèlement à la procédure normale d'autorisation au niveau national, permet d'éviter la duplication des efforts dans les États membres et d'assurer une disponibilité plus rapide de produits phytopharmaceutiques rénovés et écologiques.

4.2.3 Le CESE propose que la reconnaissance mutuelle des autorisations soit rendue possible entre zones lorsqu'il s'agit de pays voisins connaissant des conditions de production similaires.

4.2.4 S'agissant d'utilisations en serre ou de traitements après récolte, la Commission propose une approche qui prévoit l'obligation d'une reconnaissance mutuelle par tous les États membres dans chacune des zones (article 39). Le CESE est d'avis qu'il convient d'étendre ce régime aux traitements de semences, en tant que pilier important de la lutte intégrée (IPM).

4.3 Adaptation de l'évaluation comparative

4.3.1 En ce qui concerne les produits phytopharmaceutiques basés sur des substances plus critiques (susceptibles de faire l'objet d'un remplacement), l'État membre est tenu de procéder à une évaluation comparative dans les quatre ans qui suivent l'octroi de l'autorisation (article 48). Cette évaluation a pour but de trouver un produit alternatif afin de pouvoir remplacer le produit plus nocif, à moins que ce dernier reste utile pour continuer à protéger les végétaux en cas d'apparition de résistance.

4.3.2 De l'avis du CESE, l'évaluation quadriennale ainsi que la période septennale de protection du dossier pour les substances dont on envisage la substitution n'offrent pas une sécurité suffisante pour l'industrie et conduiront à un retrait prématuré de ces produits du marché, ce qui pourrait avoir des répercussions négatives en termes de disponibilité suffisante de produits en ce qui concerne la résistance et les petites utilisations.

4.3.3 Le CESE plaide pour une fréquence d'évaluation moins élevée et l'application de la période normale de protection des données pour les substances dont on envisage la substitution afin de préserver une certaine volonté d'investissement de la part de l'industrie dans ces substances et de prévenir ainsi des goulets d'étranglement dans le domaine agronomique et d'autres dans la chaîne de valeur en direction du consommateur.

4.4 Insuffisance des incitations pour des utilisations mineures

4.4.1 L'article 49 offre la possibilité, notamment aux utilisateurs professionnels et aux organisations professionnelles, de demander une extension de l'autorisation d'un produit phytopharmaceutique pour des utilisations mineures. Il invite également les États membres à conserver une liste actualisée des utilisations mineures.

4.4.2 Le CESE accueille favorablement cet article mais constate qu'il ne propose pas suffisamment d'incitants aux détenteurs d'une autorisation afin de travailler à des extensions pour des utilisations mineures.

4.4.3 Le CESE propose d'accorder un bonus aux détenteurs d'une autorisation sous la forme d'une prorogation de la période de protection des données lorsqu'ils sont les premiers, après l'octroi de l'autorisation, à demander plusieurs extensions pour des utilisations mineures.

4.4.4 Le CESE propose, en remplacement de la liste par État membre visée à l'article 49, paragraphe 6, que la Commission facilite l'élaboration d'une liste centrale européenne des utilisations mineures, consultable par les États membres.

4.5 Information

4.5.1 Le règlement prévoit l'éventuelle obligation d'aviser tout voisin qui est susceptible d'être exposé à la dérive de pulvérisation avant l'utilisation du produit et qui a demandé d'être informé (article 30).

4.5.2 Le CESE estime qu'il est bon de faire preuve de transparence quant à l'application de produits phytopharmaceutiques, mais que l'obligation d'information proposée ébranle la confiance dans la législation qui sous-tend la mise sur le marché de ces produits. Il s'agit en effet de l'application de produits jugés sûrs, alors que l'obligation d'information peut laisser supposer le contraire.

4.5.3 Le CESE est d'avis que la mise en œuvre de cet article n'assure pas une compréhension mutuelle entre les utilisateurs et les voisins, mais qu'elle peut précisément rompre la cohésion sociale dans les communautés rurales, l'obligation d'information pouvant porter à croire que des produits non sûrs sont utilisés. Cette disposition s'avère par conséquent contreproductive.

Bruxelles, le 31 mai 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 modifiant la directive 2003/87/CE afin d'intégrer les activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre»

COM(2006) 818 final — 2006/0304 (COD)

(2007/C 175/13)

Le 8 février 2007, le Conseil a décidé, conformément à l'article 175, paragraphe 1, du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée d'élaborer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 8 mai 2007 (rapporteur: M. ADAMS).

Lors de sa 436^e session plénière des 30 et 31 mai 2007 (séance du 31 mai), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 50 voix pour, 8 voix contre et 4 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité salue la proposition de directive, qui adopte une approche soigneusement réfléchie et pragmatique afin d'atténuer et de compenser la croissance rapide du volume de gaz à effet de serre émis par le secteur de l'aviation.

1.2 L'intégration de l'aviation dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission est de nature à renforcer ce

système et le renforce dans sa position de modèle-phare pour la lutte contre les émissions de CO₂ dans le monde.

1.3 La proposition est réaliste. Elle reconnaît la force de la pression qu'exercent le monde politique, les milieux économiques et les consommateurs en faveur de la poursuite du

développement des voyages et du transport aériens, tout en utilisant le mécanisme de marché que constitue le système d'échange de quotas d'émission afin de compenser l'un des principaux impacts externes nuisibles produits par le secteur de l'aviation.

1.4 La proposition n'en est pas moins fragile. Sa réussite ou son échec sont liés à ceux du système d'échange de quotas d'émission, qui a été critiqué par de nombreuses parties prenantes, doit encore faire ses preuves et est lui-même tributaire d'une attribution équitable des quotas de CO₂, d'investissements imaginatifs et innovants dans la réduction des émissions de CO₂ et de l'application des plans nationaux d'allocation par les États membres.

1.5 Le Comité se félicite que le système inclue tous les vols en provenance ou à destination de l'Europe à partir de 2012 mais estime que la date de départ devrait être fixée à 2011 comme pour les opérateurs européens.

1.6 Le Comité note que la directive permet d'intégrer dans le système des crédits résultant de projets «externes» flexibles menés dans le cadre de la mise en œuvre conjointe de Kyoto ou de mécanismes de développement propre (MOC/MDC). Il est positif d'appuyer la réduction du carbone ainsi que les programmes d'énergies renouvelables et d'efficacité énergétique dûment certifiés dans les pays en développement, pour autant que des procédures d'audit strictes soient maintenues.

1.7 Le Comité reconnaît que le dossier est complexe mais estime que la proposition est quelque peu opaque et ne présente pas clairement les avantages qu'elle apporte. Elle fait appel, de différentes manières et à plusieurs niveaux, à l'UE dans son ensemble, aux États membres, à différents secteurs économiques et à la population. Il convient en particulier de souligner le potentiel positif de la directive pour appuyer et renforcer le système d'échange de quotas d'émission. Le Comité note également que d'autres services de la Commission, en particulier ceux en charge des transports, de l'énergie et de la recherche, devront apporter un soutien actif et complémentaire à cette proposition.

1.8 Par conséquent, le CESE émet les recommandations suivantes:

1.8.1 Il convient de profiter de l'intégration de l'aviation dans le système d'échange de quotas d'émission afin de réviser ce dispositif, de corriger les erreurs qui y existent et de le renforcer sur ses points faibles, afin de permettre l'émergence d'un marché effectif et efficace pour l'échange de carbone; il s'agit là d'un élément essentiel pour conforter l'engagement pris par l'UE de réduire les émissions de CO₂ de 20 % d'ici à 2020.

1.8.2 Les plafonds d'émission devraient être abaissés, afin d'imposer à l'aviation des ajustements plus comparables à ceux qui sont demandés aux autres industries actuellement couvertes par le système d'échange de quotas d'émission.

1.8.3 Il conviendrait de supprimer ou de réduire de manière significative l'attribution gratuite de quotas aux opérateurs, en

imposant que tous les quotas, ou du moins de la majorité d'entre eux, soient mis aux enchères.

1.8.4 Il y a lieu d'appliquer une limite commune sur l'achat de crédits des systèmes MOC/MDC, afin d'assurer que les réductions d'émissions s'effectuent pour une grande part au sein de l'UE.

1.8.5 La manière de présenter à l'opinion publique l'impact de la directive devrait faire l'objet d'une planification préalable. Cette démarche aura non seulement pour effet de sensibiliser davantage la population à l'impact de l'aviation sur les changements climatiques mais devrait également encourager une plus grande ouverture quant aux implications financières du système pour les clients et les opérateurs et minimiser le risque d'effets d'aubaine.

1.8.6 Les États membres devraient être invités à compenser volontairement les émissions produites par les vols de chefs d'État, de chefs de gouvernement ou de ministres, qui font actuellement l'objet d'une exemption pour des raisons administratives (vols opérés, pour la plupart, par des unités militaires), afin de montrer un exemple positif.

1.8.7 Il faudrait également accorder une très haute priorité aux travaux complémentaires sur les mesures de réduction du carbone qui ne relèvent pas du système d'échange de quotas d'émission. Parmi celles-ci figurent la suppression des obstacles juridiques qui empêchent d'édicter des dispositions fiscales et réglementaires, en particulier sur le carburant d'aviation, la limitation des émissions d'oxydes d'azote, l'amélioration de la gestion du trafic aérien et la recherche visant à une efficacité accrue des moteurs et cellules d'avion.

2. Introduction

2.1 L'aviation a été et reste une partie intégrante et essentielle de l'économie mondiale en expansion. À bien des égards, son histoire a été celle d'une réussite exemplaire. Depuis 1960, le secteur a crû au rythme annuel moyen de 9 %, soit à un taux 2,4 fois supérieur à la croissance du PIB mondial. Cet essor se poursuit et si les tendances actuelles se maintiennent, le transport aérien doublera d'ici à 2020.

2.2 Il était inévitable que ce succès crée des problèmes, comme la croissance des aéroports et leur impact au niveau local; dans le contexte des changements climatiques, l'attention se porte toutefois de plus en plus sur la contribution que l'aviation apporte au réchauffement de la planète, par ses émissions de gaz à effet de serre et autres rejets. L'aéronautique, en tant que secteur de services, représente environ 0,6 % de la valeur ajoutée économique de l'UE mais intervient pour 3,4 % de ses émissions de gaz à effet de serre. Dans l'Union, les émissions provenant de l'aviation ont augmenté de 87 % depuis 1990, tandis que le volume total de gaz à effet de serre qui y ont été émis diminuait de 3 % au cours de la même période.

2.3 Dès les origines, les vols internationaux ont été exemptés de la taxe sur les carburants; ils ne sont pas non plus couverts par les objectifs du protocole de Kyoto. Étant donné la longue durée de vie des aéronefs et en l'état actuel des perspectives d'amélioration de l'efficacité technique et opérationnelle, la montée en puissance de l'aviation impliquera que ses émissions de gaz à effet de serre continueront à augmenter, sapant les efforts déployés dans d'autres secteurs où des réductions sont opérées. Bien que dans l'ensemble, l'aviation ait connu de grandes améliorations sur le plan de la réglementation, de la coordination et de l'exécution en ce qui concerne la sûreté et la sécurité, il s'est avéré difficile de parvenir à un consensus international sur les questions environnementales qui peuvent également avoir un impact sur les intérêts commerciaux.

2.4 Depuis quelque temps déjà, la Commission cherche un moyen d'encourager ou d'imposer une réduction des émissions de gaz à effet de serre de l'aviation. En 2005, elle a adopté une communication intitulée «Réduction de l'impact de l'aviation sur le changement climatique» (1). Dans l'avis qu'il a adopté en avril 2006 sur ce texte (2), le CESE a conclu qu'il était nécessaire de prendre des mesures politiques supplémentaires afin de contrôler l'impact de l'aviation sur les changements climatiques et a notamment recommandé que l'aviation soit incluse dans le système communautaire d'échange des quotas d'émission. Le Conseil «Environnement», le Conseil européen et le Parlement européen ont arrêté des positions semblables. La Commission propose à présent la directive qui est à l'examen dans le cadre du présent avis et inclut l'aviation dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre.

3. Résumé de la proposition de directive

3.1 L'introduction de la proposition de directive à l'étude relève que, d'ici à 2012, la croissance des émissions de l'aviation pourrait annihiler plus d'un quart de la contribution environnementale réalisée par l'UE dans le cadre du protocole de Kyoto. Il s'avère difficile de parvenir à un consensus international sur les mesures à prendre mais la proposition de directive entend constituer un modèle en la matière au niveau mondial; c'est d'ailleurs la seule initiative qui permet cette possibilité.

3.2 La proposition à l'examen vise à modifier la directive 2003/87/CE sur les échanges de quotas d'émission de gaz à effet de serre de manière à inclure le secteur de l'aviation dans le système communautaire. Une analyse d'impact accompagnant la proposition arrive à la conclusion que si l'échange de quotas d'émission est la solution la plus efficace pour réduire l'impact de l'aviation sur le climat, les «répercussions sur le taux de croissance prévu de la demande», et donc sur le volume d'émissions «seraient limitées» (3). Il convient dès lors de comprendre que cette proposition n'a pas été conçue afin de limiter, comme une fin en soi, la croissance du secteur de l'aviation mais dans le but de veiller à ce que certains de ses effets nuisibles sur l'environnement soient compensés par des actions réalisées principalement dans d'autres secteurs économiques.

3.3 Actuellement, le système communautaire d'échange de quotas d'émission (4) couvre quelque 12 000 installations industrielles à haute densité énergétique qui sont responsables de la moitié des rejets totaux de CO₂ dans l'UE. La proposition prévoit que les compagnies aériennes recevront des quotas échangeables, leur permettant d'émettre certaines quantités de CO₂ chaque année, avec un plafond global fixé à la moyenne annuelle des émissions générées par le secteur de l'aviation au cours des trois années 2004-2006. Les opérateurs peuvent vendre leurs quotas excédentaires ou en acheter des suppléments sur le marché d'échange des quotas d'émission, par exemple auprès d'installations industrielles qui ont réduit leurs rejets ou de projets d'énergie propre dans des pays tiers, dans le respect des mécanismes du protocole de Kyoto.

3.4 La directive proposée couvrira les émissions des vols intracommunautaires à partir de 2011 et de tous ceux à destination et en provenance d'aéroports de l'UE à partir de 2012. Elle concernera les exploitants d'aéronefs tant européens qu'étrangers. Selon les estimations, la proposition pourrait, d'ici à 2020, majorer de 1,8 à 9 euros le prix d'un billet aller-retour intra-européen, tandis que l'augmentation serait plus importante pour les vols long-courrier, par exemple de 8 à 40 euros pour un billet aller-retour à New-York. Une telle majoration n'ayant qu'un impact fort modeste sur le secteur du transport aérien, qui est caractérisé par l'élasticité de ses tarifs, on estime que le système aura un effet limité sur sa croissance.

3.5 Il convient de noter que la Commission reconnaît que l'intégration de l'aviation dans le système d'échange de quotas d'émission n'est que l'une des mesures envisageables qui doivent être prises au niveau international pour lutter contre l'impact croissant des émissions du secteur de l'aviation sur le climat. Elle propose d'avancer des propositions au sujet des émissions d'oxydes d'azote après une analyse d'impact prévue pour 2008. Par ailleurs, l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) a l'intention de présenter des propositions supplémentaires lors de son assemblée en septembre 2007, bien que des éléments semblent indiquer que des pressions croissantes s'exercent pour affaiblir et saper l'initiative de l'UE.

4. Observations générales

4.1 Le CESE se félicite que l'intégration de l'aviation dans le système d'échange de quotas d'émission constitue le premier pas qui soit posé au niveau international pour amener les transports aériens à payer une partie des coûts environnementaux qu'ils externalisent depuis leur avènement. Il salue également l'inclusion des opérateurs non européens. En outre, le système proposé imposera aux aéronefs peu économes en carburant de disposer d'un plus gros volume de permis, ce qui encouragera quelque peu l'efficacité technique et opérationnelle. Étant donné qu'elles ont un facteur de charge en moyenne 10 % plus élevé que les compagnies «historiques», la proposition aura un impact quelque peu réduit pour les compagnies à bas prix, tout en encourageant l'ensemble d'entre elles à liquider à bas prix les dernières places libres dans leurs appareils.

(1) COM(2005) 459 final du 27 septembre 2005.

(2) NAT/299 «Le changement climatique/Impact de l'aviation».

(3) Résumé de l'analyse d'impact, paragraphe 5.3.1.

(4) Pour une brève description du système d'échange de quotas d'émission, voir l'annexe 1.

4.2 Le Comité reconnaît que les mesures concernant l'efficacité des trajectoires de vol, les carburants de substitution, l'amélioration de la conception des appareils et l'augmentation des facteurs de charge contribueront toutes d'une manière ou d'une autre à réduire la croissance des émissions de gaz à effet de serre. On fera néanmoins remarquer que depuis 1990, la plupart de ces initiatives ont été activement mises en œuvre dans l'aviation et que les émissions ont pourtant augmenté de 85 % depuis lors, ce chiffre continuant de grimper en raison de l'accroissement considérable du nombre de passagers et des volumes de fret qui sont transportés par voie aérienne.

4.3 La directive à l'étude propose de lutter contre la contribution croissante de l'aviation aux changements climatiques en intégrant ce secteur dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission. Ce dispositif constitue au plan international le seul mécanisme de régulation et de compensation des émissions de CO₂ qui soit lié au marché et présente une certaine envergure mais il a connu d'importants problèmes de démarrage au cours de sa phase d'essai qui prend fin en 2007. Ces difficultés résultent avant tout d'une attribution trop généreuse de quotas par les États membres. Afin que le système communautaire d'échange de quotas d'émission atteigne son objectif et devienne un instrument de marché réduisant les rejets de CO₂, il est essentiel que la Commission, avec le soutien de tous les États membres, fassent preuve de détermination quand ils fixent et appliquent les quotas de CO₂, ainsi qu'au moment de les faire respecter.

4.4 Dans la pratique, l'inclusion de l'aviation dans le système d'échange des quotas d'émission pourrait être très bénéfique pour ce dispositif. L'aviation est moins sensible aux prix que la plupart des activités fondées sur des processus industriels et la production d'énergie, qui sont actuellement responsables de la majorité des émissions de CO₂. À mesure que la part de CO₂ provenant de l'aviation augmentera, comme elle fera inévitablement, un montant considérable de nouveaux fonds entrera dans le système d'échange de quotas, fournissant une source d'investissements pour des économies de carbone supplémentaires dans d'autres secteurs. Si l'aviation elle-même n'a qu'une faible marge de manœuvre pour réaliser de telles réductions, elle peut devenir un vecteur de ressources qui permettront à d'autres secteurs de les réaliser.

4.5 Par exemple, la Commission estime que la directive entraînera une réduction nette de 183 millions de tonnes de CO₂ d'ici à 2020 par rapport à un scénario basé sur le statu quo. Les projections concernant le prix du carbone durant cette période sont imprécises et dépendent de la fermeté affichée dans l'attribution aux entreprises mais dans l'hypothèse où le secteur de l'aviation achèterait 100 millions de tonnes au cours de cette période à un prix moyen de 30 euros, ce sont en principe 3 milliards d'euros qui seraient injectés dans les réductions de CO₂.

4.6 En 2007, le Comité a lancé un vaste programme qui vise à encourager dans la société civile les actions et les meilleures pratiques en ce qui concerne les changements climatiques et dont la limitation de l'accroissement des émissions de gaz à effet de serre fait partie intégrante. S'il reconnaît que d'un point de vue pragmatique, la proposition à l'examen représente la meilleure approche pour intégrer l'aviation dans une stratégie de réduction du carbone, le Comité se doit toutefois de souligner

que la directive proposée ne fera pratiquement rien pour limiter les émissions sans cesse grandissantes de gaz à effet de serre produites par le secteur du transport aérien. Un tel état de chose entraîne un grand problème de «présentation»: alors que l'activité aéronautique constitue déjà la source d'émissions de gaz à effet de serre qui affiche la croissance la plus rapide en Europe, la directive fait preuve de complaisance envers cette industrie, en insistant sur sa croissance sans lui imposer de limiter ses émissions. Il s'agira de faire comprendre à l'opinion que la directive peut mobiliser des ressources considérables, qui seront utilisées pour des réductions compensatoires des émissions de CO₂.

5. Observations particulières

5.1 La directive proposée emploie une terminologie inexacte lorsqu'elle affirme que son objectif est de réduire les émissions du secteur de manière significative. Étant donné que les compagnies aériennes peuvent acheter des quotas au tarif du «marché» pour couvrir leurs émissions qui excèdent le plafond qui leur a été attribué, l'impact du texte sur la réduction des gaz à effet de serre émis par l'aviation sera minime, puisqu'on estime qu'il pourrait entraîner une diminution nette de 3 % d'ici à 2020, soit moins d'une année de croissance des émissions de gaz à effet de serre qui sont imputables au secteur. Les chiffres de la Commission elle-même montrent que la légère hausse des coûts des vols n'aura que peu d'effet sur la demande de transport aérien.

5.2 En distribuant gratuitement aux compagnies aériennes la grande majorité des quotas de départ et en les autorisant à effectuer des achats supplémentaires dans le système général d'échange des quotas d'émission (qui est ouvert et non fermé, par exemple au transport aérien, ou aux transports en général), la Commission accepte le statu quo et ne fait pas grand chose pour peser sur la croissance soutenue et rapide d'un secteur aéronautique émetteur de gaz à effet de serre. Il faut toutefois comprendre que le cœur du problème est qu'à l'heure actuelle, une telle restriction s'avère inacceptable sur le plan politique et économique. Soucieuse de faire un tant soit peu avancer les choses, la Commission a calculé qu'en plus d'induire quelques stimulations de l'efficacité interne au secteur, l'intégration de l'aviation dans le système d'échange de quotas produira également, en compensant la hausse des émissions de CO₂ dans l'aviation par des réductions dans d'autres secteurs, une véritable impulsion au marché, avec les ressources nécessaires, pour la réalisation de recherches supplémentaires et de nouvelles applications visant à réduire le CO₂ ailleurs.

5.3 La Commission note que dans un système d'échange des quotas qui serait «fermé», c'est-à-dire limité au secteur de l'aviation seul, leur prix se situerait dans une fourchette de 114 à 325 euros par tonne, à comparer aux 30 euros estimés pour le dispositif proposé. Un tel système fermé majorerait probablement le prix des billets d'un montant de 8 à 30 euros pour un vol de courte distance. Alors que d'aucuns verront là une manière plus réaliste d'influer sur la demande tout en encourageant une utilisation efficace des carburants et en promouvant la recherche sur la réduction maximale des émissions, il n'est guère vraisemblable qu'une telle démarche soit soutenue à l'échelon de l'UE où l'on observe des priorités divergentes en matière de transports. Un système fermé ou limité au secteur des transports rendrait un consensus mondial encore plus improbable.

5.4 Dans la proposition de directive, la Commission reconnaît, tout en décidant de ne pas en tenir compte, que selon des analyses bien étayées, les émissions d'aéronefs sont deux à quatre fois plus nuisibles pour le climat que celles des autres industries ⁽³⁾, du fait avant tout du site de la plupart de ces rejets, dans les couches supérieures de l'atmosphère, et des effets des émissions autres que le CO₂, telles que les traînées de condensation et les oxydes d'azote. Il s'impose de prendre des mesures supplémentaires pour réduire ou compenser les émissions d'oxydes d'azote.

5.5 Alors que les compagnies aériennes bénéficient déjà de l'exemption de la taxe sur le carburant d'aviation, la distribution gratuite des quotas initiaux de carbone accroîtra encore les avantages que l'État leur octroie par rapport aux autres secteurs des transports. Il se pourrait que les opérateurs se servent de l'instauration du système d'échange de quotas d'émission pour procéder à une augmentation générale des prix. En présentant clairement au public l'incidence financière réelle du système sur les coûts du secteur, la Commission pourrait atténuer les risques de profits injustifiés.

5.6 Il convient de réfléchir plus avant aux exemptions proposées dans la directive. Par exemple, celle dont bénéficient les chefs d'État, les chefs de gouvernement et les ministres est particulièrement malvenue, car cette catégorie de personnes devrait montrer l'exemple. En dépit des considérations administratives motivant cette exemption (vols opérés, pour la plupart, par des unités militaires), il convient d'inviter les États membres à compenser volontairement ces émissions, comme certains ont déjà décidé de le faire.

5.7 Étant donné que la Commission a opté pour un système ouvert à base compensatoire, il semble difficilement justifiable de ne pas aligner plus étroitement l'année de référence du système sur celle de l'engagement pris actuellement par l'UE pour la première phase du protocole de Kyoto (réduction de 8 % entre 2008 et 2012 par rapport aux niveaux de 1990) et les engagements à venir (par exemple, une réduction de 30 % par rapport aux niveaux de 1990 d'ici à 2020). Le choix de 2005 comme année de référence donne au secteur un «point de départ» environ deux fois plus élevé que celui retenu à Kyoto. Bien évidemment, compte tenu du fait que l'aviation est le premier secteur des transports à être intégré dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission, il est tout à fait justifié de procéder aux premières allocations selon les principes qui ont présidé à l'instauration de ce système.

5.8 Il est peu probable que la directive à l'étude produise un quelconque effet significatif pour ralentir la croissance du total des émissions de l'aviation. Qu'elle puisse stabiliser les émissions nettes de CO₂ grâce au système d'échange de quotas d'émission et, ce faisant, fournir également des moyens financiers pour des réductions supplémentaires contribue cependant grandement à justifier le coût et la complexité administrative de sa mise en œuvre. La directive proposée va au-delà de la feuille de vigne apposée sur le bilan environnemental du secteur de l'aviation: elle est susceptible de susciter, de manière bénéfique, une prise de conscience plus poussée dans l'opinion publique, de fournir un volume appréciable de ressources nouvelles pour réduire les rejets carbone et d'offrir un instrument d'internalisation de ces coûts environnementaux externes que le secteur de l'aviation a pu ignorer jusqu'ici.

Bruxelles, le 31 mai 2007.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

⁽³⁾ Résumé à l'attention des décideurs du GIEC 2007, The science of climate change («La science des changements climatiques») <http://www.ipcc.ch/pub/sarsum1.htm>.

ANNEXE I

à l'avis du Comité

Les amendements suivants ont été rejetés par l'assemblée, tout en ayant recueilli plus d'un quart des voix exprimées:

Paragraphe 1.8.2

Modifier comme suit:

- «1.8.2 Les plafonds d'émission fixés devraient être abaissés, afin d'imposer à l'aviation des ajustements plus comparables à ceux qui sont demandés aux autres industries actuellement couvertes par le système communautaire d'échange de quotas d'émission».

Résultat du vote

Voix pour: 18

Voix contre: 33

Abstentions: 9

Paragraphe 1.8.3

Modifier comme suit:

- «1.8.3 ~~Il conviendrait de supprimer ou de réduire de manière significative l'attribution gratuite de quotas aux opérateurs, en imposant que tous les quotas, ou du moins de la majorité d'entre eux, soient mis aux enchères devrait être fixée dans le cadre des règles et des documents d'orientation régissant le système communautaire d'échange de quotas d'émission~~».

Résultat du vote

Voix pour: 13

Voix contre: 24

Abstentions: 6

ANNEXE II

En 2005, l'Union européenne a instauré un marché paneuropéen des émissions de dioxyde de carbone pour les grandes industries émettrices de gaz à effet de serre. Il s'agit là d'un dispositif précurseur d'un mécanisme qui en vertu du protocole de Kyoto, fonctionnera sur des bases analogues à partir de 2008 entre ses signataires. Le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre a vocation à préparer les pays européens à Kyoto.

Le principe sur lequel repose le système consiste à octroyer à des secteurs industriels spécifiques des quotas d'émission de gaz à effet de serre, appelés «quotas communautaires», par le biais de plans nationaux d'allocation (PNA) supervisés par la Commission européenne. Ces quotas peuvent être échangés. La première phase du système communautaire d'échange de quotas d'émission couvre la période 2005-2007, tandis que la deuxième phase coïncide avec la première période d'engagement du protocole de Kyoto, qui va de 2008 à 2012.

La première phase du système communautaire d'échange de quotas d'émission concerne 7 300 entreprises et 12 000 installations dans les secteurs de l'industrie lourde de l'UE, notamment les unités de production d'énergie, les raffineries de pétrole, les producteurs de fer et d'acier, de pâte à papier et de papier, ainsi que de ciment, de verre, de chaux, de briques et de céramique.

Le système communautaire d'échange de quotas d'émission impose à chaque pays de l'UE des objectifs annuels en matière d'émissions de dioxyde de carbone (CO₂), en fonction desquels ils répartissent chacun leur allocation nationale entre entreprises dont les usines et les unités de production sont les principaux émetteurs de dioxyde de carbone (unités de production d'énergie, fabricants de matériaux de construction et autres entreprises de l'industrie lourde).

Chaque quota communautaire donne à son propriétaire le droit d'émettre une tonne de dioxyde de carbone. Les entreprises qui n'utilisent pas tous leurs quotas, c'est-à-dire qui émettent moins qu'elles n'en ont le droit, peuvent les vendre. Les sociétés qui dépassent leur objectif d'émission doivent compenser leurs émissions excédentaires en acquérant des quotas communautaires, ou payer une amende de 40 euros par tonne.

Afin d'assurer la gestion des échanges de quotas et de vérifier qui en est propriétaire, le système d'échange de quotas d'émission prévoit que chaque État membre de l'UE crée un registre national des quotas d'émission qui reprend les comptes de toutes les entreprises participant au système.

Le marché fonctionne par l'intermédiaire de courtiers et de sites de transactions électroniques, où les quotas communautaires sont achetés et vendus au jour le jour. Les échanges portent avant tout sur les contrats à terme de quotas communautaires, c'est-à-dire les quotas d'émission à fournir pour une date à venir, qui correspond à la fin de l'année calendrier du quota concerné.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Conseil établissant des règles spécifiques pour le secteur des fruits et légumes et modifiant certains règlements»

COM(2007) 17 final — 2007/0012 (CNS)

(2007/C 175/14)

Le 14 février 2007, le Conseil a décidé, conformément aux articles 36 et 37 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 8 mai 2007 (rapporteur: M. CAMPLI).

Lors de sa 436^e session plénière des 30 et 31 mai 2007 (séance du 30 mai), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis à l'unanimité.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE est d'avis que, s'ils sont poursuivis dans leur intégralité, les objectifs de la réforme peuvent constituer une politique cohérente pour le développement de ce secteur important de l'économie agricole, industrielle et alimentaire de l'Union européenne.

1.2 Le CESE se félicite du fait que l'on confirme que l'organisation de producteurs occupe une place centrale au sein de l'organisation commune des marchés du secteur des fruits et légumes.

1.3 Le CESE considère que l'enveloppe financière est une composante essentielle d'une politique cohérente en mesure de garantir la compétitivité du secteur européen des fruits et légumes; par conséquent, il invite la Commission à mener une réflexion plus approfondie sur les conséquences financières entraînées par les innovations qui ont été introduites, aussi défendables qu'elles soient.

1.4 Le CESE, en effet, note que l'introduction dans les programmes opérationnels de mesures nouvelles et importantes, conduit à une diminution réelle des ressources disponibles pour les investissements et l'emploi.

1.5 Le CESE est favorable à la stratégie de la Commission qui vise à restructurer d'ici 2013 l'ensemble du premier pilier en un ensemble homogène et équilibré; dans ce but, il invite la Commission à mettre également en place dans le secteur des fruits et légumes un parcours de transition adapté pour accompagner l'ensemble des opérateurs de la filière vers l'introduction du nouveau système et, parallèlement, pour offrir aux consommateurs européens la sécurité d'une offre adaptée du point de vue qualitatif et quantitatif.

1.6 Le CESE se félicite de la politique de la Commission qui tend à protéger activement l'environnement; il recommande à cette fin des mesures flexibles, qui récompensent les pratiques et les options prises par les différents opérateurs. En ce qui concerne la promotion de la consommation de fruits et légumes auprès de catégories spécifiques de consommateurs, il recommande d'adopter une stratégie plus incisive dans les politiques horizontales de promotion.

1.7 Le CESE préconise de conserver les normes de commercialisation afin de protéger les consommateurs, notamment en matière de sécurité sanitaire et d'origine des produits.

2. Réflexions et propositions de la Commission

2.1 La Commission formule les objectifs suivants:

- améliorer la compétitivité et l'orientation vers le marché du secteur communautaire des fruits et légumes ou, en d'autres termes, contribuer à la réalisation d'une production durable, qui soit compétitive tant sur le marché intérieur que sur le marché extérieur;
- réduire les variations de revenus provoquées par les crises pour les producteurs de fruits et légumes;
- augmenter la consommation de fruits et légumes dans l'UE;
- poursuivre les efforts déjà engagés dans le secteur pour la préservation et la protection de l'environnement;
- simplifier et, dans la mesure du possible, réduire la charge administrative pour tous les acteurs concernés.

2.2 La structure de la réforme s'articule autour de trois options fondamentales:

- la neutralité budgétaire;
- l'adaptation de l'organisation commune des marchés (OCM) à la réforme de la PAC de 2003 et aux règlements ultérieurs;
- la consolidation de l'OCM grâce au développement des organisations de producteurs (OP).

2.2.1 La Commission déclare que les objectifs formulés ci-dessus ont été définis en tenant compte des exigences de compatibilité avec l'Organisation mondiale du commerce (OMC), de la cohérence avec la PAC réformée et de la conformité avec les perspectives financières en vigueur.

2.2.2 La Commission rappelle que la production de fruits et légumes de l'UE-27 représente 3,1 % du budget communautaire et 17 % de la production agricole totale de l'UE.

2.2.3 Les ressources que la proposition de réforme consacre aux fruits et légumes frais demeurent à un niveau équivalent à 4,1 % de la valeur de la production commercialisée (VPC) par les OP, alors que les plafonds nationaux pour les produits transformés sont transférés au régime de paiement unique par exploitation (RPU), en fonction des valeurs historiques de chaque pays et, pour les nouveaux États membres, de celles qui ont été définies conformément aux traités d'adhésion.

2.2.4 Dans les régions où l'organisation de la production est faible, il est permis d'octroyer des aides financières complémentaires, à caractère national.

2.2.5 Le taux de cofinancement du programme opérationnel est maintenu à 50 %, à l'exception de certains cas spécifiques pour lesquels il atteint 60 % (actions transnationales, actions menées par une filière interprofessionnelle, production biologique, producteurs des nouveaux États membres, fusions d'OP, régions ultrapériphériques, régions dont moins de 20 % de la production de fruits et légumes est commercialisée par des organisations de producteurs).

2.2.6 5 % de la production pourra bénéficier de retraits du marché qui seront pris en charge par la Commission à 100 %, pour autant que les produits retirés soient destinés aux bénéficiaires suivants: œuvres de bienfaisance, fondations de charité, institutions pénitentiaires, écoles, colonies de vacances, ainsi qu'hôpitaux et hospices pour vieillards.

2.2.7 L'on prévoit d'abroger l'article 51 du règlement 1782/2003 et par conséquent de rendre le secteur des fruits et légumes éligible au régime de paiement unique par exploitation (RPU).

2.2.8 Les États membres fixent les montants de référence et les hectares admissibles au bénéfice de l'aide dans le cadre du régime de paiement unique (RPU), sur la base d'une période représentative appropriée pour le marché de chacun des fruits et légumes et en fonction de critères appropriés qui doivent être objectifs et non discriminatoires.

2.2.9 La Commission prévoit qu'au minimum 20 % du coût total de chaque programme opérationnel doit être destiné à des actions vouées aux mesures agro-environnementales.

2.2.10 La proposition ne modifie pas la réglementation en vigueur en matière de commerce extérieur; il est néanmoins proposé de supprimer les restitutions à l'exportation.

2.2.11 Une partie de la réglementation du secteur des fruits et légumes prévue par la proposition à l'examen figurait déjà dans la proposition de règlement sur l'«OCM unique» (actuellement soumise à l'examen du Conseil).

2.2.12 Dans sa proposition de réforme, la Commission prévoit également une révision ultérieure des normes de commercialisation, notamment en ce qui concerne la qualité, le classement, le poids, la taille, le conditionnement, l'emballage, le stockage, le transport, la présentation, la commercialisation et l'étiquetage. La proposition de la Commission confirme le rôle

essentiel des organisations de producteurs pour le secteur des fruits et légumes:

- en modifiant la liste des produits pour lesquelles l'on peut constituer une OP;
- en attribuant aux OP également la responsabilité de la gestion des crises, à concurrence d'un tiers du programme opérationnel;
- en prévoyant un niveau de vente directe établi par l'État membre, à partir d'un minimum de 10 %.

2.2.13 La proposition reconnaît les organisations interprofessionnelles et prévoit l'extension aux producteurs non membres des règles destinées aux adhérents à une OP, à la condition que l'OP couvre au moins 60 % de l'offre de la circonscription économique concernée.

2.2.14 La Commission prévoit que les États membres définissent une stratégie nationale afin de permettre une évaluation des programmes opérationnels par les OP.

2.2.15 Au sein de chaque programme opérationnel, l'on propose des actions obligatoires de promotion, qui sont destinées aux jeunes de moins de 18 ans.

3. Observations générales

3.1 Le CESE estime que, s'ils sont poursuivis dans leur totalité, les objectifs de la réforme peuvent constituer une politique cohérente pour le développement de ce secteur important de l'économie agricole, industrielle et alimentaire de l'Union européenne. La Commission elle-même souligne en effet, dans l'exposé des motifs de la réforme, que «sur les 9,7 millions d'exploitations agricoles dans l'Union européenne à 25, 1,4 million produisent des fruits et légumes. Le secteur exploite 3 % des surfaces cultivées et produit 17 % de la valeur de la production agricole de l'UE. Il subit les pressions exercées par les chaînes de vente au détail, à forte concentration, et par la concurrence accrue des produits provenant de pays tiers. (...) Le secteur des fruits et légumes reçoit environ 3,1 % du budget de la politique agricole commune»⁽¹⁾. De son côté, le CESE souligne que le secteur des fruits et légumes — à superficie utile égale — constitue le secteur productif agricole à plus fort taux d'emploi. Par ailleurs, ce secteur s'inscrit dans un contexte de concurrence internationale (négociations dans le cadre de l'OMC, zone de libre-échange euro-méditerranéenne en 2010) qui exercera une influence de plus en plus forte sur l'évolution de la production européenne des fruits et légumes.

3.2 D'autre part, la Cour des comptes européenne dans son rapport spécial n° 8/2006 intitulé «Cultiver le succès? L'efficacité du soutien apporté par l'Union européenne aux programmes opérationnels en faveur des producteurs de fruits et légumes», en faisant une analyse critique de l'action des organisations de producteurs et parallèlement en observant des «progrès notables par rapport à la situation de départ», a invité à améliorer le suivi de l'efficacité des aides et a demandé de «mieux cibler la politique» afin de renforcer les OP.

⁽¹⁾ Document de travail des services de la Commission SEC(2007) 75 «Vers une réforme des organisations communes des marchés dans les secteurs des fruits et légumes frais et transformés; Synthèse de l'analyse d'impact».

3.3 Le CESE note l'écart qui sépare les objectifs formulés et l'enveloppe budgétaire — qui constitue une composante essentielle d'une politique cohérente — disponible pour la mise en œuvre de ces objectifs, et qui confirme un déséquilibre de la PAC vis-à-vis des productions méditerranéennes.

Le CESE constate que la Commission a formulé ses propositions dans le cadre d'une limite budgétaire qui n'a pas été dépassée. Il note également que du fait de la suppression des retraits du marché et des restitutions aux exportations, la Commission entraîne une augmentation des ressources potentielles disponibles pour les programmes opérationnels à venir, lesquelles risquent néanmoins de rester inutilisées et ne pourront pas faire l'objet d'investissements de la part des OP les plus efficaces.

3.4 Le CESE note par ailleurs que la proposition introduit d'une part dans les programmes opérationnels de nouvelles mesures de grande importance politique et économique (gestion des crises du marché, politique environnementale, promotion de la consommation) et de l'autre, qu'elle augmente le taux de cofinancement (jusqu'à 60 %) de certaines mesures, considérées comme stratégiques.

Cette politique innovante, combinée au maintien du plafond pour l'aide financière communautaire octroyée aux programmes opérationnels, à concurrence de 4,1 % de la valeur de la production commercialisée (VPC) par chaque OP, signifie en réalité une diminution des ressources disponibles pour les investissements.

3.5 Le CESE observe par ailleurs que l'introduction du découplage total des aides destinées au produit transformé pourrait très vraisemblablement entraîner une réduction de la valeur de la production commercialisée et, par conséquent, une réduction des ressources financières au niveau agrégé, par rapport à la situation actuelle.

3.6 Pour toutes ces raisons, le CESE considère qu'il est donc nécessaire d'introduire au moins trois corrections, tout en respectant le principe d'une «véritable» neutralité budgétaire:

- ne pas comptabiliser la gestion des crises du marché dans le programme opérationnel de l'OP;
- déroger au plafond de 4,1 % lorsque les actions bénéficient d'un taux de cofinancement de 60 % afin de permettre également à une OP déjà consolidée de poursuivre son engagement de rééquilibrage «de la puissance d'achat dont jouissent les grandes enseignes»⁽²⁾.
- inclure les actions conjointes entre deux ou plusieurs OP, parmi celles éligibles à un cofinancement communautaire de 60 %, de manière à encourager la collaboration entre ces organisations ainsi que la concentration de l'offre.

3.7 Par ailleurs, le CESE prend acte de la proposition de la Commission visant à confier la gestion des crises aux OP et invite la Commission à prévoir des critères transparents pour la gestion des crises et à faire en sorte que les instruments prévus à cette fin puissent être utilisés par l'ensemble des producteurs afin qu'une intervention éventuelle en situation de crise soit efficace et permette de rétablir réellement les marchés.

3.8 Le CESE est informé du fait que la Commission, à plusieurs reprises, a fait part de sa stratégie à long terme visant à intégrer d'ici 2013 toutes les OCM dans le régime de paiement unique par exploitation (RPU). Dans un esprit de cohérence avec les réformes qui ont été adoptées jusqu'à présent, le CESE estime qu'il est possible d'envisager une période de transition adaptée, en prenant en considération les particularités de chaque État membre et des différents produits. Le CESE, en effet, a tout à fait conscience des conséquences entraînées par une approche trop rapide, qui déstabiliserait l'emploi et l'industrie de transformation, laquelle doit faire face à une stratégie complexe de restructuration — pouvant aller jusqu'à la fermeture d'établissements — et pour laquelle la proposition de réforme ne prévoit aucune mesure d'accompagnement spécifique.

3.9 Le CESE, par ailleurs, prend acte du fait que la Commission, au vu des exigences de compatibilité avec l'OMC, estime qu'il est nécessaire de dépasser les dispositions prévues par l'article 51 du règlement 1782/2003. Cette possibilité représente une concurrence supplémentaire, à l'intérieur du secteur, entre les producteurs «historiques» de fruits et légumes et de nouveaux producteurs potentiels. Afin d'éviter des distorsions artificielles de la dynamique des revenus du secteur, le CESE considère qu'il serait indispensable de donner aux États membres la possibilité, pour une période transitoire, de maintenir en vigueur l'article 51 de manière sélective pour certains produits sensibles, ou de prévoir de nouveaux droits pour les producteurs de fruits et légumes qui n'en n'ont pas créé dans le cadre de leurs précédentes productions.

3.10 Le CESE prend acte du fait que la Commission, dans le cadre des échanges avec les pays tiers, propose de supprimer les restitutions à l'exportation pour ce secteur et note que cette proposition s'inscrit dans le contexte d'une politique générale de l'Union européenne qui n'est ni homogène ni entièrement cohérente entre les différents secteurs de l'agriculture. Il demande par ailleurs à la Commission d'éviter toute concession commerciale qui porte atteinte au principe de préférence communautaire et lui recommande de garantir une gestion rigoureuse des contingents tarifaires et de maintenir la clause de sauvegarde spéciale: compte tenu également du fait que l'UE est le plus grand importateur mondial de fruits et légumes, que plus de 70 % de ses importations proviennent de pays bénéficiant d'accords commerciaux préférentiels et que dans ce secteur sont présents des produits dits «sensibles».

3.11 Le CESE, tout en partageant l'objectif d'une simplification tendancielle, estime que le maintien des normes de commercialisation représente un instrument essentiel, tant pour les garanties qu'elles offrent aux consommateurs, en matière de sécurité et d'origine du produit, que pour le rôle important que ces normes jouent dans la régulation du marché. Le CESE souligne à cet égard l'importance qu'il attache à ce que l'UE arrive à introduire, parmi les normes qui régissent les échanges internationaux, le concept de traçabilité, en tant que mesure fondamentale pour la gestion du risque sanitaire et phytosanitaire.

⁽²⁾ JO C 255 du 14.10.2005, p. 44 — Avis du CESE 381/2005 «La grande distribution — tendances et conséquences pour les agriculteurs et les consommateurs».

3.12 Le CESE note par ailleurs qu'il est nécessaire que l'Union européenne s'emploie à promouvoir, au niveau international, l'introduction et la reconnaissance de normes environnementales et sociales appliquées aux travailleurs engagés dans la production.

3.13 Le CESE se félicite de la politique menée par la Commission visant à la protection active de l'environnement. À ce sujet, le CESE estime qu'il est plus efficace d'appliquer une méthodologie de cofinancement progressif, en partant d'une base minimale obligatoire, qui vise à récompenser les programmes opérationnels orientés vers ces objectifs, plutôt que de définir des limites et des pourcentages fixes.

3.14 En ce qui concerne la promotion de la consommation de fruits et légumes auprès de catégories spécifiques de consommateurs, le CESE approuve l'importance que la Commission accorde à cet objectif, et appelle par conséquent la Commission à programmer une stratégie promotionnelle spécifique dans le cadre de la politique de promotion horizontale, mais il fait part de ses doutes quant à l'efficacité du caractère obligatoire des actions promotionnelles, qui auront inévitablement une envergure limitée au sein des programmes opérationnels.

4. Observations spécifiques

4.1 Le Comité souligne que la proposition de la Commission n'apporte pas de solution au problème des producteurs de fruits rouges destinés à la transformation. Le CESE considère qu'il est essentiel de mettre en place un système d'aides directes au secteur des fruits rouges destinés à la transformation, comme c'est le cas pour d'autres fruits et légumes cultivés pour le même usage (fruits secs, par exemple).

4.2 Le CESE se félicite de l'inclusion des herbes culinaires au sein des produits pour lesquels il est possible de constituer une OP et invite par ailleurs la Commission à vérifier si la liste établie dans sa proposition répond aux exigences de l'ensemble des territoires de l'UE.

4.3 Sur la base des expériences similaires qui ont déjà été développées dans les réseaux de distributions bénévoles, le CESE

attire l'attention de la Commission sur la nécessité de prévoir des modalités de mise en œuvre souples et efficaces.

4.4 Le CESE invite la Commission à prendre également en considération les emplois non alimentaires, parmi les emplois prévus par les mesures relatives à la distribution gratuite.

4.5 Le CESE invite la Commission à prendre en compte les difficultés spécifiques que rencontrent les producteurs des nouveaux États membres dans le cofinancement de la gestion des crises.

4.6 Le CESE considère que, compte tenu des objectifs de la réforme, il est contradictoire de prévoir une limite minimale de commercialisation directe par le producteur et suggère de conserver l'énoncé du règlement précédent.

4.7 Le CESE n'est pas opposé à ce que les États membres puissent définir une stratégie nationale en matière de programmes opérationnels, y compris pour l'utilisation et la valorisation de structures publiques déjà existantes; mais il estime que ces stratégies nationales devraient être facultatives pour l'État membre concerné, et ne devraient pas conduire à la réédition de listes d'actions positives au niveau national.

4.8 Le CESE observe par ailleurs que, dans certains cas, un désaccord peut intervenir entre la politique communautaire visant à renforcer la concentration de l'offre, y compris par la fusion entre OP, et l'action de l'organisme communautaire ou national de défense de la concurrence. Il demande par conséquent que l'application des règles de concurrence tienne compte de la dimension européenne du marché des fruits et légumes.

4.9 Le Comité propose à la Commission de créer un Observatoire communautaire des prix et des pratiques commerciales qui pourra améliorer la transparence du marché, dans l'intérêt de tous les opérateurs.

4.10 Le CESE, compte tenu du fait que la réforme proposée confirme une organisation commune des marchés autonome pour le secteur concerné, invite la Commission à ne pas introduire dans le règlement relatif à l'OCM unique, des règles spécifiques additionnelles concernant les fruits et légumes.

Bruxelles, le 30 mai 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 modifiant la directive 2006/66/CE relative aux piles et accumulateurs ainsi qu'aux déchets de piles et d'accumulateurs, en ce qui concerne les compétences d'exécution conférées à la Commission»

COM(2007) 93 final — 2007/0036 (COD)

(2007/C 175/15)

Le 19 avril 2007, le Conseil de l'Union européenne a décidé, conformément à l'article 175, paragraphe 1, du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

Étant donné que le Comité s'est déjà prononcé sur le contenu de la proposition en objet dans son avis adopté le 28 avril 2004 ⁽¹⁾, le Comité, lors de sa 436^e session plénière des 30 et 31 mai 2007 (séance du 30 mai 2007) a décidé, par 159 voix pour, et 11 abstentions, de ne pas procéder à l'élaboration d'un nouvel avis en la matière, mais de se référer à la position qu'il a soutenue dans le document susmentionné.

Bruxelles, le 30 mai 2007.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁾ 2003/0282 COD, JO C 117 du 30.4.2004.

Avis du Comité économique et social européen sur «Les défis et chances de l'UE dans le contexte de la globalisation»

(2007/C 175/16)

Dans le cadre des activités de la présidence allemande de l'Union européenne, S.E. M. Michael GLOS, ministre fédéral allemand de l'économie et de la technologie, a sollicité par lettre en date du 26 septembre 2006 un avis du Comité économique et social européen sur: «*Les défis et chances de l'UE dans le contexte de la globalisation*».

La section spécialisée «Relations extérieures», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 4 mai 2007 (rapporteur: M. Henri MALOSSE; corapporteur: M. Staffan NILSSON).

Lors de sa 436^e session plénière des 30 et 31 mai 2007 (séance du 31 mai 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis à l'unanimité.

1. Résumé

Pour une stratégie commune face à la mondialisation

L'UE peut être considérée comme un laboratoire d'un monde globalisé. Elle s'est construite selon un mode démocratique sans hégémonie, dans le respect des diversités d'opinions et de cultures et avec le souci de la cohésion économique et sociale et de l'ouverture. Même si le nouvel ordre mondial ne peut être à son image, l'Union européenne doit à la fois faire valoir ses valeurs et ses principes et œuvrer en faveur d'une gouvernance mondiale qui s'inspire des principaux acquis de la construction européenne. L'UE est crédible quand elle véhicule ses valeurs et projette son modèle d'intégration sans arrogance ni volonté hégémonique. Si l'Union n'a pas de vision ni de stratégie

commune face aux défis et chances de la mondialisation, les peuples européens peuvent se sentir abandonnés et se poser des questions sur l'utilité de l'Europe.

1.1 Un «État de droit planétaire»

La première réponse de l'Union doit être de contribuer avec plus de vigueur à l'élaboration d'un «État de droit» qui tienne compte, sans angélisme, des réalités mais aussi ne ménage pas ses efforts pour faire progresser par tous les moyens une mondialisation humaniste fondée sur le multilatéralisme et non les rapports de force, sur les droits fondamentaux des individus, notamment les droits et conditions de travail, sur une gestion responsable de notre patrimoine naturel, sur plus de transparence des marchés

financiers, un niveau élevé de santé et de sécurité alimentaire pour l'ensemble des populations, notamment les plus fragiles, la diversité culturelle et linguistique, le partage et la diffusion des connaissances pour tous.

1.2 *Faire des émules*

En second lieu, l'UE peut et doit favoriser les intégrations régionales. On constate que, à de rares exceptions, la plupart des pays du globe sont engagés dans divers processus de rapprochement qui vont de la simple coopération thématique à de véritables processus d'intégration comparable à celui de l'UE. La mondialisation serait sans doute plus facile à réguler si l'UE faisait plus d'émules et davantage d'ensembles régionaux cohérents, fondés eux aussi sur le pluralisme, le respect des diversités et la pratique du consensus établissaient un dialogue au lieu d'en rester à une logique de rapport de force. L'intégration régionale est aussi sûrement une des clés d'avenir pour les régions les plus fragiles du monde pour lesquels l'étroitesse des marchés constitue un handicap infranchissable et qui ne peuvent aujourd'hui faire entendre leur voix.

1.3 *Une ouverture commerciale équilibrée et responsable*

En matière de relations commerciales internationales, le CESE considère que des approches bilatérales ne sont utiles que si elles sont complémentaires au multilatéralisme de l'OMC. Le CESE préconise des avancées sur les questions d'accès aux marchés, de réciprocité, de lutte contre les obstacles aux commerce et pratiques illicites. Le CESE propose d'ouvrir un dialogue sur les autres aspects de la gouvernance mondiale qui ont un impact sur le commerce (normes sociales et environnement notamment). L'UE doit aussi contribuer à une stratégie inclusive de manière à ce que tous les PVD, notamment en Afrique, bénéficient du processus de mondialisation.

Au niveau de l'UE, le CESE considère aussi qu'il faut bien évaluer l'impact de toute nouvelle concession commerciale, faire un meilleur usage des instruments de défense commerciale, surtout afin de défendre les intérêts des producteurs de l'UE, et promouvoir des actions communes sur les marchés extérieurs. Le CESE considère que le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation doit être utilisé comme un outil stratégique de redéploiement en faveur des personnes et régions affectées par la mondialisation et être abondé par des fonds nationaux.

1.4 *Presser le pas vers l'intégration en préservant la diversité culturelle*

Plus l'Europe sera cohérente et intégrée, plus elle sera convaincante et aura la force d'entraînement pour peser en faveur d'une gouvernance mondiale multipolaire et responsable. La mondialisation peut être aujourd'hui une chance pour le processus d'intégration européenne, car elle nous oblige à presser le pas. Une course de vitesse est engagée aujourd'hui. Innovation, diffusion des connaissances à tous et démocratisation pourraient être les clés du succès. Il est plus que temps d'achever réellement le marché intérieur, de décloisonner les réseaux d'éducation et de recherche et de mettre en place de nouvelles politiques

communes, notamment l'énergie, l'environnement et la recherche.

1.5 *Faire de la société civile organisée le promoteur d'une mondialisation à visage humain*

L'Europe elle-même doit davantage associer et faire participer ses citoyens tout en soutenant le dialogue entre civilisations au plan mondial. Le recours à la société civile organisée, ses organisations et ses institutions comme le CESE est une voie insuffisamment explorée jusqu'à présent. Elle prend une signification particulière sur le thème de la mondialisation, car au-delà des seuls États, on voit bien que les relations internationales aujourd'hui sont aussi l'affaire des médias, des partenaires sociaux, des entreprises, de la communauté scientifique et culturelle, des associations et de toutes les autres forces de la société civile.

2. **Relever les défis de la mondialisation par une approche également globale**

2.1 Depuis ses débuts, la construction européenne s'est développée à travers l'ouverture. En supprimant peu à peu ses frontières internes, l'UE a pu créer un grand marché intérieur, moderniser son économie, développer ses infrastructures, et se placer parmi les leaders des échanges commerciaux internationaux.

2.2 L'intégration européenne est bien plus qu'un marché intérieur. L'Union européenne s'est dotée de règles communes, d'un ordre juridique et juridictionnel propres, d'une Charte des droits fondamentaux et de politiques communes. Une mention spéciale doit être faite à la politique de cohésion économique et sociale, vecteur du principe de solidarité entre les pays et les régions et destinée à contribuer à la réduction des écarts de niveau de développement qui se sont accrus après les derniers élargissements.

2.3 Aujourd'hui, le défi de la mondialisation se pose dans un contexte et dans des conditions fort différentes, caractérisées notamment par une gouvernance mondiale encore balbutiante, par des tentations hégémoniques et des tensions croissantes entre pays développés et les économies émergentes. Ces déséquilibres mondiaux constituent une véritable nouvelle donne pour l'Union européenne.

2.4 Le projet européen n'était à l'origine nullement «euro-centré». Les inspirateurs des premiers traités imaginaient déjà que les Communautés européennes pourraient s'ouvrir à tous les peuples d'Europe une fois libérés des dictatures et pourraient aussi servir de modèle à un nouvel ordre mondial basé sur l'état de droit, l'ouverture et la confiance.

2.5 La mondialisation présente donc plusieurs analogies avec les effets positifs déjà expérimentés par les pays européens dans leur ouverture mutuelle comme l'exploitation d'avantages comparatifs et d'économies d'échelles et la mise à profit de nouvelles dynamiques de développement et nouveaux marchés.

2.6 Mais la mondialisation pose aussi de nombreux défis inédits qui appellent des réponses et des adaptations souvent fort complexes avec notamment les nombreuses difficultés et asymétries d'accès aux marchés, la fuite des cerveaux et la préservation du multilinguisme et de la diversité culturelle, les migrations, l'extrême diversité des conditions de travail et de production, l'internationalisation du capital et des marchés financiers d'une ampleur inconnue; la fragilisation des acquis sociaux des pays développés sous l'influence de la mise en concurrence globalisée et enfin les enjeux majeurs en terme de protection de l'environnement, de la santé et de la sécurité.

2.7 La mondialisation ne produit pas partout les mêmes effets; si elle favorise le développement économique et social dans certaines parties du monde, elle en fragilise d'autres: régions développées soumises à une concurrence plus forte, pays victimes du sous-développement qui en sont les «laissés pour compte».

2.8 Pour relever ces défis l'UE doit démontrer qu'elle sait profiter de la mondialisation et ne la subit pas. Elle doit à la fois, en saisissant toutes les opportunités, mais aussi identifier comment les régions, secteurs et catégories de population en sont affectées afin de déterminer, de concert avec les États membres, partenaires sociaux et autres acteurs concernés de la société civile quelles actions concrètes vont permettre de réussir les adaptations nécessaires.

2.9 L'approche des défis de la mondialisation ne peut être purement économique. Les questions politiques, sociales environnementales mais aussi culturelles sont toutes étroitement imbriquées. La réponse de l'UE doit donc aussi se placer sur tous ces terrains là sinon elle risque de ne pas avoir la force de conviction et de persuasion nécessaire.

2.10 L'approche d'intégration régionale qui caractérise l'Union européenne lui permet de parler au nom de ses États membres à l'OMC. D'autres exemples d'intégration régionale existent dans le monde mais n'ont pas atteint un stade équivalent à celui de l'Europe. Ainsi, à l'exception du CARICOM qui réunit les pays des Caraïbes, ces entités régionales ne s'expriment pas de façon solidaire à l'OMC. Une gouvernance mondiale mieux structurée et plus efficace aurait pourtant beaucoup à gagner d'une telle évolution.

2.11 Dans l'UE on constate qu'il y a une perception différente de la mondialisation selon les catégories de population et selon les États membres. Cette diversité peut être source de richesse mais l'accélération et l'amplification des défis de la globalisation requièrent aujourd'hui une stratégie commune et des propositions concrètes.

3. Contribuer à des règles mondiales plus efficaces afin de promouvoir une «mondialisation à visage humain»

3.1 Les valeurs qui sont véhiculées par le projet européen (notamment diversité et collégialité, État de droit, subsidiarité, équilibre entre l'économique, le social et le développement durable) ne sont pas suffisamment répandues aujourd'hui sur la scène internationale.

3.2 Les seules relations infra-étatiques ne peuvent pas couvrir l'ensemble du phénomène de la mondialisation, qui concerne entre autres les mouvements migratoires, les flux financiers, les pollutions et dommages climatiques, les circuits d'information avec notamment internet. Au-delà des États, les entreprises multinationales, les marchés financiers, les médias, la communauté scientifique, la société civile organisée avec ses institutions, les partenaires sociaux, les ONG et bien d'autres acteurs sont d'une certaine manière aussi mondialisés.

3.3 Il est donc essentiel que l'UE continue à œuvrer de manière plus déterminée en faveur d'une gouvernance mondiale à savoir:

- relance du processus de Doha à l'OMC en faveur d'une plus grande ouverture commerciale mais qui s'accompagne de régulations permettant des échanges plus équilibrés et plus justes;
- développement et mise en œuvre effective des autres régulations mondiales telles que les conventions de l'OIT (sur le droit du travail), les conventions de l'UNESCO dans le domaine culturel (sur la diversité), le protocole de Kyoto en matière d'environnement, les décisions de l'AIEA en matière d'énergie, les conventions de l'OMPI en matière de propriété intellectuelle, l'OMS en matière de santé, l'ONUDI en matière de coopération industrielle et autres;
- coordination entre les différents instruments de gouvernance mondiale sous l'égide des Nations unies de manière à constituer des «lignes directrices» d'un état de droit avec des mécanismes de régulation et de juridiction fondés sur le respect du pluralisme.

3.4 Dans cette perspective, il faudra en particulier, au niveau des règles de commerce international:

- finaliser l'accord de l'OMC «Trade Facilitation Agreement» afin d'établir des standards en matière de règles et procédures douanières, de simplification et d'allègement des procédures, notamment la création d'un système de guichet unique («Single Window»), de promotion de règles efficaces et transparentes, et d'utilisation d'outils informatiques;
- consolider l'adoption, la mise en œuvre et le respect des mesures sanitaires et phytosanitaires et des accords SPS de l'OMC (sécurité sanitaire des produits alimentaires, santé des animaux et préservation des végétaux), de même que la protection et le bien-être des animaux.

- lutter plus efficacement contre le piratage et la contrefaçon, qui portent un tort considérable et croissant aux productions européennes notamment en élaborant une véritable stratégie de protection effective des droits de la propriété intellectuelle au travers de l'accord TRIPS;
- lier les avancées en matière de commerce au respect de normes sociales, éthiques et environnementales;
- contribuer au développement des capacités des pays émergents (notamment la Chine et l'Inde) et des PVD dans ces domaines.

3.5 En ce qui concerne les autres régulations

3.5.1 Même au cas où des progrès significatifs viendraient à être enregistrés sur toutes ces questions commerciales, ils ne suffiraient pas eux seuls pour assurer les conditions d'un véritable «développement durable», dont l'objectif a pourtant été expressément reconnu par l'OMC dans l'agenda défini à Doha. Pour se rapprocher d'un tel objectif, d'autres régulations seront nécessaires, pour lesquelles l'Union européenne peut aussi jouer un rôle moteur. Elles concernent principalement les enjeux de l'environnement, de la sécurité, des droits fondamentaux, des conditions de travail, et de la diversité culturelle.

3.5.2 Une exigence essentielle concerne la protection de l'environnement face à des menaces croissantes (protection du cadre de vie, des espèces, lutte contre l'effet de serre et les pollutions, etc.). Cet enjeu qui dépasse par définition toutes les frontières est inextricablement lié au concept même de globalisation. Il devrait devenir une composante à part entière des négociations commerciales, pris en compte de façon transversale dans les différentes négociations. L'Union européenne devrait donner une première priorité à cette exigence:

- en prenant l'initiative d'un renouvellement des accords de Kyoto sur la réduction des émissions à effet de serre avec l'objectif d'y associer tous les pays de la planète pour limiter le réchauffement planétaire (le rapport du Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat (GIEC), établi au niveau international, a approuvé l'objectif de l'UE);
- en développant aussi en commun des efforts de recherche et de maîtrise des technologies environnementales, permettant d'offrir, face aux nouveaux besoins mondiaux, un savoir faire de premier plan en processus, en produits et en services, intéressant de multiples domaines (cf. agriculture et espace rural, eau et énergie, industrie et recyclage, logement et urbanisme, etc.).

3.5.3 Les besoins de sécurité ont également pris une importance accrue et multiforme. Citons ainsi la protection de la santé notamment à l'encontre des pandémies, la lutte contre la criminalité, la surveillance nucléaire, la protection des échanges informatiques, la sécurité des produits et notamment de l'alimentation. La globalisation ne doit en aucun cas être assimilée à un surcroît d'insécurité. Il s'agit donc de trouver des règles efficaces assurant un cadre mieux sécurisé tant pour le développement

des échanges qu'à l'égard des missions fondamentales des États et des conditions de vie. Ces progrès doivent aussi aller de pair avec l'amélioration des pratiques de gouvernance, de lutte contre la corruption et les menaces en tous genres.

3.5.4 La dimension sociale de la globalisation et notamment les normes de travail à l'échelle basées sur les conventions de l'OIT⁽¹⁾ doivent être effectivement appliquées partout dans le monde. À travers les notions de travail décent mais également de commerce juste et équitable, l'UE, en partenariat avec l'OIT, peut élaborer un socle de valeurs et bonnes pratiques. La question d'une application effective des conventions de l'OIT, pouvant aller jusqu'à l'établissement d'une juridiction, doit être posée.

3.5.5 De nombreuses initiatives sociales très encourageantes ont été engagées dans les pays en voie de développement par des acteurs non étatiques, des entreprises et des partenaires sociaux. On citera les politiques développées par de nombreuses entreprises européennes sur la base des principes directeurs convenus dans le cadre de l'OCDE et des normes sociales de l'OIT. On mentionnera tout particulièrement les initiatives des acteurs non étatiques concernant l'emploi, la formation, la santé et les conditions de vie et de travail, y compris dans le cadre d'un dialogue social régional au-delà des frontières nationales. L'appui donné par l'Union européenne à de telles initiatives, à commencer par celles dans les pays ACP, devrait être renforcé. L'aide de l'Union européenne devrait également être davantage conditionnée par de tels programmes bénéficiant d'une participation active des acteurs de la société civile, y compris et notamment à une échelle régionale.

3.5.6 Face à l'internationalisation croissante des marchés financiers, l'UE doit pouvoir agir d'une seule voix pour faire du FMI un véritable instrument de stabilisation. Les pays de la zone Euro devraient se décider à unifier leur participation au FMI ce qui renforcera le poids de l'Europe. Parallèlement, l'UE doit promouvoir, en s'inspirant des conventions de l'OCDE, une gouvernance mondiale en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et les fraudes.

3.5.7 La question de l'éducation et du partage des connaissances est fondamentale dans la perspective d'une gouvernance mondiale au service des peuples. Il faut développer les projets de l'UNESCO et soutenir des réseaux permettant de faire partager le savoir et les connaissances pour le plus grand nombre avec le souci du pluralisme et dans le cadre d'un dialogue interculturel. L'approche de l'UE sur une meilleure gouvernance mondiale doit prendre en compte ainsi la question de la diversité culturelle et du multilinguisme, point forts de l'Europe, mais qui sont aujourd'hui menacés.

⁽¹⁾ Conventions de l'OIT: Convention n° 87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical. Convention n° 98 sur le droit d'organisation et de négociation collective. Convention n° 29 sur le travail forcé. Convention n° 105 sur l'abolition du travail forcé. Convention n° 138 sur l'âge minimum. Convention n° 182 sur les pires formes de travail des enfants. Convention n° 100 sur l'égalité de rémunération. Convention n° 111 sur la discrimination (emploi et profession).

3.5.8 En matière de droits fondamentaux enfin, l'UE, de concert, doit agir pour que, dans le respect des diversités des cultures, on rende plus effective les dispositions de la Déclaration des droits de l'Homme des Nations unies et étende le rôle du Tribunal Pénal International.

3.6 L'originalité de la contribution de l'UE

3.6.1 Dans la perspective d'une gouvernance mondiale renforcée, l'UE peut aussi se prévaloir de son expérience dans des domaines qui pourraient apparaître comme des clés pour la faire accepter au plus grand nombre:

- la subsidiarité qui permet d'attribuer les responsabilités au niveau adéquat et laisse donc aux États, aux régions et aussi aux acteurs de la société civile de réelles marges de manœuvre;
- la pratique de la gestion de la complexité qui passe par des vitesses différenciées et le respect de la diversité des cultures;
- la consultation et de la participation des acteurs économiques et sociaux au processus de décision.

3.6.2 L'Union européenne, comme elle le fait déjà actuellement vis-à-vis des pays ACP, devrait ainsi privilégier, chaque fois que cela apparaît possible, une approche régionale dans ses relations politiques, économiques et commerciales avec ses partenaires. Un tel développement des liens réciproques entre l'Union européenne et d'autres entités régionales, dans un esprit d'émulation et d'ouverture mutuelle, bénéficierait à toutes les parties concernées, tout en complétant et en renforçant de façon sans doute décisive le cadre multilatéral de l'OMC.

4. Développer une stratégie commune en matière de commerce international pour l'UE

4.1 Multilatéralisme ou bilatéralisme?

Cette approche est esquissée dans le cadre d'une Communication sur «Une Europe compétitive dans une économie mondialisée» du 4 octobre 2006 de Commission européenne.

4.1.1 Les difficultés rencontrées par l'OMC pour progresser dans l'Agenda de Doha, et les limites mêmes de cet Agenda, doivent inciter l'Union européenne à prendre de nouvelles initiatives. Le Comité économique et social se félicite ainsi que la Commission européenne ait recommandé dans sa communication d'octobre 2006 d'engager une nouvelle stratégie commerciale mettant à profit aussi bien les approches bilatérales que multilatérales.

4.1.2 L'approche multilatérale des problèmes liés à la mondialisation est la plus souhaitable car la mieux garante de résultats équilibrés et durables. Le Comité partage donc l'appui réaffirmé par la Commission aux mérites intrinsèques du multilatéralisme et de l'OMC. L'objectif demeure de mener à bonne fin l'agenda de Doha dans un cadre d'ensemble, engageant tous les pays participants à respecter des règles communes.

4.1.3 Le Comité souligne la nécessité de bien encadrer les propositions de la Commission selon lesquelles l'UE devrait à présent, face aux difficultés persistantes des négociations menées dans le cadre de l'OMC, explorer plus activement d'autres approches complémentaires, notamment à caractère bilatéral. Il s'agirait notamment d'approfondir les discussions avec les économies émergentes en forte croissance (Chine, Inde, Asean, Mercosur, Golfe) mais aussi de renforcer les liens stratégiques avec les économies voisines (Russie, Ukraine, Moldavie, Méditerranée) et de réussir la modernisation de nos relations avec les pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) à travers les accords régionaux de partenariat économique en cours de négociation.

4.1.4 Le Comité souligne qu'un redéploiement de la stratégie internationale de l'UE par des approches bilatérales ne saurait se substituer à l'approche multilatérale qui doit demeurer l'objectif essentiel parce que conforme aux valeurs européennes.

4.1.5 Il convient de veiller non seulement à la compatibilité de ces approches avec les engagements de l'OMC, bien rappelée par la Commission, mais encore:

- ne pas contrarier les chances de progresser dans les négociations multilatérales;
- faciliter au contraire celles-ci *in fine*, suite aux approfondissements des débats et aux rapprochements des positions résultant des approches bilatérales.

4.1.6 Toute approche bilatérale de l'UE devrait donc se limiter à venir en complément de l'approche multilatérale avec l'objectif, soit de:

- préparer le terrain des négociations multilatérales en mettant notamment en exergue les points les plus importants de l'UE (les «laissés pour compte de DOHA», les pratiques commerciales, la lutte contre la contrefaçon, les marchés publics ...);
- progresser en bilatéral sur les autres champs de la gouvernance mondiale: politique, sociale, environnement, politique culturelle, énergie.

4.1.7 Beaucoup de précisions et d'ajustements demeurent nécessaires, concernant notamment les modalités d'application des critères et les politiques à suivre vis à vis de certains pays en particulier, comme la Chine, la Corée, l'Inde ou encore la Russie.

4.2 Valoriser les relations de voisinage et les relations privilégiées

4.2.1 Les pays voisins (notamment la Russie, l'Ukraine, le Belarus, la Moldavie, les pays méditerranéens) devront faire l'objet d'une attention particulière, à travers des partenariats privilégiés s'inscrivant dans le cadre d'une stratégie de voisinage cohérente et de communautés d'intérêts.

4.2.2 Dans le cadre du dialogue transatlantique, l'UE et les États-Unis devraient progresser afin de rapprocher leur vision de la mondialisation et de donner un cadre de stabilité à leur coopération et leurs échanges.

4.2.3 L'UE devra également continuer de promouvoir à travers ses contacts bilatéraux le développement des intégrations régionales sur les autres continents (cf. pays ACP, Mercosur, ASEAN, etc.) qui permettront de mieux structurer et mieux équilibrer le commerce mondial, et de faciliter la progression des discussions de l'OMC. L'expérience d'intégration de l'UE, par delà son originalité propre, doit en effet continuer à inspirer et appuyer d'autres rapprochements régionaux indispensables à toute mondialisation durable et structurée. Cette approche est particulièrement valable vis-à-vis des pays en voie de développement, comme par exemple les pays ACP. La négociation d'accords de partenariat (APE) doit s'y accompagner d'un encouragement aux processus d'intégration régionale qui sont sans conteste des facteurs clés pour éviter à ces pays de rester les «laissés pour compte» de la mondialisation. L'exemple positif du CARICOM est à cet effet très significatif et porteur d'espoir. L'UE doit à cet égard soutenir autant les capacités administratives d'intégration régionales que les regroupements des acteurs de la société civile.

4.2.4 On peut aussi chercher à tirer les leçons des bonnes et mauvaises pratiques d'autre pays ou ensembles régionaux. L'UE doit continuer à promouvoir et privilégier les ensembles régionaux qui suivent, avec des rythmes et des vocations différentes, une voie similaire à celle de l'UE: Mercosur, Asean, etc.

4.2.5 Dans cette approche bilatérale, le rôle et l'action des acteurs de la société civile ne peut être sous-estimé. La participation du CESE au Civil Society Dialogue mis en place par la Commission pour le suivi des négociations dans le cadre de l'OMC ainsi que les activités entreprises par le CESE au travers des différentes structures qu'il a mis en place: apparaissent ainsi dans toute leur importance stratégique et doivent être davantage reconnues et rendues visibles.

4.3 Une ouverture aux échanges plus responsable

4.3.1 Il convient aussi de s'assurer que les analyses d'impact des avantages, des contraintes et des concessions de tout accord, prennent dûment en considération ses conséquences économiques et sociales, notamment sur le plan sectoriel (y compris l'agriculture et les industries à forte intensité de main-d'œuvre). Ces analyses, réalisées à l'initiative de la Commission européenne pour chaque nouvelle négociation, devraient impliquer davantage des experts locaux et les représentants de la société civile. Il faudra également approfondir la stratégie de gestion de risques, abordée par la Commission dans sa communication.

4.3.2 Le Comité s'est prononcé positivement en faveur du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation. Il considère qu'il doit être utilisé comme un outil stratégique de redéploiement en faveur des personnes et régions affectées par la mondialisation. Même s'il est complémentaire de financements nationaux, son rôle doit être visible et atteindre une masse financière critique. Le Comité insiste pour que ce Fonds, comme le Fonds social européen, soit géré par un Comité tripartite auquel participent les partenaires sociaux.

4.3.3 Le secteur agricole doit faire l'objet d'une attention particulière dans ce contexte. Au-delà de la production agricole proprement dite, il faut prendre en compte l'agro-industrie qui représente 14 % de la valeur ajoutée européenne et 4 millions d'emplois. C'est pour rendre possible un accord à l'OMC que la PAC a été réformée radicalement à partir de 2003 ce qui a impliqué des sacrifices considérables pour les professions concernées. Un futur accord à l'OMC devra donc obtenir la réciprocité dans l'accès aux marchés et une baisse équivalente et significative des subsides aux producteurs américains.

4.4 Des actions communes sur les marchés extérieurs

4.4.1 Il faudrait enfin que les États membres s'approprient davantage les objectifs et les moyens d'une vraie stratégie commune dans l'accès aux marchés mondiaux, notamment en remédiant à trois lacunes:

4.4.2 Les systèmes d'assurance crédit à l'exportation demeurent essentiellement nationaux, malgré l'intégration politique, économique, financière et, dans le cadre de l'euro, monétaire de l'Europe. L'UE devrait appuyer ces mécanismes nationaux afin de les coordonner et de les harmoniser pour toutes les entreprises européennes, notamment les PME.

4.4.3 Nos grands partenaires commerciaux sont visités à tour de rôle par des missions commerciales essentiellement nationales et mutuellement concurrentes. Il ne s'agit pas de remettre en cause ces approches bilatérales souvent fondées par l'existence de relations historiques mais de les compléter, quand c'est justifié économiquement, et les valoriser par des missions de promotion sectorielles de dimension européenne qui confortent notre identité commune.

4.4.4 Les instruments de défense commerciale (notamment l'anti-dumping) doivent être davantage connus et mieux utilisés grâce à des moyens plus importants qui doivent leur être affectés.

5. S'appuyer sur une intégration renforcée pour faire de la mondialisation une opportunité pour les peuples d'Europe

L'UE doit faire face aux enjeux de la mondialisation en s'appuyant sur son intégration économique, sa solidarité et la recherche permanente d'une meilleure productivité qui sont au cœur de la stratégie européenne de Lisbonne. Seule une Union européenne renforcée sera en mesure de peser dans la globalisation face aux puissances commerciales de dimension continentale.

5.1 Renforcer l'attractivité du site Europe

5.1.1 Il faut en premier lieu être capable de nous appuyer sur un marché intérieur suffisamment intégré, efficace et performant. Il serait vain de prétendre obtenir de nos partenaires mondiaux des concessions que nous ne nous accorderions guère entre Européens. Or, nous demeurons loin du compte.

5.1.2 De nombreux obstacles anciens sont restés inchangés et les entreprises européennes n'ont guère obtenu les moyens de se ressentir comme telles. Les services, qui représentent les deux tiers du PIB, demeurent largement cloisonnés, quant aux marchés publics des États membres, qu'il s'agisse des fournitures, des services, des travaux ou de tout ce qui touche la défense, les dernières études sérieuses, restées en l'état depuis dix ans, indiquent que plus de 90 % de ces marchés du secteur public sont toujours attribués à des fournisseurs nationaux.

5.1.3 Il faut prendre garde à ce que l'acquis communautaire ne soit pas menacé par la concurrence stérile entre États membres: dumping, subventions, politique des champions nationaux, nouvelles barrières et obstacles. Le développement d'une politique industrielle européenne, y compris dans le domaine de la défense, contribuerait beaucoup à renforcer les positions économiques et technologiques de l'UE dans la mondialisation. Il est par ailleurs indispensable de renforcer la politique de concurrence communautaire et de créer un cadre fiscal et social transparent au sein de l'UE et de lutter contre les doubles impositions, les distorsions de concurrence les plus criantes et les fraudes à la TVA intracommunautaire.

5.1.4 L'insuffisance d'infrastructures réellement de dimension européenne (transport, énergie, nouvelles technologies, parcs technologiques, centres de recherche) pèse aujourd'hui sur la capacité de l'Europe d'offrir les meilleures opportunités d'investissement pour ce qui est encore le premier marché du monde.

5.2 Développer les qualifications et la formation des Européens dans le sens d'une société innovante et permettant l'accès à la connaissance pour tous.

5.2.1 L'Europe est pauvre en matière première et ne peut concurrencer le reste du monde par des politiques de dumping social, environnemental ou fiscal. Elle ne peut non plus devenir le supermarché du monde et laisser à l'Asie le rôle d'être «l'usine du monde». Son avenir dépend surtout de sa capacité à innover et à entreprendre, des talents de ses femmes et de ses hommes. L'investissement à long terme dans l'éducation tout au long de la vie est la clé d'un développement harmonieux. Il importe donc de favoriser, non seulement tout ce qui est formation et éducation, mais aussi une mobilité choisie au sein de l'UE qui passe par le multilinguisme et par des plans de carrières, y compris dans les fonctions publiques, avec une dimension européenne et internationale.

5.2.2 L'Europe est encore trop cloisonnée. Le CESE plaide pour des projets de grande ampleur: développement effective du plurilinguisme à l'école, programme de mobilité pour les jeunes, y compris au collège et pour les apprentis et jeunes travailleurs, universités européennes, parcours européens d'éducation tout au long de la vie, cadre commun de reconnaissance de toutes les qualifications.

5.2.3 L'Europe mérite donc une vaste initiative européenne en matière d'éducation, de formation et de diffusion des connaissances. Une attention particulière devra être portée aux personnes et territoires victimes de restructurations et de délocalisations

de manière à organiser des efforts de formation et de créer de nouveaux emplois.

5.3 *Se donner les moyens réels pour faire face aux défis de la mondialisation*

5.3.1 L'enjeu de la mondialisation impose à l'UE de renforcer la compétitivité de ses produits et de ses services. Les intérêts économiques de l'Union sont aussi importants que divers. Pour demeurer au premier rang des échanges mondiaux, l'Union doit notamment renforcer toutes ses positions aussi bien dans les produits et les services haut de gamme, qui représentent la moitié de ses exportations et un tiers de la demande mondiale que sur d'autres types de produits et de services qui répondent aux aspirations des populations.

5.3.2 Une politique européenne de soutien à l'esprit d'entreprise et à l'innovation devrait être, avec l'éducation, la formation et la diffusion des connaissances, une priorité essentielle pour les années à venir dans le cadre d'une nouvelle stratégie européenne «d'après Lisbonne». Dans ces domaines, le CESE propose d'élaborer une feuille de route conjuguant les efforts des États Membres et de l'UE, les financements publics et les contributions privées.

5.3.3 S'il n'est plus temps de doter l'UE d'un meilleur budget 2007-2013, il reste à en faire le meilleur usage et notamment:

- assurer un financement effectif des réseaux transeuropéens prioritaires, avec le concours de partenariats public/privé;
- accroître les capacités de prêts et de garanties de l'UE et développer une ingénierie financière plus innovatrice des fonds structurels, aujourd'hui trop circonscrite à de simples subventions.

5.3.4 Un grand atout de l'Europe est aujourd'hui l'euro, qui est devenu non seulement la monnaie unique de treize États membres, mais encore une grande monnaie internationale de réserve et de change. L'euro offre désormais à un nombre croissant de pays dans le monde une alternative crédible et utile face au dollar. Il facilite la conclusion et la sécurité financière des contrats commerciaux de nos entreprises. Il assure un vrai ressenti interne et externe de l'Europe unie. Il manque à l'euro un véritable centre de décision en matière de politique économique qui freine aujourd'hui les retombées positives qu'on pourrait en attendre.

5.3.5 Ce sont les politiques communes qui fondent la cohésion de l'Union européenne. Si aujourd'hui le charbon et l'acier ne peuvent plus être considérés comme les socles de la cohésion, il y a une très forte attente de la part des acteurs économiques et sociaux en faveur d'une responsabilité accrue de l'UE en matière de politique énergétique (préservation des ressources, sécurité des approvisionnements, nouveaux investissements dans des énergies non polluantes, efficacité et économies d'énergies) et de protection de l'environnement. Ces deux domaines requièrent plus d'Europe avec de véritables politiques communes.

5.3.6 L'Union doit aussi se doter d'une politique plus globale et plus cohérente en matière de migrations par des politiques coordonnées d'intégration et d'accueil compatibles avec la Charte européenne des droits fondamentaux et les conventions de Genève sur le droit d'asile, tout en luttant ensemble plus efficacement contre les filières clandestines. L'UE devrait aussi encourager plus activement la création d'emplois qualifiés dans les pays en voie de développement par une politique de partenariat et d'incitation aux intégrations régionales qui peuvent permettre d'offrir des perspectives de mobilité, de perfectionnement et d'échanges nouvelles.

5.4 Donner un visage humain à la mondialisation

5.4.1 Par le thème de la réponse aux défis de la mondialisation l'Union européenne peut remobiliser les citoyens européens autour de son projet d'intégration.

5.4.2 D'une façon générale, le Comité insiste sur la nécessité d'associer pleinement les partenaires sociaux et les différents acteurs représentatifs de la société civile organisée à la nouvelle approche globale qu'il recommande pour faire face aux défis de la mondialisation. Plus de transparence doit être requis de la part du Conseil et de la Commission, y compris en matière de négociations commerciales. Le CESE souhaiterait en particulier être associé, avec ses partenaires de la société civile des pays tiers, aux initiatives entreprises tant au plan multilatéral que bilatéral.

5.4.3 D'une manière très concrète, le CESE préconise d'impliquer les partenaires sociaux et autres acteurs de la société civile dans:

- des campagnes européennes d'information et de débats sur les enjeux de la globalisation menées avec les organisations de la société civile;
 - des séances régulières d'information et la consultation sur la nouvelle stratégie internationale envisagée par la Commission et le Conseil telles que le CESE les avait organisées sur la Convention européenne;
 - l'implication dans les analyses d'impact sur les effets économiques et sociaux de nouveaux accords commerciaux et dans la gestion du Fonds d'adaptation à la mondialisation;
 - le suivi des négociations bilatérales avec des ensembles régionaux, comme par exemple les accords APE avec les régions ACP, pour lesquels le CESE peut apporter son expertise et celle de ses partenaires de la société civile dans les pays tiers;
 - la participation aux différentes politiques requises pour renforcer les politiques de l'UE (marché unique, stratégies de coopération, cohésion, euro, etc.);
 - l'appui au développement d'un dialogue social efficace sur les différents aspects des adaptations et réformes requises au sein de l'UE, de ses pays et de ses régions, y compris à l'échelle transfrontalière.
- 5.4.4 Le CESE plaide pour une déclinaison européenne des missions de service d'intérêt général, impliquant, au-delà de la simple coopération, des moyens intégrés en matière de sécurité économique, de protection civile et environnementale, de surveillance douanière des frontières externes, de police et même de défense, au lieu de laisser un tel concept s'enfermer abusivement au sein de forteresses nationales, dès lors contraires à de nouveaux progrès européens.
- 5.4.5 Le CESE soutient aussi une approche plus participative du marché unique, encourageant les initiatives associatives, le dialogue social, la responsabilité sociale des entreprises, l'autorégulation et la corégulation socioprofessionnelles (notamment pour les services, le commerce, les marchés financiers, l'environnement, l'énergie, les aspects sociaux, les droits consommateurs).
- 5.4.6 Les acteurs de la société civile organisée ont eux-mêmes un rôle direct et autonome à jouer pour développer les liens avec leurs homologues des pays et des ensembles régionaux partenaires commerciaux de l'Union européenne.
- 5.4.7 La dimension humaine de la mondialisation, comme de l'intégration européenne, est l'affaire des citoyens et de la société civile organisée. Mieux informés et consultés, systématiquement associés, les peuples se reconnaîtront dans une stratégie qu'ils auront déterminée et qu'ils pourront s'approprier.

Bruxelles, le 31 mai 2007.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

Avis du Comité économique et social européen sur le «*Livre vert — Moderniser le droit du travail pour relever les défis du XXI^e siècle*»

COM(2006) 708 *final*

(2007/C 175/17)

Le 22 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 — Moderniser le droit du travail pour relever les défis du XXI^e siècle*».

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 2 mai 2007 (rapporteur: M. Retureau).

Lors de sa 436^e session plénière des 30 et 31 mai 2007 (séance du 30 mai 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 140 voix pour, 82 voix contre et 4 abstentions.

1. Introduction

1.1 Le livre vert sur la modernisation du droit du travail entend:

- Identifier les principaux défis qui sont le reflet évident d'un fossé entre les cadres juridique et contractuel existants et les réalités du monde du travail. L'accent est placé principalement sur le champ d'application personnel du droit du travail plutôt que du droit collectif du travail;
- Lancer un débat pour examiner comment le droit du travail pourrait contribuer à promouvoir la flexibilité associée à la sécurité dans l'emploi, indépendamment de la forme du contrat, et contribuer à la création d'emplois et à la réduction du chômage;
- Stimuler le débat sur la façon dont différents types de relations contractuelles, ainsi que des droits du travail applicables à tous les travailleurs, pourraient profiter tant aux travailleurs qu'aux entreprises en facilitant les transitions sur le marché du travail, en encourageant l'apprentissage tout au long de la vie et en développant la créativité de la main-d'œuvre dans son ensemble;
- Contribuer à l'objectif «mieux légiférer» en encourageant la modernisation du droit du travail, sans oublier de considérer globalement ses bénéfices et ses coûts, et particulièrement les problèmes que les petites et moyennes entreprises peuvent rencontrer.

1.2 Ce faisant, le livre vert se propose pertinemment d'aborder des domaines aussi divers que les relations d'emploi triangulaires, le cas des travailleurs sous statut indépendant, mais de fait dépendants économiquement de l'entreprise employeuse, ainsi que la révision de la Directive «temps de travail» et la question sérieuse du travail non déclaré.

1.3 En ce qui concerne les orientations possibles de modernisation du droit du travail pour lesquelles l'UE peut mener une action complémentaire à celle des États membres, le livre vert repose sur l'idée que le contrat standard (contrat à temps plein et à durée indéterminée) et les protections qui l'entourent pourraient s'avérer inadéquats pour bon nombre d'employeurs et de salariés, en compliquant l'adaptation rapide des entreprises et les évolutions du marché et risquerait dès lors de constituer un

obstacle à la création de nouveaux emplois, d'où la nécessité d'en proposer la révision.

1.4 La Commission annonce que le livre vert à côté de la question du droit du travail individuel, prépare un débat qui contribuera à une Communication sur la flexicurité, à paraître courant juin 2007, destinée à développer ce concept, qui existe dans plusieurs Pays membres et qui associe selon ce que l'on en sait, la flexibilité externe et interne des travailleurs à une sécurité dont la portée et le financement ne sont pas autrement explicités à ce stade. La discussion au second semestre se poursuivra donc sur une thématique élargie, dans laquelle il conviendrait d'aborder certainement les éléments de flexibilité déjà acquis à travers la loi ou la négociation collective et le financement de cette flexicurité, sans se focaliser sur l'un ou l'autre modèle.

2. Observations générales

2.1 Le Comité accueille avec intérêt l'initiative prise par la Commission de lancer un travail de réflexion sur la façon dont le droit du travail rencontre les objectifs de la stratégie de Lisbonne, lesquels allient la recherche d'une croissance durable, riche en emplois plus nombreux mais aussi de meilleure qualité, outre la cohésion sociale et le développement durable. Il déplore cependant que cette consultation se déroule selon un timing aussi serré et qu'une série de travaux préparatoires fassent défaut.

2.2 Le rapport Wim Kok en novembre 2003 soulignait: «Il convient de promouvoir la flexibilité du marché du travail, associée à la sécurité, essentiellement en améliorant l'organisation du travail et en rendant plus attrayants — pour les travailleurs comme pour les employeurs — les contrats de travail types et atypiques, en vue d'éviter l'émergence d'un marché du travail à deux vitesses. La notion de sécurité de l'emploi doit être modernisée et élargie, afin de couvrir non seulement la protection de l'emploi, mais également de mobiliser la capacité des travailleurs à rester dans l'emploi et d'y progresser. Il importe de créer le plus d'emplois possibles et d'améliorer la productivité en réduisant les obstacles à la création de nouvelles entreprises et en promouvant une meilleure anticipation et une meilleure gestion des restructurations».

2.3 Il est utile de rappeler tous ces différents ingrédients des conclusions de la Task Force approuvées par le Conseil car elles donnent une vue plus complète des réformes du marché du travail destinées à répondre à la stratégie de Lisbonne révisée que ne le fait le livre vert de la Commission en se focalisant sur des points limités du droit du travail individuel. Le livre vert en effet ne retient que partiellement les éléments visés par Kok et n'aborde pas la question de «l'environnement plus sûr» de l'Agenda social.

2.4 Une approche réductrice risquerait de susciter une perte de confiance de la part de citoyens européens déjà de plus en plus frappés de scepticisme quant au projet social européen. La Commission juge opportun d'envisager la révision du degré de flexibilité prévu dans les contrats standards (contrat à durée indéterminée (CDI) à temps plein) en ce qui concerne les délais de préavis, les coûts et les procédures dans les licenciements individuels ou collectifs ou encore la définition du «licenciement abusif» alors que ces éléments sont historiquement la pierre angulaire de la sécurité professionnelle du travailleur.

2.5 Le Comité est préoccupé par l'implication selon laquelle le droit du travail serait actuellement incompatible avec la stratégie de Lisbonne révisée, en faisant obstacle à l'emploi, et qu'en l'état actuel, ce droit du travail serait incapable de garantir une adaptabilité suffisante des entreprises et des travailleurs.

2.6 Le Comité constate que la stratégie fixée en 2000 n'a pas atteint tous ses objectifs. Il estime néanmoins qu'il faut être prudent dans les analyses des causes de cette situation, et éviter de tout focaliser sur le droit du travail. La stratégie de Lisbonne révisée, doit viser à rendre l'Europe plus compétitive mais aussi capable de retrouver le plein emploi dans une société plus orientée vers le respect de l'équilibre entre vie familiale et professionnelle, mieux adaptée aux choix de carrière en investissant dans l'adaptabilité des personnes et en combattant l'exclusion sociale. La modernisation du droit du travail ne doit être qu'un élément parmi d'autres pouvant permettre d'atteindre cet objectif.

2.7 Le Comité entend donc, avant de se prononcer sur les orientations à donner à une entreprise de modernisation du droit du travail en Europe, s'efforcer de remettre en perspective une série de considérations ou d'initiatives émanant de la Commission elle-même tel le rapport qu'elle a demandé au professeur Supiot et dont on reparle trop peu dans ce contexte ou par exemple, les conclusions du Conseil EPSCO des 30.11.2006 et 1.12.2006 sur «un travail décent pour tous». Le rapport du professeur Supiot a eu pour but de procéder à une enquête longitudinale et constructive sur l'avenir de l'emploi et du droit du travail dans un cadre communautaire, interculturel et interdisciplinaire, mais le Livre vert ne semble pas s'en être inspiré suffisamment.

2.8 Quel tableau, ou bilan peut-on dresser, à partir des statistiques publiques, des performances du cadre protecteur du droit du travail, en ayant en vue l'objectif de «more and better jobs»?

2.9 Le rapport final du groupe Supiot a évoqué une série de thèmes qui regroupent les bonnes questions en matière d'évolution de la relation de travail, à savoir la mondialisation de la concurrence et des activités économiques, l'impact des attitudes et habitudes de consommation, la libéralisation des marchés, les changements technologiques, le fait que les travailleurs eux-mêmes changent, sont plus éduqués et qualifiés, plus autonomes et plus mobiles, plus individualistes, sans oublier les nouvelles pratiques d'entreprises en termes de gestion des ressources humaines, de récompense des travailleurs, d'exigences de polyvalence ou de flexibilité des temps de travail. Le rapport Supiot a abordé la question de la flexibilité et de la sécurité et aussi le thème très important de la transition professionnelle en annonçant la «fin du modèle de la carrière professionnelle linéaire».

2.10 Au nombre des exigences démocratiques spécifiques que le droit social a porté dans le champ socio économique, le groupe Supiot a été attentif à quatre points qui conservent toute leur actualité dans le débat porté par le livre vert (1).

Ainsi:

- L'exigence d'égalité, avec la problématique de l'égalité hommes/femmes et plus générale de la non discrimination reste une approche actuelle car c'est à travers ce prisme qu'on peut mieux appréhender la solution aux problèmes de précarité et de marché du travail à deux vitesses;
- l'exigence de liberté qui exige qu'on protège le travailleur contre la dépendance reste une solution aux questions de la relation de travail déguisée, des faux indépendants et du travail au noir;
- l'exigence de sécurité individuelle reste une réponse à l'accroissement de l'incertitude sociale au sens le plus large que ressentent les travailleurs ou allocataires sociaux;
- les droits collectifs qui se concrétisent dans la participation des travailleurs au sens du travail, à ses finalités ainsi qu'au développement économique.

2.11 Le Comité estime que la Commission devrait positionner le débat de la modernisation du droit du travail et celui des protections normalement articulées autour du contrat de travail, telles que santé sécurité, accidents du travail, aménagements du temps de travail, congés payés, etc. en s'inspirant des exigences précédentes.

2.12 Le livre vert met en évidence le fossé existant dans la plupart des pays entre les cadres juridiques et contractuels existants et les réalités actuelles du monde du travail qui se sont opérées dans un temps relativement bref depuis la fin des années 80-début des années 90. Mais à aucun moment le rôle historique protecteur et émancipateur du droit du travail au sens large, y compris celui issu des négociations collectives, avec ses spécificités liées aux approches culturelles, sociales, économiques et juridiques des différents États membres, n'est évoqué.

(1) Au delà de l'emploi, éditions Flammarion 1999, page 294 et suivantes.

2.13 Le respect d'un certain équilibre entre les parties est pris en charge non seulement par le droit du travail, mais aussi par le dialogue social.

2.14 Tout raisonnement qui considérerait un droit du travail protecteur comme un obstacle à la croissance et à l'emploi constituerait une vision réductrice, dans laquelle le droit du travail serait ramené à un simple outil de politique du marché de l'emploi ou à une variable économique.

2.15 Étant donné que les travailleurs sont toujours en position de dépendance vis-à-vis des employeurs, il y a lieu de réaffirmer le rôle fondamentalement protecteur et d'émancipation du droit du travail. Son application devrait être mieux assurée afin d'éviter que les travailleurs ne subissent des pressions et afin de prendre en compte les nouveaux défis que sont la mondialisation et le vieillissement de la population. Il y a là un rôle certain pour l'Union européenne vis-à-vis de ses États membres.

2.16 Une initiative a été engagée en 2000 par la Commission qui devait aboutir à des discussions concernant le besoin d'évaluer les éléments essentiels du système législatif et de conventions collectives, afin de s'assurer qu'ils correspondaient à une organisation moderne **mais également** à une amélioration des relations de travail.

2.17 Cette initiative d'amélioration n'a pas été poursuivie, bien qu'il apparaisse évident qu'elle aurait dû être menée à bonne fin pour matérialiser l'ambition d'une modernisation et d'une amélioration des conditions de travail, thème repris des années plus tard par l'actuelle Commission sous un autre angle.

2.18 Le Comité se doit de constater différentes et importantes lacunes, qui affaiblissent singulièrement le raisonnement et les perspectives posées par le livre vert: Le Comité met en évidence dès lors certains points qu'il regrette de ne pas voir approfondis ou mis en évidence.

- le souci d'une croissance économique performante n'est pas antinomique avec la dimension sociale de la construction européenne et de son développement,
- le droit du travail ne se rapporte pas uniquement au contrat de travail individuel, mais également aux normes collectives du travail,
- le concept de travail décent consacré dans les engagements de coopération UE- Organisation Internationale du Travail (OIT) et des efforts positifs témoignés par les Pays membres et candidats de l'UE en juin 2006 lors de l'adoption de la Recommandation n° 198 de l'OIT qui avance de bonnes définitions et des principes opérationnels en vue de lever les incertitudes quant à l'existence d'une relation de travail et ainsi garantir une concurrence loyale et la protection effective des travailleurs dans une relation de travail, ne doivent pas rester lettre morte ⁽²⁾,
- les partenaires sociaux tant au niveau national qu'europpéen ont déjà contribué par leurs accords et conventions

⁽²⁾ Le groupe des employeurs n'a pas soutenu l'adoption de la Recommandation n° 198 de l'OIT sur la relation de travail.

collectives à la sécurisation de nouvelles formes de contrat y compris atypiques, démontrant ainsi leur aptitude à adapter la relation de travail à de nouvelles réalités, et à envisager des formes de souplesse, entourées de garanties adéquates,

- le dialogue social est un instrument de corégulation, et il convient dès lors de le promouvoir et de le rendre plus effectif et efficace pour qu'il serve à mieux encadrer la flexibilité du contrat de travail,
 - la sécurité dans la relation de travail est une condition du progrès de la productivité, car la précarité ne crée pas de nouveaux emplois. La mobilité et la flexibilité peuvent permettre une augmentation de la productivité et de la sécurité, mais la mise en œuvre des modifications en matière de droit du travail ne doit pas avoir pour conséquence la multiplication des travailleurs pauvres,
 - la réponse ne se situe pas dans un raisonnement qui oppose entre eux les travailleurs et leur renvoie la responsabilité de trouver une solution au chômage, à l'inadéquation entre formation et demande de compétences,
 - le nouveau type de contrat standard flexible envisagé pour répondre au prétendu conflit entre travailleurs «insiders» et «outsiders», ne saurait leur renvoyer la responsabilité des arbitrages à faire pour sortir de la dualité du marché du travail; au surplus, ce contrat, s'il venait à exister, ne supprimerait pas les vrais obstacles à la création d'emplois.
- 2.19 Le Comité estime que le temps est venu de procéder à une analyse complète et sérieuse, basée principalement:
- sur un bilan des systèmes juridiques dans les États membres, quant aux protections mises en place, leurs objectifs, leur effectivité, l'accès à des organes et à des procédures de règlement des conflits, judiciaires et non judiciaires,
 - sur l'apport du dialogue social dans l'approche de la modernisation et de l'amélioration du droit du travail, du travail décent et dans la lutte contre le travail au noir ainsi que sur la question du fonctionnement du marché du travail et de l'organisation du travail dans les entreprises aux niveaux appropriés (européen, national, régional, entreprises et groupes et aussi transfrontalier, selon le cas),
 - sur une prise en considération des services publics, et du rôle actif que des services publics efficaces et de qualité jouent dans l'emploi et la croissance,

- sur la prise en considération de la gouvernance d'entreprise, de la participation des travailleurs, et des mécanismes de contrôle et d'alerte des instances représentatives des travailleurs (au sein des comités d'entreprise, en particulier), dans l'adaptation au changement et face aux restructurations,
- sur la place reconnue aux vrais travailleurs indépendants dont le rôle est primordial pour promouvoir l'esprit d'entreprise et la création de PME, aussi dans l'économie sociale, et l'instauration d'une protection appropriée des travailleurs dépendants économiques, en tenant compte des spécificités de certains indépendants, par exemple ceux qui pratiquent la vente directe,
- sur la promotion de la Recommandation OIT de 2006 sur la relation de travail (n° 198),
- sur l'impact du travail au noir et se basant sur les outils de répression de cette pratique via une meilleure coordination européenne des administrations compétentes: un *Europol* social?
- sur l'impact des mouvements migratoires, qu'il faudra mieux coordonner,
- sur les solutions «win-win» (gagnant-gagnant), c'est à dire d'un bon usage de la flexibilité par rapport aux besoins des entreprises et aux besoins et demandes des travailleurs, qui peuvent se réapproprier ainsi leur projet de vie,
- sur la réflexion et les initiatives en matière d'éducation et de formation initiale et continue des travailleurs par exemple, soit actifs, soit menacés par des restructurations, soit des travailleurs réintégrant le marché du travail après des périodes d'interruption de carrière pour raisons personnelles, et sur une sécurisation des parcours professionnels, au lieu de tabler sur certaines propositions d'un hypothétique «contrat unique».

2.20 L'agenda de la Présidence allemande, la remise en perspective de la «qualité» du travail lors de la rencontre informelle des Ministres de l'emploi et des affaires sociales de janvier 2007, ainsi que la lettre récente de 9 Ministres de l'emploi en vue «d'un nouvel élan pour l'Europe sociale» avec en particulier les pistes mentionnées dans l'annexe sur les politiques pour l'emploi et flexicurité, ont ouvert des perspectives pour l'analyse approfondie souhaitée par le Comité et pour la relance de la composante sociale de la construction européenne.

3. Observations particulières: réponses ou commentaires relatifs aux questions posées par la Commission européenne

3.1 Quelles seraient, selon vous, les priorités d'un programme conséquent de réforme du droit du travail?

3.1.1 Le droit du travail n'a pas perdu sa validité en tant que droit protecteur, tant en ce qui concerne les salariés que les employeurs; aux premiers il assure une base équitable d'établissement d'un contrat de travail légalement formé, dans l'équilibre des droits et des obligations, compte tenu des pouvoirs de direc-

tion et de commandement de l'employeur auquel ils sont subordonnés; aux seconds, il offre une sécurité juridique extrêmement importante dans la mesure où les divers types de contrats standards sont clairement établis et leurs clauses essentielles fixées ou encadrées selon le cas, y compris en cas de rupture unilatérale; de plus, en matière de responsabilité civile, par exemple, le droit du travail assure également aux travailleurs et aux employeurs des garanties et une sécurité juridique en termes d'indemnisation et de reconnaissance des invalidités éventuelles pour le salarié et de limitation de la responsabilité civile sans faute, si les normes de sécurité étaient respectées, pour l'employeur; la négociation collective, les institutions consultatives, contribuent à de bonnes relations industrielles, et si nécessaire à la recherche des solutions appropriées en cas de différend.

3.1.2 En termes de changements prioritaires souhaitables, il conviendrait que, dans le respect des lois et pratiques propres à chaque pays membre, le droit du travail encadre les nouvelles formes flexibles de contrats qui se développent pour poursuivre, dans des conditions nouvelles, son rôle protecteur et d'équilibre de la relation de travail, ainsi que de garantie de la sécurité juridique pour les parties en cas de licenciement motivé, d'accident du travail ou de maladie professionnelle; par ailleurs, le droit du travail moderne devrait permettre aux salariés de se constituer des droits en matière de parcours professionnel tout au long de leur vie active, pour pouvoir alterner la formation permanente, des formes diverses de contrats qui à un moment ou un autre peuvent répondre à des besoins individuels d'adaptation du travail et de la vie privée, de promotion ou de reconversion professionnelle, etc., les employeurs ayant quant à eux tout à gagner, à long terme, du travail fourni par des salariés satisfaits.

3.1.3 Les réformes du droit du travail doivent encourager les actions positives dans l'intérêt des plus exclus du marché de l'emploi. Sans pour autant créer d'emplois précaires, ces réformes doivent donc être des instruments permettant de trouver des voies pour entrer sur le marché du travail, y compris en encourageant l'accès à la formation tout au long de la vie et les initiatives de l'économie sociale qui proposent une intégration professionnelle.

3.1.4 Il conviendrait aussi de mieux encadrer les relations de travail triangulaires afin de préciser les droits et obligations de toutes les parties prenantes, y compris en termes de responsabilité civile ou pénale; le cas des travailleurs dépendant économiquement d'un employeur principal auquel ils sont de fait subordonnés dans la conduite du travail, devraient également jouir de protections appropriées, notamment en ce qui concerne les accidents du travail, les maladies professionnelles et la protection sociale. Dans ce domaine, les modifications des normes ne doivent cependant s'effectuer qu'après mûre réflexion et auront à tenir compte des spécificités des différents groupes de travailleurs indépendants ayant un lien de dépendance économique (par exemple, dans le cas de ceux qui exercent une activité de vente directe) afin de ne pas les priver de leurs sources de revenus et d'une forme d'activité qui répond à leurs attentes.

3.1.5 En outre, la lutte contre le travail non déclaré et la formalisation des relations de travail dans le cadre légal sont indispensables; un renforcement des inspections du travail est souhaitable à cet égard, et plus généralement pour garantir l'effectivité des dispositions légales ou contractuelles applicables.

3.1.6 La recommandation 198 de l'OIT sur la relation de travail, adoptée par la Conférence internationale du travail en juin 2006, offre des sources importantes d'inspiration aux États membres pour l'adaptation du droit du travail aux évolutions technologiques, économiques et sociales qui modifient en profondeur la production, les services et les échanges mondiaux depuis plus d'une vingtaine d'années ⁽³⁾.

3.2 *L'adaptation du droit du travail et des conventions collectives peut-elle contribuer à améliorer la flexibilité et la sécurité dans l'emploi et à réduire la segmentation du marché du travail? oui/non*

3.2.1 La pratique montre que sans régulation pertinente, la multiplication des contrats flexibles augmente la segmentation du marché et accroît l'insécurité, par exemple en termes de revenus plus faibles dans les contrats les plus répandus (temps partiel), ce qui ne permet pas de faire face aux besoins fondamentaux de manière satisfaisante, et en termes de moindre protection sociale (seuils d'accès aux prestations chômage, à une retraite complémentaire, à une formation continue). L'amplitude de la journée de travail devrait également être prise en compte, car en cas de fractionnement du temps partiel ou du temps plein au long de la journée, les travailleurs ne peuvent disposer en pratique du temps non travaillé pour leurs poursuites personnelles.

3.2.2 La pratique montre encore que les contrats flexibles les plus répandus (CDD et temps partiel) sont souvent offerts à des personnes, qui souhaiteraient plutôt un emploi à temps plein. Si ces types de contrats peuvent constituer un point de départ pour la vie professionnelle des jeunes ou une opportunité de réconcilier travail et vie de famille, ou études et travail, ils ne sont pas toujours le résultat d'un choix volontaire. Les travailleurs âgés trouvent difficilement des emplois, même à durée déterminée. La fragmentation du marché n'est pas imputable aux travailleurs; elle résulte d'un choix des employeurs qui, en dernière instance, décident unilatéralement du type de contrat à offrir. Le droit du travail doit viser à empêcher les discriminations envers les jeunes, les femmes et les travailleurs âgés dans l'accès au marché du travail et dans les rémunérations.

3.2.3 Pour que la flexibilité soit choisie, non discriminatoire, pour offrir davantage de sécurité, permettre aux travailleurs d'organiser leur vie de manière autonome (jeunes en CDD contraints de vivre chez leurs parents compte tenu du coût trop élevé du logement, famille monoparentale dont le parent est dans un contrat à temps partiel non choisi, devenant souvent ainsi un(e) travailleur(se) pauvre), il convient d'engager des réformes profondes du droit du travail dans le sens indiqué dans la réponse à la première question, en priorité par le dialogue social, tripartite ou bipartite selon les pays et au niveau approprié.

⁽³⁾ Le groupe des employeurs n'a pas soutenu l'adoption de la Recommandation n° 198 de l'OIT sur la relation de travail.

3.3 *La réglementation existante — sous la forme de lois et/ou de conventions collectives — freine-t-elle ou stimule-t-elle les entreprises et les travailleurs dans leurs efforts pour saisir les opportunités d'accroître la productivité et s'adapter aux nouvelles technologies et aux changements liés à la concurrence internationale? Comment la qualité de la réglementation applicable aux PME peut-elle être améliorée, tout en préservant les objectifs de celle-ci?*

3.3.1 Le Comité ne peut répondre à la place des 27 États membres. Il formule cependant quelques observations particulières; faire face à la concurrence, c'est innover la plupart du temps, ou jouer l'atout qualité.

3.3.2 Les facteurs réels de productivité consistent dans la compétence des travailleurs et donc la formation et l'expérience, ainsi que la mise en œuvre de nouvelles technologies, ce qui dépend des investissements d'éducation formation et de recherche développement, tant publics que privés (ce sont ces derniers qui font essentiellement défaut en Europe).

3.3.3 La réglementation (légale ou contractuelle comme le cadre d'action des partenaires sociaux sur la formation) doit donc viser à poursuivre l'éducation et la formation et l'adaptation aux nouvelles technologies dans le cadre du travail ou de la carrière professionnelle, et concerner équitablement les différentes catégories de salariés; l'entreprise qui veut former les compétences et les retenir supportera un effort, partagé avec les pouvoirs publics ou des institutions adéquates. En retour, l'entreprise bénéficiera d'un avantage concurrentiel et les travailleurs d'une employabilité accrue; la législation peut favoriser l'amélioration des compétences et des qualifications en organisant ou facilitant la mise en place des financements, des structures de formation, en précisant des droits et des incitations à la formation (congé-formation, épargne-temps) sur la carrière professionnelle (à travers contrats et employeurs successifs), selon les lois et pratiques en vigueur ou à mettre en place, et la négociation collective ⁽⁴⁾.

3.3.4 Une mutualisation des efforts de qualification-formation peut être encouragée par la législation et des financements locaux en ce qui concerne les PME, par exemple, afin de répartir les coûts sur un territoire, compte tenu de l'impossibilité pour les très petites entreprises (TPE) et les travailleurs indépendants d'organiser et financer des formations d'une certaine durée, en dehors de l'acquisition d'expérience dans l'emploi lui-même.

3.3.5 Le droit du travail au sens large ne peut cependant se saisir que d'une partie restreinte (formation continue, implication des travailleurs) des éléments indispensables à la maîtrise de nouvelles technologies et à l'adaptation aux mutations industrielles et sociales; l'enseignement supérieur, la recherche, le capital risque, les «incubateurs» de start-up et les pôles d'innovation ont aussi leur rôle à jouer dans le cadre d'une politique industrielle compétitive et coordonnée, au plan régional, national et européen.

⁽⁴⁾ Voir OCDE, PISA 2003 et PISA 2006 sur l'efficacité des systèmes éducatifs; les pays nordiques européens y sont très bien classés, en premier la Finlande.

3.4 *Comment faciliter le recrutement au moyen de contrats à durée indéterminée et déterminée, que ce soit par la voie législative ou le biais de conventions collectives, de manière à accroître la souplesse de ces contrats tout en garantissant un niveau suffisant de sécurité dans l'emploi et de protection sociale?*

3.4.1 Une telle approche est difficilement recevable, si la flexibilité suppose des formes d'embauche soit plus nombreuses, soit plus précaires; la flexicurité se définit comme la possibilité d'associer différents types de flexibilité et de sécurité en matière d'emploi, dans le but de renforcer d'une manière équilibrée la capacité d'adaptation du salarié comme de l'entreprise, tout en les protégeant tous deux des risques. La flexicurité est donc plus qu'un équilibre entre la flexibilité externe et le système de sécurité sociale. Plus le contrat est flexible, plus la sécurité dans l'emploi est faible, et plus la protection doit être forte (protection sociale, parcours professionnel sécurisé ou sécurité professionnelle sur toute la vie active) ⁽⁵⁾.

3.4.2 La question implique que la flexibilité crée des emplois; aucune démonstration ni preuve n'accompagne cette assertion. La sécurité dépend davantage du droit social, non traité par le livre vert.

3.5 *Cela vaudrait-il la peine d'envisager de combiner un assouplissement de la législation de protection de l'emploi à un système bien conçu de soutien aux chômeurs, sous la forme de compensations pour perte de revenu (politiques passives du marché du travail) mais aussi de politiques actives du marché du travail?*

3.5.1 Un soutien aux chômeurs véritablement bien conçu doit, en tout état de cause et quelque soit le niveau de «protection» de l'emploi, être assorti de formations sérieuses ou de recyclages crédibles. Un tel soutien suppose en outre une aide sur mesure pour les entreprises disposées à engager des personnes situées en marge du marché du travail (chômeurs de longue durée, etc.). Une «politique active du marché du travail» ne signifie pas «obligation d'accepter tout emploi proposé, même moins qualifié et moins bien payé sous peine de perdre toute allocation».

3.5.2 Selon l'histoire, la situation sociale, la place des négociations collectives, les solutions varieront selon les pays; la subsidiarité est appelée à jouer un rôle important en matière de droit du travail, y compris dans la mise en œuvre des directives européennes, qu'elles résultent d'un accord-cadre européen ou d'une initiative communautaire; il est certain que le niveau communautaire doit aussi prendre ses responsabilités, encourager la négociation, soumettre des propositions concrètes dans ses domaines de compétences, et ne pas confondre «meilleure législation» avec «dérégulation».

⁽⁵⁾ Dans ce contexte, il est important de rappeler qu'en Europe, 78 % des contrats de travail sont à temps plein et à durée indéterminée et que 18,4 % des travailleurs travaillent à temps partiel sur la base de contrats à durée indéterminée. Les contrats à durée déterminée concernent environ 14,5 % de la force de travail de l'Union européenne tandis que 2 % des emplois dans l'UE27 sont des emplois temporaires, néanmoins, plus de 60 % des nouveaux contrats de travail sont des contrats flexibles.

3.6 *Quel pourrait être le rôle de la loi et/ou des conventions collectives négociées par les partenaires sociaux dans la promotion de l'accès à la formation et les transitions entre les différentes formes de contrats afin de soutenir la mobilité verticale tout au long d'une vie professionnelle pleinement active?*

3.6.1 Il est essentiel de disposer de supports normatifs solides et pérennes pour assurer la formation permanente et les transitions professionnelles; le poids respectif de la norme et de la convention collective varieront, en fonction des «modèles» existants dans des pays ou les conditions législatives, sociales, et la force des organisations représentatives, ainsi que les traditions et pratiques différent, en fonction de l'histoire sociale et des moyens de garantir le respect sur le très long terme des compromis acceptés par les partenaires sociaux. Cela revient à la création d'un véritable statut protecteur du salarié.

3.6.2 Le système à mettre en place s'inscrit à la fois dans les contrats de travail, et doit se matérialiser dans des institutions qui assurent le soutien des transitions, soutien financier (formes de financement à négocier ou discuter) et établissements de formation publics, collectifs ou mutualisés, ou conceptions formatives de travail dans l'entreprise (entreprise qualifiante) avec reconnaissance des qualifications ainsi acquises.

3.6.3 C'est sur ce terrain que le droit du travail pourrait contribuer de la manière efficace aux objectifs de Lisbonne, tant sur le terrain de la société de la connaissance que sur celui d'une sécurité qui permette d'organiser sa vie, d'envisager l'avenir et de construire des projets, ce qui contribue aussi directement à la productivité et à la qualité du travail.

3.7 *Les définitions juridiques nationales du travail salarié et du travail indépendant doivent-elles être clarifiées de manière à faciliter les transitions en toute bonne foi entre le statut de salarié et celui de travailleur indépendant et inversement?*

3.7.1 La réflexion peut certes être engagée, sur la base d'études comparatives suffisamment approfondies, mais cette question semble largement théorique, dans la mesure où l'harmonisation du droit du travail ou de la protection sociale ne sont pas à l'ordre du jour; les définitions nationales et les jurisprudences qui leur correspondent sont opérationnelles, et il semble plus approprié de les conserver, car il s'agit de la summa divisio entre droit du travail et droit civil (commercial).

3.8 *Est-il nécessaire de prévoir un «socle de droits» relatif aux conditions de travail de tous les travailleurs, indépendamment de la forme de leur contrat de travail? Quelle serait, selon vous, l'incidence de ces obligations minimales sur la création d'emplois et la protection des travailleurs?*

3.8.1 Tout dépend de ce que l'on inscrit dans ce «socle de droits relatifs aux conditions de travail»; s'il s'agit de questions comme la durée du travail, la modulation des horaires, la rémunération, elles sont déterminées par la forme du contrat et les conditions générales légalement applicables.

3.8.2 S'il s'agit des droits de participation, des libertés fondamentales, du principe d'égalité et de la non discrimination, de droit à la protection contre les aléas — accidents, maladie, chômage ... —, etc., il est évident qu'ils sont, par nature, indépendants du contrat de travail, en tant que droits fondamentaux. Il est absolument exclu d'envisager leur qualification «d'obligations minimales» ou leur «flexibilité».

3.9 *Pensez-vous que les responsabilités des différentes parties aux relations de travail multiples devraient être précisées, pour déterminer à qui incombe la responsabilité du respect des droits du travail? Serait-il faisable et efficace de recourir à la responsabilité subsidiaire pour établir cette responsabilité dans le cas de sous-traitants? Dans la négative, voyez-vous d'autres moyens permettant de garantir une protection suffisante des travailleurs parties à des relations de travail triangulaires?*

3.9.1 Le droit du travail repose sur un ordre public social, qui s'impose à toutes les parties. Les donneurs d'ordres doivent disposer d'un certain pouvoir de contrôle ou de supervision sur leurs sous-traitants, et prendre la précaution d'inscrire certains principes (respect des normes en vigueur, sociales et techniques) dans les contrats, s'ils ne veulent pas se trouver contre leur gré complices de violations du droit du travail ou d'autres normes nationales applicables au chantier ou à l'établissement de travail.

3.9.2 Une responsabilité solidaire, avec faculté pour le donneur d'ordre de se retourner contre les sous-traitants défaillants paraît la solution la plus protectrice des droits des travailleurs, qui peuvent avoir de grandes difficultés pour se défendre eux-mêmes si le siège social du sous-traitant est dans un autre pays, éventuellement tiers, alors qu'ils travaillent sur un chantier du donneur d'ordre qui en assure la direction. Cette règle de solidarité, pour les conditions de travail et la garantie du paiement des salaires, devrait s'appliquer, que le donneur d'ordre soit une personne de droit privé ou de droit public, ou un établissement mixte.

3.9.3 Il y a lieu d'améliorer la protection des employés travaillant à l'étranger. Les sous-traitants non nationaux devraient cotiser aux caisses ou institutions destinées à protéger les créances des salariés en cas de défaillance de l'employeur; les États membres devraient également prévoir des dispositions légales en matière d'indemnisation du rapatriement éventuel dans les obligations du donneur d'ordre en cas de défaillance de son sous-traitant.

3.9.4 Un des problèmes des relations de travail triangulaires, voire emboîtées, réside dans des risques plus grands, pour les employés/travailleurs, de défaillance d'un des points de la chaîne et de dilution des responsabilités. Dans le cas des employés des sous-traitants étrangers, seule la responsabilité solidaire entre le donneur d'ordre d'une part et n'importe lequel de ses sous-traitants d'autre part, soutenue par les réglementations légales, offre une protection suffisamment complète pour le respect des droits et le paiement du travail effectué et des cotisations sociales. Les systèmes de garantie nationaux adéquats, créés sur la base de la directive relative à la protection des créances des salariés en cas de défaillance de l'employeur, devraient être suffisamment efficaces, et même être étendus aux entreprises de pays tiers si leur système national de garantie est insuffisant ou inexistant; en ce cas, la responsabilité solidaire des donneurs d'ordre s'en

trouverait diminuée en proportion. En outre, les systèmes juridiques nationaux doivent prévoir un mécanisme permettant l'utilisation d'une partie des paiements des donneurs d'ordre aux sous-traitants étrangers à l'abondement d'un mécanisme de garantie de la couverture des obligations restantes de ces derniers envers leurs employés au cas de défaillance de leur employeur (6).

3.10 *Est-il nécessaire de clarifier le statut des travailleurs employés par des agences de travail intérimaire?*

3.10.1 L'absence d'un cadre juridique communautaire entraînerait des risques d'abus, comme le contournement de la législation sur le détachement temporaire. Il serait utile de tout faire pour que le Conseil parvienne à un consensus qui permettrait d'instaurer des règles régissant les principes de fonctionnement des agences de travail intérimaires au niveau européen.

3.11 *Comment pourrait-on adapter les obligations minimales en matière d'aménagement du temps de travail afin d'offrir plus de flexibilité aux employeurs et aux travailleurs, tout en garantissant un niveau élevé de protection de la santé et de la sécurité des travailleurs? Quels devraient être les aspects de l'aménagement du temps de travail à traiter en priorité par la Communauté?*

3.11.1 La directive de 1993 en vigueur, sous réserve de l'inclusion de la jurisprudence de la Cour, offre un cadre protecteur qui peut être encore aménagé, complété ou développé au niveau national en tant que de besoin, notamment par le biais de la négociation collective à différents niveaux.

3.11.2 La question reconnaît implicitement le lien entre durée/amplitude des horaires de travail et les risques d'accidents ou d'atteintes à la santé; il existe en effet un tel lien, et la réduction du temps de travail effectif peut, sur le long terme, améliorer l'état de santé des travailleurs, avant tout par la réduction du stress et de la fatigue permanente auxquels ils sont soumis, permettant, par la même occasion de créer de nouveaux emplois.

3.12 *Comment les droits du travail des travailleurs effectuant des prestations dans un contexte transnational, notamment des travailleurs frontaliers, peuvent-ils être garantis dans l'ensemble de la Communauté? Pensez-vous qu'il est nécessaire d'améliorer la cohérence des définitions du «travailleur» contenues dans les directives européennes, de manière à garantir que ces travailleurs puissent exercer leurs droits du travail, quel que soit l'Etat membre dans lequel ils travaillent? Ou bien estimez-vous que les États membres devraient garder une marge de manœuvre dans ce domaine?*

3.12.1 Voir réponse question 1 et recommandation 198 de l'OIT; en raison des divergences actuelles, la définition devrait rester de la compétence des États membres, car elle concerne non seulement les contrats de travail, mais l'application du droit social (définition des bénéficiaires, des conditions d'accès aux prestations).

(6) Voir Directive 80/987/CEE du Conseil du 20 octobre 1980 relative à la protection des travailleurs salariés en cas d'insolvabilité de l'employeur (JO L 283 du 28.10.1980, p. 23).

3.12.2 Il ne semble pas y avoir un véritable problème posé par les directives européennes, qui définissent les personnes visées en fonction de la nature de la législation; une étude approfondie à ce sujet serait sans doute nécessaire, avant d'envisager un changement si cela s'avérait nécessaire.

3.13 *Pensez-vous qu'il soit nécessaire de renforcer la coopération administrative entre les autorités compétentes, de manière à ce qu'elles puissent contrôler plus efficacement le respect du droit du travail communautaire? Pensez-vous que les partenaires sociaux aient un rôle à jouer dans cette coopération?*

3.13.1 Le rôle des partenaires sociaux est indispensable, dans le contexte du dialogue social et dans l'esprit des traités et de la Charte, pour examiner la mise en œuvre et le respect du droit du travail communautaire.

3.14 *Pensez-vous que d'autres initiatives soient nécessaires au niveau de l'UE en vue de soutenir l'action des États membres dans la lutte contre le travail non déclaré?*

3.14.1 Le rôle d'Eurostat devrait être développé pour bien comprendre les phénomènes en œuvre dans les différents pays; il semble que le rôle du travail informel ou non déclaré soit sous-estimé dans la formation des PIB nationaux; si les causes sont plus inhérentes aux situations nationales particulières, comme certaines études le laissent penser, c'est l'action propre

des États membres qui devrait être particulièrement soutenue et encouragée.

3.14.2 Néanmoins, s'agissant de phénomènes mal connus, il conviendrait de clarifier les liens entre ces formes de travail et la contrefaçon, et l'importance des circuits criminels dans le travail non déclaré, les liens avec l'immigration clandestine, ce qui pourrait justifier une coopération judiciaire active au sein de l'Union, et un rôle accru de l'UE, dans la mesure où ces formes de travail affectent en outre le marché intérieur et la concurrence.

3.14.3 Les partenaires sociaux ont un rôle important à jouer dans la lutte contre le travail non déclaré et la diminution de l'économie souterraine. Des actions devraient être prises au niveau de l'Union pour encourager les partenaires sociaux des États membres à initier des projets nationaux et sectoriels, à la fois entre eux et de concert avec les autorités, afin de résoudre ces problèmes. À l'échelle communautaire, les partenaires sociaux pourraient analyser ensemble les bonnes pratiques en vigueur dans les États membres et les diffuser.

3.14.4 Pour lutter contre le travail non déclaré, il convient que les autorités des États membres engagent des actions transfrontalières efficaces de coopération, de contrôle et d'information concernant les sanctions encourues par toute personne proposant ou exerçant un travail non déclaré.

Bruxelles, le 30 mai 2007.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social européen

Les propositions d'amendement suivantes ont été rejetées au cours des délibérations, mais ont obtenu au moins un quart des suffrages:

Remplacer l'avis entier par le texte suivant:

«L'Europe est actuellement confrontée à des défis majeurs, comme une économie en mutation, passant d'une économie industrielle à une économie orientée vers les services et basée sur la connaissance, la mondialisation, le progrès technologique rapide, le vieillissement de la population européenne, la baisse des taux de natalité, et les mutations de la société et de ses besoins.

Si l'on veut relever ces défis tout en préservant notre modèle social européen, il est entre autres nécessaire de moderniser le droit du travail.

Aussi le Comité économique et social européen (CESE) salue-t-il le Livre vert de la Commission qui lance un débat public sur la modernisation du droit du travail. Les contributions à ce Livre vert enrichiront la communication que la Commission prévoit de publier sur la flexicurité. L'équilibre entre flexibilité et sécurité de l'emploi devrait permettre de satisfaire mutuellement les besoins des salariés comme ceux des entreprises.

Il convient que la modernisation du droit du travail aille dans le sens des objectifs de la stratégie de Lisbonne que sont la croissance, la compétitivité, des emplois plus nombreux et de meilleure qualité, ainsi que l'inclusion sociale. Afin d'atteindre ces objectifs, le CESE émet les propositions suivantes:

1. *Il convient de conserver la diversité existante des formes contractuelles d'emploi, pour autant qu'existe un cadre juridique stable prenant en compte les besoins des salariés ainsi que ceux des entreprises, et en particulier des PME. 78 % des contrats de travail sont à durée indéterminée et à temps plein, mais le nombre de nouvelles formules contractuelles flexibles est en augmentation dans toute l'Europe. Les contrats de travail flexibles, par exemple à temps partiel ou à durée déterminée, peuvent*

contribuer à l'acquisition de compétences de travail qui ne peuvent être enseignées dans une salle de classe, augmentant ainsi les chances de décrocher un contrat à durée indéterminée et à temps plein. Les contrats de travail flexibles peuvent constituer un bon point de départ pour la vie professionnelle future des jeunes, ainsi qu'une excellente occasion de concilier vie professionnelle et vie familiale; ils peuvent dès lors contribuer à créer un marché de l'emploi favorisant l'insertion. Il importe que ces travailleurs soient protégés contre les discriminations, conformément aux directives européennes concernant le travail à temps partiel et à durée déterminée, qui sont basées sur les conventions sociales européennes.

2. La modernisation du droit du travail doit s'opérer principalement au niveau des États membres. Le droit du travail n'étant qu'un élément du principe de flexicurité, le juste équilibre entre flexibilité et sécurité doit être défini au sein des cadres nationaux respectifs. Les réformes nationales devraient être assorties de mesures européennes visant à accroître la sensibilisation en identifiant les meilleures pratiques et en encourageant leur échange.
3. Il y a lieu d'appuyer le rôle central joué par les partenaires sociaux à l'échelon national, sectoriel et de l'entreprise pour ce qui est de moderniser le droit du travail et de parvenir à un équilibre entre flexibilité et sécurité. Les négociations collectives doivent être basées sur le principe d'autonomie des partenaires sociaux et varieront en fonction de l'histoire et de la culture des relations industrielles dans les différents États membres.
4. Il convient d'associer à une protection de l'emploi plus flexible dans le cadre de contrats de travail à durée indéterminée des politiques actives du marché de l'emploi apportant un soutien taillé sur mesure aux employés qui acquièrent de nouvelles qualifications en fonction des besoins du marché de l'emploi. Il y a lieu de se concentrer sur la sécurité de l'emploi en général plutôt que sur la protection d'emplois spécifiques. Les actions positives émanant de l'économie sociale et des entreprises devraient être soutenues afin d'intégrer sur le marché du travail les personnes souffrant au premier chef de l'exclusion. Un étroit partenariat tripartite associant employeurs, travailleurs et secteur public aide à identifier les besoins en formation et à partager les coûts. Des dispositifs de protection sociale propices à l'emploi pour les salariés ainsi que pour les indépendants devraient contribuer à faciliter les transitions entre différentes formes de travail.
5. L'emploi indépendant encourage fortement l'esprit d'entreprise, domaine où l'Europe accuse du retard par rapport à ses principaux concurrents dans le monde et qui est le meilleur indicateur du dynamisme d'une économie moderne. Il faut toutefois faire une distinction claire entre les travailleurs indépendants économiquement dépendants, d'une part, et les faux indépendants, d'autre part: ces derniers devraient bénéficier du même niveau de protection que les salariés en ce qui concerne par exemple la sécurité sociale, la sécurité et la santé, ainsi que la protection de l'emploi.
6. Le travail non déclaré fausse la concurrence et mine la base financière des systèmes nationaux de sécurité sociale et des systèmes fiscaux. Il s'agit d'un phénomène complexe aux causes multiples. La lutte contre le travail non déclaré nécessite dès lors un bon dosage de politiques: adaptation du droit du travail, simplification des obligations administratives, politiques salariales cohérentes, incitations fiscales, amélioration des infrastructures publiques et des services publics, mais aussi contrôles et sanctions dissuasives. La Commission européenne devrait par conséquent prendre l'initiative afin de rassembler les bonnes pratiques et d'encourager leur diffusion entre les États membres afin de promouvoir des mesures contre le travail non déclaré».

Exposé des motifs

Sera présenté oralement.

Résultat du vote

Pour: 89

Contre: 126

Abstentions: 7

Nouveau paragraphe 3.9.2

Ajouter un nouveau paragraphe:

«D'une manière générale, le donneur d'ordres n'a aucune possibilité d'influer sur l'accomplissement au jour le jour des obligations du prestataire vis-à-vis de ses salariés; il ne connaît pas sa situation financière, ni n'exerce d'influence sur elle; en conséquence, il n'est pas en mesure d'évaluer si le prestataire peut remplir ses devoirs envers ses salariés. De ce fait, il ne peut assumer la responsabilité du risque financier qui s'y rapporte».

Exposé des motifs

La question posée par la Commission dans le «Livre vert» est générale et ne s'applique pas aux relations transnationales. Pour cette raison, je propose d'ajouter un paragraphe d'ordre général entre les paragraphes 3.9.1 et 3.9.2. En ce cas, le paragraphe 3.9.2, qui décrit en détail les exceptions à cette déclaration générale (relations transnationales), serait correct.

Résultat du vote

Pour: 75

Contre: 122

Abstentions: 12

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de recommandation du Parlement européen et du Conseil établissant le cadre européen des certifications pour l'apprentissage tout au long de la vie»

COM(2006) 479 final — 2006/0163 (COD)

(2007/C 175/18)

Le 19 octobre 2006, le Conseil a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales et citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 2 mai 2007 (rapporteur: M. RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO).

Lors de sa 436^e session plénière des 30 et 31 mai 2007 (séance du 30 mai 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 156 voix pour, 1 voix contre et 1 abstention.

1. Conclusions

1.1 Le Comité juge nécessaire la proposition établissant un Cadre européen des certifications dès lors qu'une transparence adéquate des qualifications et des compétences est de nature à favoriser la mobilité à l'intérieur de l'Union et à rendre possible l'accès au marché du travail au niveau européen de manière normalisée et généralisée, en permettant la reconnaissance et l'utilisation dans un État membre de certifications obtenues dans un autre. Toutefois, le modèle proposé présente certaines difficultés qui peuvent ralentir sa mise en pratique et qui sont soulignées dans le présent avis.

1.2 Le CESE note que la forme juridique choisie pour l'approbation de la proposition est la recommandation, formule qui, comme stipulé à l'article 249 du traité instituant la Communauté européenne, n'est pas contraignante.

1.3 Le CESE estime qu'il faut davantage de clarté et de simplicité dans les descripteurs du modèle, en particulier pour les qualifications professionnelles, afin qu'elles soient plus faciles à comprendre pour les citoyens en général, les entreprises et les experts. Cette simplification devrait être assortie d'une annexe qui permettrait aux États membres de disposer d'une référence sur laquelle s'appuyer, ce qui conférerait une cohérence à tout le système de références que l'on entend mettre en place.

2. Introduction

2.1 La proposition sur laquelle le CESE émet son avis répond à l'un des objectifs fixés, en 2000, par le Conseil européen de Lisbonne, lequel était parvenu à la conclusion qu'en améliorant la transparence des certifications et en favorisant l'apprentissage tout au long de la vie, il serait possible de parvenir à aménager les systèmes éducatifs d'enseignement et de formation de manière à atteindre les buts qu'il s'était assignés en matière de compétitivité, de croissance, d'emploi et de cohésion sociale en Europe.

2.2 En 2002, le Conseil européen de Barcelone avait repris cette conclusion à son compte. La résolution qu'il avait adoptée invitait les États membres à encourager la coopération et à jeter des ponts entre les apprentissages formels, non formels et infor-

mels, estimant qu'il s'agissait d'une condition indispensable pour créer un espace européen de l'apprentissage tout au long de la vie qui fasse fond sur les acquis du processus de Bologne, toute cette démarche étant engagée pour arriver à ce qu'en 2010, les systèmes européens d'enseignement et de formation soient devenus une référence mondiale du point de vue qualitatif.

2.3 La même année, le Conseil européen de Séville invitait la Commission à développer, en coopération étroite avec le Conseil lui-même et les États membres, un cadre pour la reconnaissance des certifications en matière d'enseignement et de formation.

2.4 Le rapport intermédiaire que le Conseil et la Commission ont adopté en 2004 sur la réalisation du programme de travail «Éducation et formation 2010» a signalé qu'il s'imposait d'élaborer un cadre européen des certifications (CEC). À l'automne 2004, le Conseil de Copenhague a insisté lui aussi sur la priorité à donner à l'élaboration d'un tel cadre, qui soit ouvert et souple, se fonde sur la transparence et la reconnaissance mutuelle et constitue un point de référence commun dans les domaines de l'enseignement et de la formation.

2.5 La conférence des ministres de l'enseignement supérieur qui s'est réunie à Bergen au printemps 2005 et a procédé à l'adoption d'un cadre européen des certifications de l'enseignement supérieur a insisté sur la nécessité de préserver la complémentarité de cet instrument avec l'espace européen de l'enseignement supérieur.

2.6 Dans le contexte de la stratégie de Lisbonne révisée, les lignes directrices pour l'emploi portant sur la période 2005-2008 soulignent elles aussi qu'il y a lieu d'instaurer des filières souples d'apprentissage, en accroissant également les possibilités de mobilité pour les étudiants et les personnes en formation, ainsi qu'en améliorant la transparence des certifications et la validation des apprentissages non formels dans toute l'Europe.

2.7 Le Conseil européen de mars 2005 a mis l'accent sur l'adoption d'un cadre européen des certifications en 2006. Cette résolution a été endossée par le Conseil qui s'est déroulé en mars 2006.

2.8 L'élaboration de la proposition à l'examen et, plus concrètement, des descripteurs qui définissent le cadre européen des certifications (CEC) représente l'aboutissement d'un processus systématique de consultation mené par la Commission, avec la collaboration du Cedefop et du groupe de suivi du processus de Bologne. Elle a été fondée sur le document de travail intitulé «Vers un cadre européen des certifications professionnelles pour la formation tout au long de la vie», auquel ont contribué les trente-deux pays participants au programme de travail «Éducation et formation 2010»⁽¹⁾, les partenaires sociaux européens, les organisations sectorielles, les établissements d'enseignement et les organisations non gouvernementales, et s'est effectuée par le biais des discussions de la conférence de Budapest, de février 2006, et de l'activité déployée par les groupes d'experts et de consultants qui ont assisté la Commission.

2.9 Après analyse de l'impact que produirait la mesure suivant les différentes options disponibles pour présenter cette proposition de création du cadre européen des certifications, la formule qui a été retenue a été celle d'une recommandation du Parlement européen et du Conseil.

2.10 Fin septembre 2006, le Parlement européen a adopté un rapport sur la création du cadre européen de qualifications⁽²⁾.

3. Résumé de la proposition

3.1 La proposition de recommandation fournit un outil de référence qui offrira la possibilité de comparer les niveaux des certifications des différents systèmes nationaux en la matière et repose sur une série de huit niveaux de référence, qui sont décrits en termes d'acquis de l'apprentissage et couvrent l'enseignement général et l'enseignement destiné aux adultes, l'enseignement et la formation professionnels et l'enseignement supérieur. Elle comprend le texte de la recommandation, une série de définitions et deux annexes, dont la première fournit les descripteurs définissant les niveaux du cadre européen des certifications et la seconde, les principes de l'assurance de la qualité dans l'enseignement et la formation.

3.2 Le Parlement européen et le Conseil recommandent aux États membres:

- d'utiliser ce cadre comme un outil de référence pour comparer les niveaux de certification,
- de mettre en correspondance pour 2009 leurs systèmes de certification avec le cadre européen et de développer des cadres nationaux de qualifications,
- de veiller à ce que d'ici 2011, les nouvelles certifications et les documents Europass fassent tous mention du niveau qui leur correspond dans ce cadre,
- d'adopter une approche basée sur les acquis de l'apprentissage pour décrire et définir les certifications,
- de favoriser la validation des apprentissages non formels et informels,

- de désigner un centre national chargé de soutenir et de coordonner les relations entre le système national des certifications et ledit cadre, afin:
- de mettre en relation les niveaux des deux dispositifs,
- de promouvoir et d'appliquer les principes de l'assurance de qualité lors de l'établissement de ces correspondances,
- de s'assurer que ces corrélations entre niveaux soient effectuées selon une méthodologie transparente,
- de fournir aux parties prenantes des indications sur ces liens et de garantir leur participation.

3.3 Le Parlement européen et le Conseil appuient la Commission dans son intention:

- d'assister les États membres et les organisations internationales du secteur dans l'utilisation des niveaux de références et des principes du cadre européen des certifications,
- de créer un groupe consultatif pour ce cadre, qui sera chargé de contrôler, coordonner et vérifier du point de vue de la qualité et de la cohérence le processus de sa mise en correspondance avec les systèmes de certification,
- de contrôler les mesures prises et de faire part au Parlement européen et au Conseil, cinq ans après son adoption, de l'expérience acquise et des conséquences à en tirer.

3.4 L'annexe I décrit les huit niveaux de référence qui ont été distingués en fonction de l'acquis de l'apprentissage et qui sont basés sur les choses que la personne sait, comprend et est capable de faire. Dans les descripteurs de niveaux, ces éléments se déclinent en savoirs, aptitudes et compétences.

4. Observations générales

4.1 Le Comité accueille favorablement la proposition de recommandation qui est soumise à son appréciation, moyennant les observations reprises dans le présent avis. À ses yeux, il convient qu'en matière de qualifications et de compétences, l'instauration d'une transparence appropriée favorise la mobilité intracommunautaire et ouvre la possibilité d'un accès au marché du travail à l'échelon européen sous une forme normalisée et généralisée, car elle permet l'utilisation de certificats dans un État membre autre que celui où ils ont été obtenus.

4.2 Dans les conclusions de son avis⁽³⁾ sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles⁽⁴⁾, le Comité économique et social européen s'est prononcé en faveur d'une plate-forme commune qui couvrirait tout le champ de la reconnaissance des certifications, en l'occurrence l'enseignement supérieur, l'enseignement et la formation professionnels ainsi que l'apprentissage informel et non formel. Nous considérons que le cadre européen des certifications pose un jalon important sur la voie de la reconnaissance et de la transparence des certifications.

⁽¹⁾ SEC(2005) 957.

⁽²⁾ A6-0248/2006 (rapporteur: M. MANN).

⁽³⁾ Avis du CESE du 18.9.2002 sur la «Reconnaissance des qualifications professionnelles», rapporteur: M. EHNMARK, (JO C 61 du 14.3.2003).

⁽⁴⁾ COM(2002) 119 final.

4.3 Étant fondé sur les acquis de l'apprentissage, le cadre européen des certifications devrait contribuer à améliorer l'adéquation entre les besoins du marché de l'emploi et l'offre d'éducation et de formation, en facilitant également la validation de l'apprentissage non formel et informel et en favorisant par là le transfert et l'utilisation des qualifications entre les différents pays et systèmes d'enseignement et de formation. Si l'on y ajoute l'incidence que les niveaux de référence auront pour l'emploi, ce faisceau d'avantages constitue, de l'avis du Comité, le principal apport de l'initiative.

4.4 Le Cadre européen des certifications doit couvrir les besoins d'apprentissage individuel. La validation des connaissances, les compétences et leur intégration sociale, l'employabilité et le développement ainsi que l'utilisation des ressources humaines. La validation de l'apprentissage non formel et informel des travailleurs européens doit être l'une des priorités qui inspireront le Cadre européen des certifications.

4.5 Le Comité considère que d'une manière générale, le cadre européen des références contribuera à rendre les systèmes européens d'éducation et de formation plus lisibles aux yeux des citoyens et à leur en faciliter l'accès. Les travailleurs de l'Union européenne et les employeurs susceptibles d'embaucher ces citoyens doivent disposer d'un cadre de référence qui permettent de comparer les qualifications obtenues dans un ou plusieurs États membres avec les certifications de références dans un autre pays de l'Union où ils doivent se rendre pour y travailler. Dans cette perspective, le Comité porte un jugement positif sur les effets qui découleront de la proposition pour progresser sur la voie de l'élimination des obstacles à la mobilité transnationale. Le Cadre européen des certifications qualifications devrait construire des ponts entre les systèmes de formation, facilitant la mobilité entre la formation professionnelle et l'enseignement général, y compris l'enseignement supérieur.

4.6 En ce qui concerne la forme juridique dans laquelle a été coulé le cadre européen des certifications, le Comité comprend l'analyse que la Commission a réalisée dans le document d'évaluation de l'impact qu'aura la proposition de recommandation ⁽⁶⁾ et reconnaît que les États membres ont suivi dans une plus ou moins large mesure les recommandations qui ont été formulées successivement dans le domaine de l'éducation, de la formation et de la mobilité. Il n'en estime pas moins que de par sa nature d'acte qui n'a pas valeur contraignante et partant, n'inclut aucune obligation juridique pour ses destinataires, l'instrument de la recommandation pourrait se révéler déficient dans son application, n'offrant pas la possibilité d'atteindre l'objectif recherché sur le moyen terme, surtout si la référence doit être instaurée via d'hypothétiques «cadres nationaux des certifications» (CNC) propres à chaque État membre.

4.7 Pour avancer encore dans le sens de cet éventuel scénario et en se situant dans la ligne des avancées obtenues lors de la conférence tenue à Budapest en février 2006, cinq pays de l'Union avaient déjà créé un cadre national des certifications, tandis que les autres avaient soit entrepris d'en développer un, soit exprimé leur intention de le faire ou manifesté une attitude favorable à cette perspective, soit décliné cette possibilité au plan national.

4.8 Cette amorce de mise en œuvre donne à penser au Comité que la réalisation de ce projet soulèvera des difficultés qui pourront être de taille et qu'en l'absence de cadres nationaux de certifications, le cadre européen en la matière souffrira d'un

déficit de substance, puisque comme le dit si bien la Commission dans son document «Vers un cadre européen des certifications professionnelles pour la formation tout au long de la vie» ⁽⁶⁾: «Dans la perspective d'un cadre européen des certifications professionnelles, l'approche optimale serait que chaque pays construise un cadre national des certifications professionnelles unique et relie ce cadre national des certifications professionnelles unique à un cadre européen des certifications professionnelles».

4.9 Reprenant littéralement à son compte un des points de la résolution du Conseil du 27 juin 2002 sur l'éducation et la formation tout au long de la vie, le Comité considère qu'une des priorités à observer est de veiller à une validation et à une reconnaissance réelles des qualifications formelles ainsi que de l'éducation et de la formation non formelles et informelles entre les pays et les secteurs d'éducation et de formation grâce à une plus grande transparence et à une meilleure assurance de qualité ⁽⁷⁾. Tout en se ralliant ainsi à cette position, il ne peut que garder en mémoire que dans cette même résolution, le Conseil demandait à la Commission de développer un cadre pour la reconnaissance des qualifications dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la formation professionnelle. Fort de ce nouvel argument, le Comité tient dès lors à insister sur le fait que l'effort engagé afin de mettre au point les huit niveaux de référence du cadre européens des certifications ne doit pas, à l'aboutissement du processus, être tributaire du bon vouloir des États membres, c'est-à-dire être soumis, in fine, à la procédure juridique de la recommandation.

4.10 Pour le Comité, il est nécessaire que la Commission démêle les répercussions juridiques que subirait ce processus si un ou plusieurs États membres n'adoptaient pas leur cadre national des certifications ou ne le mettaient pas en relation avec le cadre européen. Dans la perspective d'un tel cas de figure, le Comité pense que la Commission ferait bien de fournir une analyse des solutions envisageables face à un scénario de ce genre, l'objectif étant de ne pas perdre ultérieurement la capacité de riposter à pareilles situations imprévues. L'incitation des États membres à adopter cet instrument est une nécessité dont doit tenir compte le document définitif.

4.11 Du point de vue du Comité, l'objectif n'est pas de construire un système d'éducation et de formation qui serait uniforme au sein de l'Union européenne, ni de prétendre dicter aux États membres quelles sont les qualifications que leurs établissements d'enseignement doivent octroyer. Le message qu'il entend faire passer est qu'il est nécessaire de consolider les étapes qui sont franchies dans la quête de transparence, ainsi que le transfert des qualifications entre les différents États membres. Cela nécessite aussi des mécanismes perfectionnés de garantie de la qualité, notamment des délivreurs des certifications, au niveau des États membres. En l'absence d'un tel cadre d'intervention, la mobilité des étudiants et des personnes en formation n'a guère de sens, tandis que la mobilité des travailleurs devient plus malaisée.

Aux niveaux national et régional, les décisions relatives au Cadre national des certifications devraient être adoptées de concert avec les partenaires sociaux. Ces partenaires, ainsi que les autorités compétentes, devraient définir et appliquer des principes, des normes et des objectifs en vue de la conception du Cadre national des certifications. De même, il faut tenir compte du rôle des organisations de la société civile liées à ce domaine.

⁽⁶⁾ COM(2006) 479 final.

⁽⁶⁾ SEC(2005) 957.

⁽⁷⁾ DOC C 163/1, du 9 juillet 2002.

4.12 La proposition de recommandation prévoit la création d'un groupe consultatif pour le cadre européen des certifications, qui assumera un rôle de contrôle, de coordination et de vérification en ce qui concerne la qualité et la cohérence du processus par lequel il sera mis en correspondance avec les systèmes de certification. Soucieux de garantir l'homogénéité des critères utilisés pour relier ces dispositifs nationaux, d'une part, et le cadre européen, d'autre part, le Comité considère que ce groupe devra quant à lui, vu la qualification des membres proposés pour en faire partie, avoir notamment pour mission de valider, en aval de leur instauration, les corrélations qui seront établies entre les niveaux des premiers et du second.

5. Observations particulières

5.1 À la fin de la page 10 de la version française de la proposition de recommandation, il est fait référence aux 25 États membres de l'Union. Cette référence doit être modifiée pour inclure les 26^e et 27^e États entrés lors du dernier élargissement.

5.2 Le Comité estime que les mentions de dates qui sont faites dans les recommandations aux états membres, et plus concrètement celle qui figure au paragraphe 2, sont précipitées compte tenu de la situation dans laquelle se trouvent les différents États membres en ce qui concerne leur cadres nationaux de certification. La date est facultative mais étant donné la situation, le délai est susceptible d'être plus long.

5.3 Parmi les missions que la proposition de recommandation réserve à la Commission, figure celle mentionnée au paragraphe 3 de superviser les mesures adoptées et d'informer le Parlement européen et le Conseil sur l'expérience acquise, en prévoyant un éventuel réexamen de la recommandation. Le Comité estime que pour être fidèle à l'esprit des articles 149.4 et 150.4 du traité instituant la Communauté européenne, il convient d'inclure parmi les destinataires du rapport le Comité économique et social européen.

5.4 Pour ce qui touche aux descripteurs fixés dans l'annexe I de la proposition de recommandation et s'agissant des critères sur lesquels doit se fonder la mise en relation des niveaux, le Comité pense qu'il conviendrait d'en simplifier le libellé, pour qu'ils deviennent plus compréhensibles, clairs et concrets, en utilisant un langage moins académique et plus proche de la formation professionnelle. Cette annexe énumérant les descripteurs pourrait être complétée par une autre, de nature explicative, grâce à laquelle il serait possible de rattacher les certifications aux différents niveaux et de faciliter ainsi leur transposition ultérieure à des fins de comparaison entre les États membres.

5.5 La clarté des définitions permet de mieux comprendre le sens des termes employés dans le document à l'examen. En ce sens, le Comité estime que certaines définitions contenues dans le document de la Commission intitulé «*Vers un Cadre européen des certifications professionnelles pour la formation tout au long de la vie*»⁽⁸⁾ sont plus claires que celles de la proposition de recommandation dont il est question. Concrètement et à titre d'exemple, nous proposons que la définition du terme «compétences» soit remplacée par celle qui figure à la page 47 du document précité.

5.6 Le Comité marque son accord avec la correspondance établie entre les trois derniers niveaux du cadre européen des certifications et les titres académiques octroyés dans les différents échelons du cursus de Bologne (licence, maîtrise et doctorat). Dans ces stades de la formation, les savoirs, aptitudes et compétences acquis doivent être classés selon l'apprentissage réalisé à travers la formation universitaire reçue.

5.7 Le Comité estime lui aussi qu'il s'impose de continuer à appliquer des critères de qualité à tous les niveaux de l'éducation et de la formation dans les États membres. Il s'est prononcé à plusieurs reprises en ce sens, que ce soit dans son avis sur la proposition de recommandation du Conseil concernant la coopération européenne visant à la garantie de la qualité dans l'enseignement supérieur⁽⁹⁾ ou dans celui qu'il a consacré à la proposition de recommandation du Parlement européen et du Conseil concernant la poursuite de la coopération européenne visant la garantie de la qualité dans l'enseignement supérieur⁽¹⁰⁾. Dans le second de ces textes, il a fait valoir, plus concrètement, que «l'exigence d'une qualité élevée dans l'éducation et la formation est un élément central si l'on veut atteindre les objectifs fixés dans le cadre de la stratégie de Lisbonne».

5.8 Le Comité adhère globalement au contenu de l'annexe II de la proposition de recommandation. Il juge cependant que pour s'inscrire dans les tendances qui se manifestent actuellement dans tous les domaines en matière de qualité, il conviendrait plutôt de l'intituler «Principes relatifs à une amélioration continue de la qualité de l'éducation et de la formation» et d'en adapter le texte en conséquence.

5.9 Le Comité recommande aux États membres et à leurs établissements d'éducation et de formation ainsi qu'aux partenaires sociaux de travailler avec le modèle de la Fondation européenne pour la gestion de qualité (EFQM). Ce schéma accrédité, qui bénéficie du soutien de l'Union européenne, pourrait constituer la référence autour de laquelle les centres d'enseignement axeraient leur démarche d'amélioration permanente de la qualité.

Bruxelles, le 30 mai 2007.

Le Président

du Comité économique et social européen

Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁸⁾ SEC(2005) 957.

⁽⁹⁾ Avis du CESE du 29.10.1997 sur la «Coopération européenne en matière de garantie de la qualité dans l'enseignement supérieur», rapporteur: M. RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO, (JO C 19 du 21.1.1998).

⁽¹⁰⁾ Avis du CESE du 6.4.2005 sur la «Garantie de la qualité dans l'enseignement supérieur», rapporteur: M. SOARES, (JO C 255 du 14.10.2005).

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Une stratégie de l'Union européenne pour aider les États membres à réduire les dommages liés à l'alcool»

COM(2006) 625 final

(2007/C 175/19)

Le 24 octobre 2006, la Commission a décidé, en vertu de l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de saisir le Comité économique et social européen d'une demande d'avis sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 2 mai 2007 (**M^{me} van TURNHOUT**, rapporteuse, et **M. JANSON**, corapporteur).

Lors de sa 436^e session plénière des 30 et 31 mai 2007 (séance du 30 mai 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 96 voix pour, 14 voix contre et 6 abstentions.

1. Résumé

1.1 Le Comité économique et social européen (CESE) accueille favorablement la communication de la Commission sur une stratégie de l'Union européenne pour aider les États membres à réduire les dommages liés à l'alcool. Toutefois, le Comité regrette que la communication se situe bien en deçà de la «stratégie globale» qui a été demandée dans les conclusions du Conseil du 5 juin 2001.

1.2 Le présent avis traite une question de santé publique: la réduction des dommages liés à l'alcool. La consommation nocive et dangereuse d'alcool ainsi que la consommation d'alcool avant l'âge légal contribuent aux dommages liés à l'alcool.

1.3 Le CESE aurait attendu de la Commission qu'elle apporte une analyse plus complète et plus transparente de tous les domaines d'action politique communautaire qui sont concernés, tels qu'ils sont repris dans l'évaluation d'impact, ainsi que des difficultés que certains États membres ont éprouvées, à cause des règles de marché de l'UE, à maintenir des politiques de santé publique de qualité par rapport au problème de l'alcool.

1.4 Le CESE invite instamment la Commission à assumer avec fermeté, comme le traité l'y oblige, ses responsabilités en soutenant activement les États membres dans les efforts qu'ils déploient pour assurer un niveau élevé de protection de la santé par la réduction des dommages liés à l'alcool et à veiller à ce que l'action communautaire complète les politiques nationales.

1.5 Le CESE reconnaît que les habitudes culturelles diffèrent d'un endroit à l'autre de l'Europe. Il conviendrait d'en tenir compte dans les diverses initiatives et actions proposées.

1.6 Le CESE est favorable à la constitution d'un ensemble de données factuelles commun comportant des définitions standardisées pour la collecte de données, qui apportera une forte dimension de valeur ajoutée communautaire. Le CESE regrette

que la plupart des domaines prioritaires qui ont été identifiés ne comportent pas d'objectifs précis, clairement quantifiés et assortis de calendriers.

1.7 Le CESE regrette que nulle part dans la communication, la Commission ne reconnaisse comme l'une des raisons de tant de dommages liés à l'alcool le fait que l'alcool est une drogue psychoactive, une substance qui devient toxique lorsqu'on en consomme de manière excessive, et pour certains une substance qui crée une dépendance.

1.8 Le CESE soutient fortement les droits des enfants et estime que les enfants, en raison de leur vulnérabilité et des besoins particuliers qui sont les leurs, nécessitent des mesures de sauvegarde et des précautions particulières, et notamment une protection juridique appropriée. Aux fins de la stratégie, le CESE recommande d'entendre par enfant toute personne de moins de 18 ans, conformément à la Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant.

1.9 Le CESE demande instamment que l'on fixe comme objectif spécifique la réduction de l'exposition des enfants aux produits, à la publicité et aux promotions liés à l'alcool, et ce en vue de protéger davantage les enfants.

1.10 Le CESE invite la Commission à examiner les conséquences économiques des dommages liés à l'alcool. Les effets négatifs vont à l'encontre des objectifs de la stratégie de Lisbonne et ont des implications pour le lieu de travail, la société et l'économie.

1.11 Le CESE se félicite de la création d'un Forum Alcool et Santé qui pourrait constituer une plate-forme utile de dialogue entre tous les acteurs concernés, et entraîner une action concrète visant à réduire les dommages liés à l'alcool. Le CESE apprécierait que lui soit donnée la possibilité de participer en tant qu'observateur au Forum Alcool et santé.

1.12 S'il est vrai que le Forum Alcool et santé pourrait, une fois créé, constituer une plate-forme utile de dialogue, le CESE n'en demande pas moins instamment que les travaux de ce forum n'interviennent en rien dans le domaine des obligations à charge des États membres, c'est-à-dire l'adoption de mesures nationales destinées à réduire les dommages liés à l'alcool.

1.13 Le CESE demande que les initiatives visant l'éducation et la sensibilisation entrent dans le cadre d'une stratégie globale intégrée destinée à réduire les dommages liés à l'alcool.

1.14 Le CESE craint qu'il n'existe une contradiction inquiétante entre d'une part, l'ensemble de données factuelles issues de la recherche concernant les mesures qui sont efficaces pour réduire les dommages liés à l'alcool et d'autre part, ce qui est proposé comme actions communautaires. Dans toute la communication, l'éducation et l'information sont fréquemment citées comme étant les mesures envisagées. Toutefois, les données factuelles issues de la recherche donnent à penser que de telles mesures sont très peu efficaces pour ce qui est de réduire les dommages liés à l'alcool.

2. Contexte

2.1 L'Union européenne possède les compétences et les pouvoirs nécessaires pour agir dans le domaine des problèmes de santé publique liés à un usage nocif et dangereux de l'alcool. L'article 152 paragraphe 1 du traité ⁽¹⁾ prévoit qu'«[un] niveau élevé de protection de la santé humaine est assuré dans la définition et la mise en œuvre de toutes les politiques et actions de la Communauté». Il prévoit également que «[l']action de la Communauté, qui complète les politiques nationales, porte sur l'amélioration de la santé publique et la prévention des maladies et des affections humaines et des causes de danger pour la santé humaine».

2.2 En 2001, le Conseil a adopté une recommandation concernant la consommation d'alcool chez les jeunes, notamment les enfants et les adolescents ⁽²⁾, et a invité la Commission à suivre, évaluer et surveiller l'évolution de la situation ainsi que les mesures prises, et à faire rapport sur la nécessité de mesures supplémentaires.

2.3 Dans ses conclusions du 5 juin 2001, le Conseil a invité la Commission à formuler des propositions de stratégie communautaire globale visant à réduire les dommages liés à l'alcool, ce qui permettrait de compléter les politiques nationales. En juin 2004, le Conseil a réitéré son invitation ⁽³⁾.

3. Observations générales

3.1 Le Comité économique et social européen (CESE) accueille favorablement la communication de la Commission sur une stratégie de l'Union européenne pour aider les États membres à réduire les dommages liés à l'alcool ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Traité instituant la Communauté européenne:

<http://europa.eu.int/eur-lex/fr/treaties/selected/livre235.html>.

⁽²⁾ Recommandation du Conseil du 5 juin 2001 (2001/458/CE). Rapport circonstancié publié à l'adresse http://ec.europa.eu/health/index_fr.htm.

⁽³⁾ Conclusions du Conseil 2001 et 2004 <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/04/163&format=HTML&aged=1&language=FR&guiLanguage=fr>

⁽⁴⁾ «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Une stratégie de l'Union européenne pour aider les États membres à réduire les dommages liés à l'alcool» (COM(2006) 625 final). La Communication mentionne également deux rapports complets qui ont été commandés par la Commission européenne: P. Anderson et A. Baumberg, «Alcohol in Europe: a Public Health Perspective» (L'alcool en Europe — Une approche en santé publique), St Ives: Cambridgeshire: Institute of Alcohol Studies, 2006 (http://ec.europa.eu/health-eu/news_alcoholineurope_en.htm) et une analyse économique détaillée de l'impact de l'alcool sur le développement économique de l'UE, dans le cadre du processus d'analyse d'impact (http://ec.europa.eu/health/ph_determinants/life_style/alcohol/documents/alcohol_com_625_a1_en.pdf), «RAND Report».

3.1.1 Il existe des différences marquées concernant la consommation d'alcool et les dommages, tant pour la quantité, qu'en ce qui concerne les formes que prend ce phénomène, et aussi le danger qu'il représente pour la santé et la société. À la lumière de cet élément, le CESE considère qu'il convient de concevoir «les actions communautaires» à engager «dans le respect des compétences des États membres» comme des «orientations communes» s'inspirant de concepts partagés et destinés à la lutte contre l'alcoolisme, sous toutes ses formes. Dans le cadre de ces orientations communes, chaque État membre fixera les modalités, les techniques et l'intensité des actions à réaliser.

3.2 Toutefois, le CESE regrette que la communication se situe bien en deçà de la «stratégie globale» demandée dans les conclusions du Conseil, malgré le long processus d'élaboration, malgré le caractère manifeste des problèmes liés à la consommation d'alcool qui s'étendent à l'ensemble de l'UE et malgré les conséquences qu'ils comportent pour la santé et pour la prospérité sociale et économique des citoyens européens.

3.3 Le Conseil a invité la Commission à proposer une série d'actions communautaires dans tous les domaines de décision politique où cela se justifie, pour assurer un niveau élevé de protection de la santé. Parmi les domaines de décision politique où cela se justifie, figuraient les droits d'accise, les transports, la publicité, la commercialisation, le parrainage, la protection des consommateurs et la recherche, dans le respect des compétences des États membres.

3.4 Le CESE apprécie que l'on attribue à la consommation nocive et dangereuse d'alcool un rôle déterminant primordial en matière de santé ainsi qu'une responsabilité majeure parmi les causes de mauvaise santé et de décès précoce dans l'UE. Dans de nombreuses situations où l'alcool joue un rôle, il n'existe pas de limite d'alcool en deçà de laquelle le risque serait négligeable ⁽⁵⁾.

3.5 Le CESE regrette que nulle part dans la communication, la Commission ne reconnaisse comme l'une des raisons de tant de dommages liés à l'alcool le fait que l'alcool est une drogue psychoactive, une substance toxique lorsqu'on en consomme de manière excessive et, pour certains, une substance qui crée une dépendance. Cela a de quoi décevoir quand on considère la stratégie menée par la direction de la Santé publique de la Commission, laquelle dispose de vastes compétences en matière médicale.

3.6 Le CESE apprécie que l'on reconnaisse le fait suivant: la consommation nocive et dangereuse d'alcool a des effets négatifs non seulement pour la personne qui boit, mais aussi pour d'autres personnes, surtout dans les cas d'accidents, de dommages corporels et de violences. Le CESE reconnaît que parmi les catégories menacées, les enfants sont les plus vulnérables, même si au nombre des autres catégories vulnérables, figurent les personnes souffrant de handicaps d'apprentissage, de problèmes de santé mentale, ainsi que d'alcoolisme et d'autres formes de toxicomanie.

⁽⁵⁾ «Alcohol in Europe A public health perspective» (L'alcool en Europe — Une approche en santé publique).

3.7 Les violences conjugales constituent un sérieux problème dans de nombreux pays ⁽⁶⁾. Le CESE attire tout particulièrement l'attention sur ce problème, vu les liens étroits qui existent entre les violences conjugales et la forte consommation d'alcool ⁽⁷⁾. Si des violences conjugales peuvent se produire sans que leur auteur ne soit sous l'emprise de l'alcool, une forte consommation contribue dans certaines circonstances à des actes de violence chez certaines personnes. Une forte consommation d'alcool peut entraîner des actes de violence plus nombreux et plus sévères. Il a été avéré que le traitement de la dépendance à l'alcool réduit les violences conjugales. Une réduction de la forte consommation d'alcool n'est pas uniquement bénéfique pour les victimes ou les auteurs d'actes de violence, mais aussi pour les enfants qui vivent dans ces familles.

3.8 Le destin de l'Europe dépend de la bonne santé et de la productivité de sa population. C'est pourquoi le CESE se déclare gravement préoccupé par les indications selon lesquelles l'on trouve chez les jeunes une proportion plus élevée qu'ailleurs de pathologies résultant d'une consommation nocive et dangereuse d'alcool ⁽⁸⁾.

3.9 Alors que dans toute l'Europe, se poursuit le dépérissement de différentes habitudes culturelles qui se rapportent à l'usage de l'alcool, l'on constate une convergence des modes de consommation d'alcool chez les jeunes adultes et les enfants. Le CESE marque sa préoccupation quant à l'augmentation, dans de nombreux États membres, de la consommation nocive et dangereuse d'alcool chez les jeunes adultes et chez les enfants au cours des dix dernières années, et notamment de la consommation épisodique excessive que l'on désigne en anglais sous l'appellation de «*binge drinking*» (consommation ponctuelle immodérée). L'acceptation sociale d'un mode de vie dans lequel l'alcool est constamment présent encourage ces modes de consommation nocifs.

3.10 Le CESE demande instamment à la Commission de reconnaître que les buveurs habituels qui boivent modérément mais qui, de temps à autre, boivent de manière nocive, contribuent aux dommages graves liés à l'alcool, par exemple dans les cas suivants: prise du volant après avoir bu, violence provoquée par l'alcool dans des lieux publics, consommation excessive d'alcool aux alentours de manifestations sportives ou d'autres manifestations exceptionnelles. Ces phénomènes de consommation nocive occasionnelle d'alcool chez la majorité des personnes qui boivent modérément peuvent donner naissance à des problèmes non négligeables de santé publique et de sécurité publique ⁽⁹⁾.

3.11 La stratégie attire expressément l'attention sur la compétence que le traité confère à l'UE pour compléter les politiques nationales destinées à préserver la santé publique. Elle relève également le fait que la Cour de justice européenne a confirmé à plusieurs reprises que la réduction des dommages liés à l'alcool

constitue un objectif de santé publique important et légitime, que l'on peut poursuivre par des mesures qui paraissent appropriées et conformément au principe de la subsidiarité.

3.12 À la lumière de ce qui précède, le CESE aurait attendu de la Commission qu'elle apporte une analyse plus complète et plus transparente de tous les domaines d'action politique concernés au niveau de l'UE.

3.13 L'évaluation d'impact effectuée par la Commission a mis en évidence tous les domaines d'action politique concernés et les difficultés que certains États membres ont éprouvées à maintenir des politiques de santé publique de qualité par rapport au problème de l'alcool, en raison d'activités transfrontalières, telles que le fait de devoir subir les importations transfrontalières privées et la publicité transfrontalière. Cependant, la stratégie de l'UE en matière d'alcool ne présente aucune proposition pour remédier à ce problème.

4. Aperçu des effets nocifs

4.1 Globalement, l'Union européenne est la région où la consommation d'alcool est la plus élevée, avec 11 litres d'alcool pur par personne et par an ⁽¹⁰⁾. Alors que la tendance est à la diminution de la consommation globale, l'on observe aussi une évolution vers des modes plus nocifs de consommation d'alcool.

4.2 Tout en notant que la plupart du temps, la majorité des consommateurs boit de façon responsable, le CESE marque sa préoccupation quant au fait que, selon les estimations, 55 millions d'adultes dans l'UE (soit 15 % de la population adulte) ont régulièrement des niveaux de consommation d'alcool qui sont nocifs ⁽¹¹⁾. L'on estime que la consommation nocive d'alcool est responsable annuellement, dans l'UE, d'environ 195 000 décès suite à des accidents, à des affections hépatiques, à des cancers, etc. La consommation nocive d'alcool est la troisième cause de décès précoce et de maladie dans l'UE ⁽¹²⁾.

4.3 La consommation nocive d'alcool a aussi des incidences sur l'économie, en raison des coûts accrus dans le domaine des services sociaux et de santé, et des pertes de productivité. Le coût des dommages lié à l'alcool pour l'économie de l'UE est estimé à 125 milliards d'euros pour 2003, soit l'équivalent de 1,3 % du PIB, ce qui recouvre la criminalité, les accidents de la circulation, la santé, les morts prématurées, le traitement et la prévention des maladies ⁽¹³⁾.

5. Thèmes prioritaires

5.1 Le CESE regrette que pour **quatre** des cinq domaines prioritaires, la communication ne comporte pas d'objectifs précis, clairement quantifiés et assortis de calendriers.

⁽⁶⁾ Avis du CESE du 16.3.2006 sur la «Violence domestique envers les femmes» (JO C 110 du 9.5.2006) et avis du 14.12.2006 sur «Les enfants — victimes indirectes de violences» (JO C 325 du 30.12.2006), rapporteuse: M^{me} HEINISCH.

⁽⁷⁾ «*Alcohol in Europe A public health perspective*» (L'alcool en Europe — Une approche en santé publique).

⁽⁸⁾ «*Alcohol-related harm in Europe — Key data*» October 2006 (les dommages liés à l'alcool en Europe — données essentielles, octobre 2006), Bruxelles, MEMO/06/397, 24 octobre 2006. Source: Global Burden of Disease Project (Rehm et al 2004). (Projet «Charge mondiale de morbidité»).

⁽⁹⁾ «*Alcohol in Europe A public health perspective*» (L'alcool en Europe — Une approche en santé publique).

⁽¹⁰⁾ Ibidem.

⁽¹¹⁾ Plus de 40 g d'alcool, c'est-à-dire 4 absorptions par jour, pour les hommes et plus de 20 g, c'est-à-dire 2 absorptions par jour, pour les femmes.

⁽¹²⁾ «*Alcohol-related harm in Europe — Key data*» October 2006 (les dommages liés à l'alcool en Europe — données essentielles, octobre 2006), Bruxelles, MEMO/06/397, 24 octobre 2006. Source: Global Burden of Disease Project (Rehm et al 2004). (Projet «Charge mondiale de morbidité»).

⁽¹³⁾ Ibidem.

Protection des enfants

5.2 Les enfants sont particulièrement vulnérables aux dommages causés par l'alcool. L'on estime que 5 à 9 millions d'enfants, au sein des familles, souffrent d'effets nocifs de l'alcool, que l'alcool est un élément de causalité dans 16 % des cas de sévices et de négligences dont sont victimes les enfants et que, chaque année, selon les estimations, 60 000 naissances d'enfants d'un poids insuffisant sont imputables à l'alcool ⁽¹⁴⁾.

5.3 La Commission reconnaît déjà les droits de l'enfant et soutient les actions nécessaires pour répondre à leurs besoins fondamentaux. La Commission considère les droits des enfants comme une question prioritaire et a indiqué que les enfants ont droit à une protection efficace contre l'exploitation économique et contre toutes les formes de sévices ⁽¹⁵⁾.

5.4 Le CESE soutient fermement les droits des enfants et estime que les enfants, en raison de leur vulnérabilité et des besoins particuliers qui sont les leurs, nécessitent des mesures de sauvegarde et des précautions particulières, et notamment une protection juridique appropriée. Le CESE reconnaît également le rôle important de la famille et la responsabilité qui incombe aux États membres pour ce qui est d'aider les parents dans l'exercice de leurs responsabilités en matière d'éducation des enfants ⁽¹⁶⁾.

5.5 Le CESE reconnaît que l'exposition des enfants aux dommages de l'alcool peut avoir des conséquences négatives graves, parmi lesquelles la négligence, la pauvreté, l'exclusion sociale, les sévices et la violence, susceptibles de nuire à leur santé, à leur éducation et à leur bien-être, tant à l'heure actuelle que pour l'avenir.

5.6 Le CESE demande instamment que l'on inscrive la protection des enfants contre les dommages liés à l'alcool au nombre des objectifs précis de la proposition de stratégie de l'UE sur les droits de l'enfant, aussi bien pour la fixation des priorités que pour le processus de consultation.

5.7 Le CESE recommande que la stratégie de l'UE en matière d'alcool intègre la définition de l'enfant comme étant toute personne d'un âge inférieur à dix-huit ans, conformément à la convention des Nations unies sur les droits de l'enfant (UNCRC) et telle que cette définition a été reconnue dans la communication intitulée «Vers une stratégie de l'UE sur les droits de l'enfant».

5.8 Le CESE invite instamment la Commission à encourager des actions des collectivités locales, compte tenu de l'ensemble de données factuelles positives issues de la recherche et allant dans le sens de la réduction de la consommation d'alcool avant l'âge légal et de la réduction des dommages liés à l'alcool. Des actions efficaces des collectivités se caractérisent par l'ensemble d'éléments suivants: élaboration de politiques et de pratiques à l'échelon local, s'appuyant sur l'information et l'éducation et associant toutes les parties prenantes ⁽¹⁷⁾.

5.9 Le CESE invite instamment la Commission à reconnaître la charte européenne de l'OMS sur la consommation d'alcool ⁽¹⁸⁾, adoptée par tous les États membres de l'UE en 1995 et notamment le principe moral selon lequel [tous] les enfants et adolescents ont le droit de grandir dans un environnement aux risques réduits, à l'abri des conséquences néfastes de la consommation d'alcool et, dans la mesure du possible, de la promotion des boissons alcoolisées.

5.10 La recommandation du Conseil de l'UE invitait instamment les États membres à établir des mécanismes efficaces dans le domaine de la promotion, de la commercialisation et de la vente au détail, et à veiller à ce que les produits alcoolisés ne puissent pas, par la manière dont ils sont conçus ou promus, susciter l'intérêt des enfants et des adolescents. À cet égard, le CESE attire l'attention sur un phénomène que l'on constate dans l'Europe entière et qui est la tendance de certains adolescents à consommer ce que l'on appelle en anglais des «alcopops» (terme qui pourrait se traduire en français par «alcosodas») ⁽¹⁹⁾.

5.11 La tendance croissante au mode de consommation d'alcool que l'on désigne en anglais sous l'appellation de «binge drinking» (consommation ponctuelle immodérée) et l'âge précoce auquel, dans de nombreux États membres, les enfants commencent à consommer de l'alcool donnent à penser que les politiques actuelles n'ont pas les effets que l'on souhaiterait. Dans sa communication, la Commission reconnaît la nécessité d'envisager des mesures supplémentaires pour faire obstacle d'une part, à la consommation d'alcool avant l'âge légal et d'autre part, à la consommation nocive d'alcool chez les jeunes.

5.12 Le CESE demande instamment que l'on fixe aussi comme objectif précis la réduction de l'exposition des enfants aux produits alcoolisés, ainsi qu'à la publicité et aux promotions concernant ces produits, de manière à protéger davantage les enfants.

5.13 Le CESE se félicite de trouver dans la communication une déclaration des exploitants de la chaîne de fabrication et de distribution des boissons alcoolisées, déclaration selon laquelle ils sont disposés à devenir plus proactifs dans l'application des mesures réglementaires et des mesures d'autorégulation. Les intervenants de l'industrie des alcools ont un rôle important à jouer pour ce qui est de faire en sorte que leurs produits soient fabriqués, distribués et commercialisés de façon responsable, et que ces actions contribuent à réduire les dommages liés à l'alcool.

5.14 Le CESE demande instamment qu'afin de protéger les jeunes, les États membres puissent continuer à utiliser avec la flexibilité nécessaire la fiscalité pour s'attaquer aux problèmes qui peuvent se poser à propos de certaines boissons alcoolisées, telles que ce que l'on appelle en anglais les «alcopops» qui sont particulièrement attrayants pour les jeunes.

Réduction des accidents de la route liés à l'alcool

5.15 Le CESE accueille avec satisfaction l'objectif précis qui est fixé pour la réduction des accidents de la route, à savoir: diviser par deux le nombre de personnes tuées sur les routes européennes, pour passer de 50 000 à 25 000 en l'espace de dix ans (2000-2010) ⁽²⁰⁾. Les accidents de la circulation liés à l'alcool peuvent également entraîner un handicap à long terme.

⁽¹⁴⁾ L'alcool en Europe — Une approche en santé publique.

⁽¹⁵⁾ «Communication de la Commission — Vers une stratégie européenne sur les droits de l'enfant», COM(2006) 367 final.

⁽¹⁶⁾ Avis du CESE du 13 décembre 2006 sur la «Communication de la Commission — Vers une stratégie européenne sur les droits de l'enfant» (JO C 325 du 30.12.2006) (M^{me} van TURNHOUT, rapporteuse).

⁽¹⁷⁾ L'alcool en Europe — Une approche en santé publique.

⁽¹⁸⁾ Organisation Mondiale de la Santé. Charte européenne sur la consommation d'alcool. Copenhague: Organisation Mondiale de la Santé, bureau régional de l'Europe, 1995.

⁽¹⁹⁾ «Alcopop» est un terme inventé par les médias de grande audience pour décrire des boissons alcoolisées en bouteille qui ressemblent à des produits tels que les boissons non alcoolisées et la limonade. <http://fr.wikipedia.org/wiki/Alcopop>.

⁽²⁰⁾ Avis du CESE sur «La politique européenne de sécurité routière et les conducteurs professionnels» (TEN/290), rapporteur: M. ETTY.

5.16 Le CESE marque son accord sur l'idée que la réalisation d'alcootests aléatoires fréquents et systématiques est sensiblement plus efficace pour réduire le nombre d'accidents de la route liés à l'alcool et sur l'idée que les campagnes d'éducation et de sensibilisation constituent une stratégie d'appoint mais ne se sont pas révélées efficaces pour ce qui est de réduire le nombre de décès dans les cas d'accidents de la circulation liés à l'alcool ⁽²¹⁾. Le CESE recommande une limite maximale de 0,5mg d'alcool/ml de sang, voire moins, et des limites encore inférieures pour les conducteurs non expérimentés et les chauffeurs routiers, conformément à la recommandation de l'UE sur la sécurité routière ⁽²²⁾. Une législation plus stricte en matière de taux d'alcool dans le sang doit aller de pair avec un suivi et une application efficaces.

Prévenir les dommages liés à l'alcool chez les adultes et sur le lieu de travail

5.17 Le CESE invite instamment la Commission à examiner les conséquences économiques des dommages liés à l'alcool. Les effets négatifs vont à l'encontre des objectifs de la stratégie de Lisbonne et de leurs implications pour le lieu de travail, la société et l'économie.

5.18 Le CESE reconnaît qu'il est nécessaire de réglementer efficacement l'accès à l'alcool, la distribution et la promotion de l'alcool, par exemple dans les domaines suivants: heures d'ouverture des débits de boissons, offres de «deux-boissons-pour-une» et limites d'âge. Le CESE estime que l'autorégulation n'est pas la méthode qui convient.

5.19 Le lieu de travail est un environnement où l'alcool peut causer des dommages non seulement à l'individu qui en consomme, mais aussi à des tierces personnes. Il conviendrait d'examiner les dommages causés par l'alcool sur le lieu de travail aussi, dans le cadre de règlements dans le domaine de la santé et de la sécurité, une responsabilité qui incombe en premier lieu à l'employeur. Des mesures dans le domaine de la consommation d'alcool sur le lieu du travail pourraient contribuer à réduire les accidents ainsi que l'absentéisme liés à l'alcool et à augmenter la capacité de travail ⁽²³⁾.

5.20 Le CESE invite instamment les employeurs, les syndicats, les collectivités locales et les autres organisations concernées à prendre cette question plus au sérieux et à coopérer pour réduire les dommages causés par l'alcool sur les lieux de travail. Il existe dans les États membres des exemples de coopération étroite et à long terme entre les partenaires sociaux dans le but de créer des lieux de travail exempts d'alcool ⁽²⁴⁾.

Information, éducation et sensibilisation

5.21 Le CESE se félicite de voir la Commission reconnaître que l'une des principales fonctions de l'éducation et de l'information est de mobiliser l'adhésion du public à la mise en œuvre d'interventions efficaces. Une deuxième fonction importante, reconnue dans la communication, est celle qui consiste à fournir des informations fiables et pertinentes sur les risques et les

conséquences pour la santé de la consommation nocive et dangereuse d'alcool.

5.22 Le CESE demande instamment que les initiatives destinées à renforcer l'éducation et la sensibilisation entrent dans le cadre d'une stratégie globale intégrée. L'éducation ne devrait pas s'adresser uniquement aux jeunes, mais partir du principe que la consommation nocive d'alcool touche toutes les tranches d'âge. De telles initiatives devraient également encourager les jeunes à faire des choix de vie sains et tenter de corriger les images séduisantes de l'alcool et la normalisation de la consommation excessive généralement relayées dans les médias.

Ensemble de données commun

5.23 Le CESE est favorable à la constitution, avec l'aide de la Commission, d'un ensemble de données factuelles commun afin d'élaborer des définitions standardisées pour les données relatives à la consommation d'alcool et aux dommages causés par l'alcool, en tenant compte des différences entre les hommes et les femmes, des groupes d'âge et des classes sociales. Le CESE soutient également l'évaluation de l'impact de la politique en matière d'alcool et les initiatives figurant dans la communication. Le CESE demande instamment que l'on mette au point une série d'indicateurs quantifiés permettant de mesurer les progrès réalisés dans la réduction des dommages liés à l'alcool en Europe. Les mesures proposées dans ce secteur apportent une forte dimension de valeur ajoutée communautaire.

6. Cartographie des actions des États membres

6.1 Étant donné que la Commission, en préparation de l'élaboration de cette stratégie de l'UE, a fait réaliser un rapport complet sur l'état de l'art, et notamment sur les données factuelles issues de la recherche qui indiquent ce qui est efficace dans la réduction des dommages liés à l'alcool, il est remarquable de constater que la stratégie ne tient aucun compte de ces données ⁽²⁵⁾.

6.2 Le CESE craint qu'il n'existe une contradiction inquiétante entre d'une part, l'ensemble de données factuelles issues de la recherche concernant les mesures qui sont efficaces pour réduire les dommages liés à l'alcool et d'autre part, ce qui est proposé comme actions communautaires. Dans toute la communication, l'éducation et l'information sont fréquemment citées comme étant les mesures envisagées pour réduire les dommages liés à l'alcool. Toutefois, les données factuelles issues de la recherche donnent à penser que l'éducation et l'information sont très peu efficaces pour ce qui est de réduire les dommages liés à l'alcool.

6.3 Le CESE note que dans la cartographie des actions mises en œuvre par les États membres, la Commission a omis deux des stratégies que certains États membres ont déployées avec succès pour s'attaquer aux dommages liés à l'alcool, à savoir d'une part, une politique des prix consistant à imposer lourdement les alcools et d'autre part, la réglementation de la commercialisation de l'alcool par voie législative.

⁽²¹⁾ L'alcool en Europe — Une approche en santé publique.

⁽²²⁾ Recommandation de la Commission du 6 avril 2004 relative à l'application de la réglementation dans le domaine de la sécurité routière, JO L 111 du 17.4.2004.

⁽²³⁾ L'alcool en Europe — Une approche en santé publique.

⁽²⁴⁾ Voir par exemple www.alna.se

⁽²⁵⁾ L'alcool en Europe — Une approche en santé publique.

7. Coordination des actions au niveau de l'UE

7.1 Le CESE invite instamment la Commission à assumer avec fermeté, comme le traité l'y oblige, ses responsabilités en soutenant activement les États membres dans les efforts qu'ils déploient pour assurer un niveau élevé de protection de la santé par la réduction des dommages liés à l'alcool et à veiller à ce que l'action communautaire complète les politiques nationales.

7.2 Le CESE marque sa satisfaction quant au rôle de la Commission pour ce qui est de faciliter le partage des bonnes pratiques parmi les États membres et quant à l'engagement qui est pris d'améliorer la cohérence entre les politiques de l'UE qui ont un impact sur les dommages liés à l'alcool.

7.3 Le CESE se félicite de la création du Forum Alcool et Santé qui pourrait, s'il remplit le rôle que lui attribue la Commission dans sa communication, constituer une plate-forme utile de dialogue entre toutes les parties prenantes et entraîner des actions concrètes destinées à réduire les dommages liés à l'alcool. Le CESE apprécierait que lui soit donnée la possibilité de participer en tant qu'observateur au Forum Alcool et Santé.

7.4 Exception faite de la constitution d'un ensemble de données factuelles permettant d'établir une base plus solide à l'échelle européenne, la stratégie de l'UE en matière d'alcool s'en remet aux États membres pour continuer à prendre l'initiative en ce qui concerne les décisions politiques destinées à réduire les dommages liés à l'alcool. Toutefois, les règles communautaires applicables au marché intérieur continueront à susciter des problèmes pour certains États membres et seront ainsi susceptibles de ralentir le rythme de réduction des dommages liés à l'alcool. Le CESE regrette que la stratégie de l'UE en matière d'alcool ne contienne aucune recommandation de mesure qui permettrait de corriger cette faiblesse.

7.5 Le CESE souhaiterait inviter la Commission à prendre l'engagement de procéder à des évaluations d'impact sanitaire, dans la mesure où il s'agirait là d'une bonne pratique dans une perspective de recherche d'un niveau élevé de protection dans d'autres domaines communautaires d'action politique. Cela renforcerait le respect de l'obligation du traité inscrite à l'article 152.

Bruxelles, le 30 mai 2007.

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 (article 54(3) du règlement intérieur):

Paragraphe 1.1

Modifier comme suit:

«Le Comité économique et social européen (CESE) accueille favorablement la communication de la Commission sur une stratégie de l'Union européenne pour aider les États membres à réduire les dommages liés à l'alcool et approuve la proposition de la Commission consistant à élaborer une stratégie commune et cohérente de réduction des dommages provoqués par l'abus d'alcool dans toute l'Europe. Toutefois, le Comité regrette que la communication se situe bien en deçà de la "stratégie globale" qui a été demandée dans les conclusions du Conseil du 5 juin 2001.»

Résultat du vote:

Voix pour: 31

Voix contre: 67

Abstentions: 6

Paragraphe 1.5

Supprimer

«Le CESE regrette que nulle part dans la communication, la Commission ne reconnaisse comme l'une des raisons de tant de dommages liés à l'alcool le fait que l'alcool est une drogue psychoactive, une substance toxique lorsqu'on en consomme de manière excessive et, pour certains, une substance qui crée une dépendance.»

Résultat du vote:

Voix pour: 29

Voix contre: 74

Abstentions: 5

Paragraphe 1.11

Supprimer ce paragraphe:

«Le CESE craint qu'il n'existe une contradiction inquiétante entre d'une part, l'ensemble de données factuelles issues de la recherche concernant les mesures qui sont efficaces pour réduire les dommages liés à l'alcool et d'autre part, ce qui est proposé comme actions communautaires. Dans toute la communication, l'éducation et l'information sont fréquemment citées comme étant les mesures envisagées. Toutefois, les données factuelles issues de la recherche donnent à penser que de telles mesures sont très peu efficaces pour ce qui est de réduire les dommages liés à l'alcool.»

Résultat du vote:

Voix pour: 27

Voix contre: 80

Abstentions: 2

Paragraphe 3.5

Supprimer:

«Le CESE regrette que nulle part dans la communication, la Commission ne reconnaisse comme l'une des raisons de tant de dommages liés à l'alcool le fait que l'alcool est une drogue psychoactive, une substance toxique lorsqu'on en consomme de manière excessive et, pour certains, une substance qui crée une dépendance. Cela a de quoi décevoir quand on considère la stratégie menée par la direction de la Santé publique de la Commission, laquelle dispose de vastes compétences en matière médicale.»

Résultat du vote:

Voix pour: 30

Voix contre: 82

Abstentions: 4

Paragraphe 6.2

Supprimer ce paragraphe:

«Le CESE craint qu'il n'existe une contradiction inquiétante entre d'une part, l'ensemble de données factuelles issues de la recherche concernant les mesures qui sont efficaces pour réduire les dommages liés à l'alcool et d'autre part, ce qui est proposé comme actions communautaires. Dans toute la communication, l'éducation et l'information sont fréquemment citées comme étant les mesures envisagées pour réduire les dommages liés à l'alcool. Toutefois, les données factuelles issues de la recherche donnent à penser que l'éducation et l'information sont très peu efficaces pour ce qui est de réduire les dommages liés à l'alcool.»

Résultat du vote:

Voix pour: 31

Voix contre: 81

Abstentions: 3

Paragraphe 7.4

Modifier comme suit:

«Exception faite de la constitution d'un ensemble de données factuelles permettant d'établir une base plus solide à l'échelle européenne, la stratégie de l'UE en matière d'alcool s'en remet aux États membres pour continuer à prendre l'initiative en ce qui concerne les décisions politiques destinées à réduire les dommages liés à l'alcool. Toutefois, les règles communautaires applicables au marché intérieur continueront à susciter des problèmes pour certains États membres et seront ainsi susceptibles de ralentir le rythme de réduction des dommages liés à l'alcool. Le CESE regrette que la stratégie de l'UE en matière d'alcool ne contienne aucune recommandation de mesure qui permettrait de corriger cette faiblesse.»

Résultat du vote:

Voix pour: 28

Voix contre: 83

Abstentions: 4

Avis du Comité économique et social européen sur «La proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles communes pour l'exploitation de services de transport aérien dans la Communauté (refonte)»

COM(2006) 396 final — 2006/0130 (COD)

(2007/C 175/20)

Le 15 septembre 2006, le Conseil, conformément à l'article 80, paragraphe 2, du traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 7 mai 2007 (rapporteur: M. McDONOGH).

Lors de sa 436^e session plénière des 30 et 31 mai 2007 (séance du 31 mai 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 58 voix pour, aucune voix contre et 4 abstentions.

Recommandations:

1. Toutes les compagnies aériennes relevant des OSP devraient prendre des engagements en matière de performances.
2. Il conviendrait de conclure un accord de niveau de services entre les aéroports desservis par les vols OSP et l'État membre contractant.
3. Il conviendrait d'octroyer aux passagers OSP des compensations supérieures à celles prévues dans le règlement CE 261/2004, étant donné qu'ils ne disposent d'aucun autre moyen de transport.
4. La procédure d'appel d'offre relative aux OSP devrait réunir au moins deux *candidats*.
5. Concernant les vols à l'intérieur de l'Union européenne, le voyage retour devrait coûter le même prix que le voyage aller. Toute différence majeure de prix entre le voyage aller et le voyage retour doit être dûment justifiée.
6. Les billets relevant des OSP devraient être remboursables, sous certaines conditions, au même titre que le sont ceux des autres compagnies aériennes.
7. Les éléments de calcul des tarifs devraient être clairement indiqués sur les billets (taxes, charges aéroportuaires, etc.).
8. a) L'approche choisie en matière d'intermodalité devrait assurer un traitement équitable de tous les modes de transport;
b) L'aviation supporte une charge disproportionnée de frais de sûreté. Il convient d'y remédier.
9. Il y a lieu de conserver la référence aux trains à grande vitesse, étant donné que ceux-ci n'existent pas dans tous les États membres.
10. La Commission devrait effectuer des audits afin de veiller à ce que les administrations nationales de l'aviation civile accomplissent leur mission de manière impartiale et juste et à ce qu'aucune des mesures prises par celles-ci n'entraîne de distorsion de la concurrence.
11. Il conviendrait de créer un «contrôle unique de sûreté», tel que l'avait initialement proposé la Commission, pour les passagers transitant par des aéroports européens.
12. Il s'agit, entre autres, de modifier les dispositifs de contrôle des passagers dans les aéroports en introduisant des procédures accélérées (biométrie) permettant de faciliter la circulation des passagers.
13. Les titres de transport achetés un mois à l'avance devraient être assortis d'une période de rétractation de manière à permettre aux clients de les annuler sans pénalités dans un délai de 48 heures suivant l'achat. En cas d'annulation d'un titre de transport, le client devrait également avoir droit au remboursement de toutes les taxes aéroportuaires.

1. Introduction

1.1 Plus de dix ans après son entrée en vigueur, le troisième paquet a dans une large mesure rempli son rôle en permettant une expansion sans précédent des transports aériens en Europe. Les anciens monopoles ont été démantelés, le cabotage intracommunautaire s'est mis en place, et la concurrence s'est intensifiée sur tous les marchés au profit des consommateurs.

1.2 Malgré cette réussite, la plupart des compagnies aériennes de la Communauté continuent à souffrir de la surcapacité et de la fragmentation excessive du marché. L'application non homogène du troisième paquet dans les divers États membres et les dernières restrictions qui continuent de peser sur les services aériens intracommunautaires se traduisent par les effets suivants:

1.3 absence de conditions de concurrence équitables: les distorsions de concurrence (diversité des exigences relatives aux licences d'exploitation, discrimination entre les transporteurs de l'UE sur la base de la nationalité, traitement discriminatoire pour les liaisons avec les pays tiers, etc.) nuisent à l'efficacité du marché;

1.4 application non homogène des règles régissant la location d'aéronefs de pays tiers avec équipage et, partant, distorsions de concurrence et implications sociales;

1.5 passagers ne profitant pas pleinement du marché intérieur en raison du manque de transparence des prix ou de pratiques discriminatoires basées sur le lieu de résidence.

2. Dispositions en vigueur dans le domaine visé par la proposition

2.1 La proposition tend à réviser et à unifier les règlements.

2.2 La proposition renforce le marché intérieur en favorisant un environnement plus concurrentiel, avec des transporteurs aériens européens capables d'affronter la concurrence internationale.

2.3 Quelques-uns des changements proposés risquent d'avoir des incidences sur l'environnement puisqu'ils seront de nature à encourager encore davantage le développement du trafic aérien. Le CESE est conscient que l'expansion continue du trafic aérien devient un facteur non négligeable d'accroissement des émissions de gaz à effet de serre et il élabore actuellement un avis sur la question. Toutefois, quelles que soient les mesures à prendre à cet égard, le Comité est favorable à un renforcement du caractère équitable des conditions de concurrence dans le secteur du transport aérien, comme le propose la Commission dans le texte dont il s'agit ici.

3. Évaluation de l'impact

3.1 La révision du troisième paquet aérien ne prévoit pas de modification radicale du cadre juridique, mais plutôt une série d'adaptations visant à résoudre les problèmes constatés.

3.2 Le scénario «sans changements» est sans effet sur les trois règlements actuels composant le troisième paquet relatif au marché intérieur de l'aviation.

3.3 Le scénario «avec changements» prévoit une série de modifications du troisième paquet aérien afin d'assurer une application homogène et efficace des règles qu'il impose. Il s'agit, entre autres, de modifier les dispositifs de contrôle des passagers dans les aéroports en introduisant des procédures accélérées (biométrie) permettant de faciliter la circulation des passagers.

3.4 Le projet de règlement assurera une application efficace et homogène de la législation communautaire relative au marché intérieur de l'aviation en édictant des critères d'application plus stricts et plus précis (notamment pour les licences d'exploitation, la location d'aéronefs, les obligations de service public et les règles de répartition du trafic). Il renforce également le marché intérieur en supprimant les entraves qui subsistent à l'exploitation de services aériens et qui sont le fruit d'anciens accords bilatéraux entre États membres, ainsi qu'en habilitant la Communauté à négocier les droits de trafic intracommunautaire

avec les pays tiers. Il améliore également la protection des droits des consommateurs en favorisant la transparence des prix et la non-discrimination.

3.5 Il ressort de l'expérience acquise dans le cadre du troisième paquet de mesures relatives au marché intérieur de l'aviation que la législation n'est pas interprétée et appliquée d'une manière uniforme dans les divers États membres. Cette situation nuit à l'existence de conditions de concurrence véritablement équitables entre les transporteurs aériens de la Communauté.

3.6 La proposition introduit une simplification de la législation.

4. Explication détaillée de la proposition

4.1 Renforcement des exigences en matière d'octroi et de retrait des licences d'exploitation. La santé financière des compagnies aériennes est contrôlée avec plus ou moins de sévérité selon l'État membre qui a délivré la licence.

4.2 La proposition impose aux États membres de renforcer le contrôle des licences d'exploitation, jusqu'à ordonner leur suspension ou leur retrait quand les exigences du règlement ne sont plus satisfaites (articles 5 à 10).

4.3 La proposition a été rédigée de manière à ménager la possibilité d'une extension, à terme, des compétences de l'Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA) pour inclure le contrôle de sécurité et/ou l'octroi des licences, dans le souci d'assurer une surveillance optimale et cohérente des transporteurs aériens.

5. La proposition renforce les exigences en matière de location d'aéronefs

5.1 La location d'aéronefs de pays tiers avec équipage procure aux compagnies aériennes de l'UE une grande souplesse. Cependant, cette pratique présente certains inconvénients voire des risques de sécurité graves, comme le démontrent divers accidents récents.

5.2 L'évaluation de la sécurité des aéronefs loués de pays tiers n'est pas assurée avec une rigueur identique dans tous les États membres. Il est par conséquent essentiel de garantir la bonne application de l'article 13 (location d'aéronefs avec ou sans équipage) par l'autorité compétente pour l'octroi des licences.

6. La proposition clarifie les règles applicables aux obligations de service public (OSP)

6.1 Les règles applicables aux obligations de service public ont été revues dans le but d'alléger la charge administrative, d'éviter un recours excessif aux OSP et d'augmenter le nombre de candidats dans les procédures d'appel d'offres.

6.2 Pour éviter un recours excessif aux OSP, la Commission peut imposer dans certains cas la production d'un rapport économique expliquant le contexte général dans lequel s'inscrivent les OSP, celles-ci devant, en outre, faire l'objet d'une analyse approfondie quand elles visent des lignes déjà couvertes par des liaisons ferroviaires à **grande vitesse** d'une durée inférieure à trois heures. Les procédures d'appel d'offres ont été modifiées de manière à allonger la durée maximale des concessions de trois à quatre ans.

7. Concurrence

7.1 Pour assurer la cohérence entre le marché intérieur et ses aspects extérieurs, y compris en ce qui concerne le ciel unique européen, l'accès des compagnies aériennes de pays tiers au marché intracommunautaire devrait être géré d'une façon cohérente à travers des négociations sur les droits de trafic menées au niveau communautaire avec les pays tiers.

7.2 Les dernières restrictions résultant d'accords bilatéraux existant entre les États membres seront levées de manière à éliminer toute discrimination en matière de partage de codes et de tarification par les transporteurs aériens communautaires sur les liaisons à destination de pays tiers comprenant des escales dans d'autres États membres.

8. La proposition favorise la transparence des prix pour les passagers ainsi qu'une juste tarification

8.1 La publication de tarifs hors taxes, redevances et même supplément carburant est désormais une pratique très répandue qui nuit à la transparence des prix. Le manque de transparence des prix provoque des distorsions de concurrence, de sorte que les consommateurs supportent des prix en moyenne plus élevés. La Commission constate également qu'il subsiste des cas de discrimination sur la base du lieu de résidence du passager.

8.2 La proposition prévoit que les tarifs aériens doivent comprendre l'ensemble des taxes, redevances et droits applicables et que les transporteurs aériens doivent publier des informations complètes sur leurs tarifs de transport de passagers et de fret et sur les conditions dont ils sont assortis.

8.3 Les tarifs aériens doivent être établis sans discrimination fondée sur le lieu de résidence ou la nationalité du passager au sein de la Communauté. De plus, l'accès aux tarifs aériens d'un transporteur ne doit faire l'objet d'aucune discrimination fondée sur le lieu d'établissement de l'agent de voyage.

8.4 Les tarifs aériens devraient être clairement indiqués. À l'heure actuelle, de nombreuses taxes supplémentaires viennent s'ajouter au tarif de base, ce qui peut nettement augmenter le prix final. À cet égard, il faut tout particulièrement noter les redevances aéroportuaires, que les compagnies aériennes ont tendance à gonfler pour accroître leurs recettes.

Au sein de l'Union européenne, les tarifs subissent souvent des distorsions à cause des différences de taux de change entre les monnaies, mais celles-ci devraient désormais s'atténuer grâce à l'introduction de l'euro. Il n'en demeure pas moins malaisé d'expliquer pourquoi il revient moins cher de voler à destination de Londres, de Rome ou de Madrid plutôt que dans le sens opposé.

Cette différence de prix entre les voyages aller et retour peut être observée sur la majorité des liaisons en Europe.

8.5 Nous souscrivons pleinement à la proposition selon laquelle l'AESE doit être dotée de ressources financières et humaines suffisantes, et être dépositaire du pouvoir d'imposer une réglementation contraignante à l'ensemble des pays membres de l'Union. Nous avons présenté une proposition en ce sens dans un document antérieur (1).

8.6 Il est nécessaire et souhaitable de maintenir les OSP afin d'encourager la fourniture de services dans les zones plus isolées. Néanmoins, force est de constater que les règles et réglementations applicables aux compagnies aériennes fournissant des OSP sont très peu strictes. **Bien que les compagnies aériennes doivent respecter le nombre de vols et la capacité en sièges passagers à bord d'un avion imposés en vertu des OSP, aucune pénalité financière ne leur est appliquée en cas de non respect des horaires ou de retard des vols.**

Bruxelles, le 31 mai 2007.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

(1) JO C 309 du 16 décembre 2006, p. 51-54.

Avis du Comité économique et social européen sur «La politique européenne de sécurité routière et les conducteurs professionnels — Emplacements de stationnement sûrs et sécurisés»

(2007/C 175/21)

Le 16 février 2007, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de son Règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur «*La politique européenne de sécurité routière et les conducteurs professionnels — Emplacements de stationnement sûrs et sécurisés*».

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 7 mai 2007 (rapporteur: M. ETTY, et ensuite M. CHAGAS).

Lors de sa 436^e session plénière des 30 et 31 mai 2007 (séance du 30 mai 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 118 voix pour, 4 voix contre et 2 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Pour des raisons de sécurité routière, de criminalité liée au transport de marchandises par route, et de santé et de sécurité des conducteurs de camions, il importe de créer à travers l'UE des emplacements de parking plus sûrs et plus sécurisés pour les conducteurs professionnels.

1.2 L'Union internationale des transports routiers (IRU) et la Fédération européenne des travailleurs des transports (ETF) ont formulé des critères communs bien accueillis et réalistes dont il convient de tenir compte lors de la construction de telles infrastructures de repos.

1.3 Le CESE se félicite de l'initiative du Parlement européen, soutenue par la Commission, de mettre en place un projet pilote afin de procéder à des études de faisabilité et de fournir des aides de démarrage à la création d'aires de parking sûres et sécurisées pour les conducteurs professionnels.

Le Comité recommande que:

1.4 la Commission tienne compte de la question des emplacements de parking sûrs et sécurisés pour les conducteurs professionnels dans le cadre de la conception et du cofinancement des réseaux routiers transeuropéens,

1.5 la Commission fasse de même dans le cadre de l'approbation des projets d'infrastructures routières cofinancés par le Fonds européen de développement régional. La Banque européenne d'investissement devrait faire de même lors de l'octroi de prêts pour des infrastructures routières,

1.6 les États membres étudient la question dans le cadre de leur mise en œuvre du programme d'action européen pour la sécurité routière,

(NB: s'agissant de ces trois propositions, il conviendrait d'accorder une attention particulière à la nécessité de prévoir plus d'infrastructures de repos pour les conducteurs professionnels, surtout étant donné que le transport entre les «anciens» et les «nouveaux» États membres continue de croître.)

1.7 la Commission examine, d'ici avril 2009, quel rôle pourrait jouer l'Union européenne en légiférant sur les aspects pertinents de cette question et en développant des instruments juridiques non contraignants dans les domaines relevant essentiellement de la compétence des États membres. Cela devrait permettre à la Commission et aux États membres de prendre

des mesures rapides et coordonnées une fois finalisé le projet pilote mentionné aux paragraphes 2.9, 2.10 et 2.11 ci-après. L'examen devrait être mené à la lumière de l'article 71 du traité mais également prendre en compte le lien existant entre les mesures relatives au temps de travail d'une part, et la santé et la sécurité des travailleurs d'autre part. Les mesures prises pourraient notamment porter sur les aires de stationnement sûres et sécurisées pour les conducteurs professionnels,

1.8 la Commission associe pleinement les partenaires sociaux à cette action.

1.9 La Commission devrait explorer les moyens par lesquels les partenaires sociaux peuvent renforcer et soutenir la mise en œuvre d'initiatives prises par la société civile organisée pour traiter la question des emplacements de stationnement sûrs et sécurisés, et à prêter la main aux organisations concernées pour leur permettre d'aider leurs membres à faire une utilisation optimale des infrastructures de repos existantes ou construites récemment. La Commission pourrait par exemple aider ces organisations à compléter et à améliorer leurs informations relatives aux infrastructures de repos et à les rendre plus accessibles à leurs membres, également sur Internet. On pourrait par ailleurs envisager un système de certification des emplacements de stationnement sûrs et sécurisés (en utilisant les critères du comité sectoriel des transports IRU/ETF) ou encore un système fournissant une information quotidienne sur les emplacements de parking encore disponibles. Conjointement avec les États membres et les organisations concernées, la Commission pourrait développer des méthodes permettant d'informer les conducteurs à temps.

2. Observations générales

2.1 La politique européenne de sécurité routière, et notamment le *Troisième programme d'action européen pour la sécurité routière* (2003) et le *Programme d'action européen pour la sécurité routière, bilan à mi-parcours* (2006), vise un public cible comprenant entre autres les motocyclistes, les piétons, les jeunes, ainsi que les conducteurs professionnels. Cependant, la Commission a omis plusieurs aspects pertinents, dont un revêt même une importance cruciale aux yeux des partenaires sociaux. Il s'agit, dans le cadre de la sécurité des infrastructures routières, des aires de repos pour les conducteurs professionnels, et plus particulièrement, d'aires de repos qui soient sûres et sécurisées.

2.2 Pourquoi cette question revêt-elle une importance aussi cruciale? Au moins trois bonnes raisons peuvent être avancées en guise de réponse.

2.3 La première concerne la sécurité routière. Le nouveau règlement 561/2006 sur les temps de conduite et de repos est récemment entré en vigueur. Implicitement, il reconnaît dans son article 12 l'importance de prévoir un nombre suffisant d'infrastructures de repos sûres et sécurisées pour les conducteurs professionnels, le long du réseau autoroutier de l'Union européenne ⁽¹⁾. Outre cette considération, qui concerne la réglementation européenne, il convient de mentionner la législation nationale interdisant la circulation des poids lourds pendant le week-end dans certains États membres. À cet égard, il est indispensable que les États membres fournissent une meilleure information et améliorent la coordination entre eux.

2.4 La seconde est l'importance de la criminalité liée au transport de marchandises par route. Bien qu'à certains égards, les données statistiques provenant des États membres soient insuffisantes et difficilement comparables, il apparaît que le nombre de vols (de camions et de cargaisons) et d'agressions sur les chauffeurs augmente. Des sources diverses indiquent qu'environ 40 % des incidents criminels que connaît le transport routier international ont lieu sur des aires de parking le long des autoroutes. Une étude en cours, entreprise par la Conférence européenne des ministres des transports et l'Union internationale des transports routiers (IRU), fournira sous peu des données récentes concernant les attaques et violences que subissent les conducteurs professionnels sur les aires de repos.

2.4.1 Le Parlement a récemment (mai 2007) publié une étude sur le vol organisé de véhicules commerciaux et de leurs chargements dans l'Union européenne ⁽²⁾. Il y est estimé que les pertes occasionnées par ces vols s'élèvent à plus de 8,2 milliards d'euros, soit un montant de 6,72 euros par chargement. En outre, quelque 9 000 conducteurs professionnels seraient chaque année victimes de cette criminalité des transports qui sévit le long des autoroutes de l'Union.

2.5 Enfin, la troisième raison est la nécessité de prendre en considération la santé et la sécurité des conducteurs de camions. Un chauffeur fatigué peut constituer un danger pour la sécurité routière. Toutefois, la limitation du temps de conduite joue un rôle essentiel dans la politique des transports, essentiellement en ce qui concerne la concurrence. Dans le meilleur des cas, cet aspect n'occupe en tant que tel qu'une place très réduite dans la législation actuelle.

2.6 Il existe d'autres questions problématiques. Ainsi par exemple, les conducteurs professionnels de véhicules de moins de 3,5 tonnes ne sont pas soumis à la réglementation européenne sur les temps de conduite et de repos et les limiteurs de vitesse, alors que le transport — y compris celui de marchandises de grande valeur — au moyen de ce type de véhicules ne cesse de croître et que le nombre d'accidents dans lesquels ils sont impliqués ne cesse d'augmenter.

⁽¹⁾ Article 12: Pour permettre au véhicule d'atteindre un point d'arrêt approprié, le conducteur peut déroger aux articles 6 à 9 dans la mesure nécessaire pour assurer la sécurité des personnes, du véhicule ou de son chargement, pour autant que cela ne compromette pas la sécurité routière. Le conducteur indique la nature et le motif d'une telle dérogation manuellement sur la feuille d'enregistrement ou une sortie imprimée de l'appareil de contrôle ou dans le registre de service, au plus tard à son arrivée au point d'arrêt approprié.

⁽²⁾ Version provisoire, 3.5.2007, IP/B/TRAN/IC/2006-194. Étude réalisée par NEA Transport Research and Training à la demande de la commission des transports et du tourisme du Parlement européen.

2.7 Toute la question se pose par ailleurs de savoir comment faciliter l'application des éléments sociaux de la législation relative aux routiers. À ce jour, cette question n'a pas bénéficié d'une attention suffisante.

2.8 Enfin, des emplacements de parking sûrs et sécurisés, situés à une distance adéquate les uns des autres le long des autoroutes de l'UE pourraient également avoir un impact environnemental positif et contribuer à une meilleure fluidité du trafic.

2.9 L'importance de mettre des aires de repos sûres et sécurisées à la disposition des conducteurs professionnels fait actuellement l'objet d'un débat, dont l'un des éléments majeurs est la demande adressée récemment (2006) par les employeurs et les syndicats du secteur, l'IRU et l'ETF, à l'UE ainsi qu'aux autorités nationales, régionales et locales des États membres, pour qu'elles développent un nombre suffisant d'infrastructures de ce type répondant à une série de critères établis conjointement.

2.10 Au Parlement, les délibérations relatives au nouveau règlement 561/2006 ont également porté sur la question des aires de parking sûres et sécurisées. La criminalité liée au transport de marchandises par route était un point particulièrement préoccupant. Sur une initiative du Parlement appuyée par la Commission, un budget de 5,5 millions d'euros a été dégagé pour un projet pilote. Ce projet, actuellement en cours, prévoit des études de faisabilité et fournit des aides de démarrage à la création d'aires de parking sûres.

2.11 Une *Étude sur la faisabilité de la création sur le réseau routier transeuropéen d'un ensemble d'aires de parking sécurisées pour les opérateurs de transport routier* a été commandée par la Commission européenne en 2006 et finalisée au début de l'année 2007 ⁽³⁾.

2.12 L'aide de démarrage a été allouée à 5 projets exemplaires. Les principaux objectifs sont la définition d'exigences communes en matière de zones de parking sûres et la construction de plusieurs nouveaux emplacements de parking sûrs dans au moins deux États membres. Parmi les questions essentielles qui seront examinées figure celle des modèles de partenariat public-privé.

2.13 La Commission européenne procédera à l'évaluation du projet pilote immédiatement après son achèvement, d'ici avril 2009. Elle impliquera les parties directement concernées, tant dans cette évaluation qu'au cours de la mise en œuvre du projet. En 2009, il se peut que la Commission avance des propositions politiques (législation, instruments juridiques non contraignants, coordination, échange de meilleures pratiques, etc.) basées sur cette évaluation.

2.14 Le Parlement a par ailleurs prévu dans le budget 2007 2 millions d'euros pour le développement d'un système de certification pour des emplacements de stationnement sûrs et sécurisés.

⁽³⁾ NEA Transport Research Training, Rijswijk, Pays-Bas, janvier 2007.

2.15 Récemment, le CESE a abordé brièvement la question des emplacements de parking sûrs et sécurisés pour les conducteurs professionnels dans ses avis TEN/217 ⁽⁴⁾ et TEN/270 ⁽⁵⁾.

2.16 La question de la disponibilité d'emplacements de parking est également traitée dans le rapport du Parlement sur «La gestion de la sécurité des infrastructures routières» (2006/0182/COD, version provisoire) du 20 mars 2007.

3. Observations particulières

3.1 Le Comité estime que la Commission, en établissant des règles pour les temps de conduite et de repos, a également pris la responsabilité de mettre les conducteurs professionnels en état de respecter ces mêmes règles. Cela signifie que des zones de parking adéquates devront être prévues le long des principales autoroutes européennes, des aires éloignées les unes des autres d'une distance permettant aux conducteurs de prendre leurs périodes de repos obligatoires en temps voulu.

3.2 Les critères relatifs à ces aires de repos adéquates, tels qu'ils ont été développés par l'Union internationale des transports routiers et la Fédération européenne des travailleurs des transports en mars 2006, sont bien accueillis et réalistes. Ils reflètent bien la plupart des recommandations politiques émises dans le cadre de l'étude de faisabilité mentionnée au paragraphe 2.10 ci-dessus. Les critères couvrent deux types d'infrastructures de repos: un premier type répondant aux dispositions les plus fondamentales et un second nécessitant davantage d'aménagements obligatoires pour les points centraux stratégiques. L'IRU et l'ETF ont proposé en plus d'autres aménagements et services hautement souhaitables ou optionnels pour les opérateurs des zones de repos selon l'importance de la demande. Le Comité est d'avis que les critères garantissent un équilibre adéquat entre les considérations de sécurité routière, de sécurité du conducteur et des marchandises, de sécurité de l'emploi et de santé des chauffeurs.

Bruxelles, le 30 mai 2007.

3.3 Actuellement, le nombre d'emplacements de parking remplissant les critères IRU/ETF dans l'UE est insuffisant, tant dans les «anciens» que dans les «nouveaux» États membres. En Europe centrale et orientale, ils devraient être prévus lors des phases de planification et de construction des nouvelles autoroutes. Il conviendrait par ailleurs d'accorder une attention particulière au passage des frontières externes de l'UE, un endroit où les conducteurs sont souvent confrontés à de longues périodes d'attente.

3.4 La Commission européenne et les États membres devraient s'occuper d'urgence de cette situation, en tenant compte de leurs responsabilités et de leurs compétences respectives. Le Comité note avec intérêt les initiatives prises par le Parlement et la Commission et nourrit l'espoir qu'elles amèneront dès que possible la Commission et les États membres à travailler à l'élaboration de politiques qui seront développées après la finalisation des projets pilotes mentionnés au paragraphe 2.11 ci-dessus.

3.5 Le Comité observe avec satisfaction que la société civile organisée, en particulier les partenaires sociaux du secteur du transport routier, a abordé la question des emplacements de parking sûrs et sécurisés d'une manière constructive et concrète. Il encourage la Commission à explorer les moyens de renforcer cette initiative et de soutenir sa mise en œuvre, et à prêter la main aux organisations concernées pour leur permettre d'aider leurs membres à faire une utilisation optimale des infrastructures de repos existantes ou construites récemment. La Commission pourrait par exemple aider ces organisations à compléter et à améliorer leurs informations relatives aux infrastructures de repos et à les rendre plus accessibles à leurs membres, également sur Internet. On pourrait par ailleurs envisager un système fournissant une information quotidienne sur les emplacements de parking encore disponibles. Conjointement avec les États membres et les organisations concernées, la Commission pourrait développer des méthodes permettant d'informer les conducteurs à temps.

Le Président

du Comité économique et social européen

Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁴⁾ Avis sur «La sûreté des modes de transport», CESE 1488/2005 du 14 décembre 2005, voir paragraphe 3.10. JO C 65 du 17.3.2006.

⁽⁵⁾ Avis sur «La gestion de la sécurité des infrastructures routières», CESE 613/2007 du 26 avril 2007, voir paragraphe 4.8.

Avis du Comité économique et social européen sur «La future législation sur l'e-accessibilité»

(2007/C 175/22)

Par lettre en date du 26 février 2007, la Commission européenne a saisi le Comité économique et social européen, en vertu de l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, d'une demande d'avis sur «La future législation sur l'e-accessibilité».

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 7 mai 2007 (rapporteur: M. Hernández Bataller).

Lors de sa 436^e session plénière des 30 et 31 mai 2007 (séance du 30 mai 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 136 voix pour et 3 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE soutient l'action de la Commission en faveur de l'e-accessibilité et l'invite à continuer sur cette voie, tout en se réservant la possibilité d'adopter un avis complémentaire, compte tenu du vif intérêt que suscite ce thème.

1.2 Le CESE estime que la Commission doit adopter un ensemble d'actions, au niveau communautaire, afin de:

- renforcer la législation existante pour la rendre cohérente et contraignante, afin d'éviter les disparités et les décalages actuels entre États membres, notamment dans le domaine des communications électroniques (service universel, en particulier) et des marchés publics; renforcer également la réglementation via l'adoption de nouvelles mesures supranationales basées sur les articles 13 et 95 du TCE, qui maintiennent les obligations d'accessibilité parmi les obligations de service public;
- étendre, de manière horizontale, l'e-accessibilité aux autres politiques communautaires;
- adopter des mesures non contraignantes sur l'e-accessibilité permettant d'améliorer la qualité de vie des personnes handicapées et des personnes âgées.

1.3 La participation des organisations de la société civile est importante pour la mise en œuvre d'une bonne politique d'e-accessibilité, de par leur influence sur les mesures d'accompagnement, notamment en ce qui concerne les codes de conduite ou la corégulation.

1.4 Les actions de soutien devraient être centrées sur des domaines facilitant l'accès à la société de l'information des personnes handicapées et des personnes âgées et les initiant à l'utilisation des nouvelles technologies en tant que moyen idéal de réussir leur intégration sociale, d'éviter l'exclusion numérique et d'améliorer leur qualité de vie.

1.5 Les pouvoirs publics des États membres, en suivant des modèles supranationaux, devraient adopter toute mesure de soutien permettant de financer la participation des organisations de personnes handicapées et de personnes du troisième âge aux technologies numériques, facilitant ainsi leur accès.

2. Introduction

2.1 La Commission a invité par lettre le CESE à élaborer un avis exploratoire sur «le futur cadre réglementaire régissant l'e-accessibilité», en prêtant une attention particulière aux personnes âgées.

Le franchissement des obstacles et difficultés techniques auxquels sont confrontés les personnes handicapées et d'autres groupes de population lorsqu'ils tentent d'accéder, comme les autres, à la société de l'information est connu sous le terme «e-accessibilité». Cette notion fait partie du concept plus large d'«e-inclusion», qui concerne également d'autres types d'obstacles de nature économique, géographique ou éducative.

2.2 L'objectif essentiel est d'identifier le type de législation de droit dérivé sur la base duquel sera mis en œuvre l'objectif de l'UE d'instaurer dans le contexte actuel, caractérisé par une rapide restructuration économique et sociale, une société pleinement inclusive.

2.3 Il est incontestable que ce projet réglementaire est parfaitement en accord avec les fondements juridiques qui incarnent les valeurs et les principes européens, tels que l'article 13 du traité instituant la Communauté européenne (TCE), ou avec les références explicites à la participation de «tous ses habitants» à la vie démocratique et au progrès social contenues dans les deuxième et quatrième alinéas du préambule du traité établissant une Constitution pour l'Europe et dans ses articles I-3-3, II-81 et II-86, entre autres dispositions.

2.4 Par ailleurs, l'on dispose déjà, avec les prises de position et décisions en la matière des institutions et organes de l'UE, d'un solide acquis, lequel, en dépit de son caractère dispersé, contribue à l'émergence progressive de politiques communautaires défendant activement l'absence de toute discrimination et l'e-accessibilité:

- résolution du Conseil du 2 décembre 2002 sur l'e-accessibilité pour les personnes handicapées. La Commission y est invitée à tenir compte des possibilités qu'offre la société de l'information aux personnes handicapées et notamment à entreprendre la suppression des obstacles de toute sorte;

— le Conseil «Télécommunications» a exprimé la nécessité d'améliorer l'e-accessibilité en Europe ⁽¹⁾ et le Conseil «Affaires sociales», dans sa résolution de 2003 sur l'e-accessibilité ⁽²⁾, a invité les États membres à prendre toutes les mesures nécessaires permettant d'engendrer une société de la connaissance ouverte, inclusive et accessible à tous.

2.4.1 La Commission a publié en 2005 la communication «i-2010» ⁽³⁾ afin de définir un nouveau cadre stratégique pour la société de l'information européenne, puis la communication sur l'e-accessibilité ⁽⁴⁾ dans laquelle elle propose un ensemble d'initiatives politiques pour la promotion de l'e-accessibilité.

2.4.2 Concrètement, cette communication sur l'e-accessibilité abordait la question sous trois angles distincts:

- promouvoir l'introduction de critères d'accessibilité dans les procédures de passation de marchés publics;
- garantir la certification de l'accessibilité;
- améliorer l'utilisation de la législation en vigueur.

Dans les deux ans suivant la publication de la communication de la Commission, il était prévu de réaliser un suivi afin d'examiner la possibilité d'adopter des mesures supplémentaires, si nécessaire.

2.4.3 Le Comité a adopté son avis sur cette communication ⁽⁵⁾, en abordant les aspects suivants: normes harmonisées et interopérabilité, marchés publics, comparaison des solutions (certification et essai réalisé par une tierce partie, autocertification), utilisation de la législation, intégration, accessibilité à l'Internet, législation et nouveau cadre stratégique de la société de l'information.

2.5 Plus récemment, la résolution du Conseil du 22 mars 2007 relative à «une stratégie pour une société de l'information sûre en Europe» souligne dans son point 6 la nécessité «d'accorder une attention particulière aux utilisateurs handicapés ou qui sont peu sensibilisés aux questions de sécurité des réseaux et de l'information», parmi lesquels figurent les personnes âgées.

⁽¹⁾ Résolution du Conseil relative au plan d'action eEurope 2002: accessibilité des sites Web publics et de leur contenu. JO C 86, 10.4.2002.

⁽²⁾ Résolution n° 14892/02 du Conseil.

⁽³⁾ COM(2005) 229 final. Avis du CESE sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — i2010 — Une société de l'information pour la croissance et l'emploi», JO C 110 du 9.5.2006, p. 83.

⁽⁴⁾ COM(2005) 425 final.

⁽⁵⁾ Avis CESE 404/2006 adopté en session plénière le 15.3.2006, rapporteur: M. Cabra de Luna. JO C 110 du 9.5.2006.

3. Observations générales

3.1 Le CESE accueille avec beaucoup d'intérêt l'invitation de la Commission à élaborer cet avis exploratoire et défend l'idée selon laquelle, même si les actions communautaires en faveur de l'inclusion dans la société de l'information doivent d'une manière générale relever d'une approche globale, l'inclusion appropriée de certains groupes au sein de la société de l'information, tels que les personnes âgées ou les personnes handicapées ⁽⁶⁾, requiert une attention particulière.

En outre, étant donné le vif intérêt suscité par cette question, le CESE se réserve la possibilité d'élaborer un avis complémentaire ou supplémentaire sur ce thème.

3.1.1 Cette approche est du reste tout à fait en conformité avec le point 8 de la déclaration ministérielle de Riga ⁽⁷⁾, qui affirme: «Pour aborder d'une façon convaincante l'inclusion, les différences dans l'utilisation d'Internet entre l'utilisation moyenne courante par la population de l'UE et l'utilisation par des personnes plus âgées, les personnes handicapées, les femmes, les groupes à bas niveau d'éducation, les chômeurs et les régions "moins développées" devraient être réduites de moitié, d'ici 2010».

Le CESE juge prioritaire le lancement d'une action communautaire dans le domaine de l'e-accessibilité, compte tenu des importants changements d'ordre politique et social intervenus ces dernières années, afin de faire de l'accès aux TIC dans le cadre des services publics un droit civique.

Cette action communautaire doit combiner un instrument législatif qui consolide la législation existante et l'adoption dans divers domaines politiques d'autres mesures non contraignantes, étant donné la valeur ajoutée que confère toute intervention communautaire.

Le CESE appuie cette intervention communautaire, et ce pour les raisons suivantes:

- sur le plan social, elle devrait étendre les droits des citoyens et sur le plan économique, améliorer les économies d'échelle, le fonctionnement du marché intérieur, la compétitivité dans un secteur clé et l'innovation;
- la diversité et le cloisonnement des approches des États membres engendrent certaines difficultés, dues notamment aux écarts observés dans la transposition des directives existantes, ce qui nécessite des clarifications, en particulier dans le domaine des marchés publics ou du service universel;
- ces actions ne doivent pas pour autant nuire à une application aussi efficace que possible des mesures de soutien adoptées.

⁽⁶⁾ Comme on peut le lire au paragraphe 3.4 de l'avis CESE 404/2006, «les personnes handicapées constituent un groupe hétérogène. En même temps, il est juste de dire que les principaux groupes de personnes handicapées devant faire face à des difficultés d'accessibilité aux TIC sont: les personnes souffrant de handicaps cognitifs et d'apprentissage, de handicaps sensoriels (sourds et malentendants, aveugles et malvoyants; personnes sourdes et aveugles, personnes atteintes de handicaps du langage) et les personnes physiquement handicapées». JO C 110 du 9.5.2006.

⁽⁷⁾ La déclaration ministérielle de l'UE sur l'inclusion, adoptée à Riga le 11 juin 2006 dans le cadre de l'initiative i2010, a réaffirmé l'engagement pris au niveau politique d'améliorer l'e-accessibilité. http://ec.europa.eu/information_society/events/ict_riga_2006/index_en.htm

3.2 S'agissant de la base juridique de la législation régissant les questions relatives à l'e-accessibilité, il est souhaitable de s'appuyer:

- d'une part, sur l'article 13 du TCE, qui autorise d'une manière générale le Conseil à adopter toute mesure communautaire requise pour combattre la discrimination;
- d'autre part, sur l'article 95 du TCE, puisqu'il s'agit de questions ayant pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur, pour lesquelles les propositions devront prendre pour base un niveau de protection élevé.

Cela étant, il convient de ne pas porter atteinte à la dimension horizontale des questions relatives à l'accessibilité électronique.

3.2.1 Malheureusement, le traité constitutionnel européen n'étant pas en vigueur, ces mesures ne pourront pas être adoptées conformément à l'article III-124-1, qui prévoit que le Conseil statue à l'unanimité «après approbation du Parlement européen». Étant donné que l'article 13 du TCE actuellement en vigueur prévoit seulement l'adoption de ces mesures par le Conseil statuant à l'unanimité «après consultation du Parlement européen», ces dispositions ne donneront pas lieu à un large débat démocratique et seront ainsi privées de la légitimité accrue dont sont investis les actes de l'UE adoptés selon la procédure de codécision.

3.2.2 Cela étant, l'adoption expressément prévue de ces dispositions par le Conseil statuant à l'unanimité s'avère particulièrement opportune, compte tenu du fait que toutes les dispositions réglementaires en la matière devront respecter le principe de subsidiarité. Logiquement, le soutien unanime des gouvernements de l'UE signifie que leurs administrations nationales respectives seront plus efficacement associées à la mise en œuvre et à l'aménagement interne de ces mesures. Cela suppose également que ces dispositions ne se limiteront pas à vouloir supprimer les obstacles existants dans ce domaine mais contribueront aussi véritablement à l'inclusion, conformément au caractère proactif que doivent avoir les mesures communautaires fondées sur les articles 13 et 95 du TCE.

3.2.3 Dans cet esprit, la forme de réglementation appropriée serait celle de la directive, compte tenu de la grande marge discrétionnaire dont disposent habituellement les États membres lorsqu'ils doivent choisir les moyens adaptés à la poursuite des objectifs fixés au niveau supranational.

3.3 S'agissant du contenu concret du futur cadre réglementaire communautaire, il est indispensable d'intégrer notamment les objectifs ci-après, en distinguant entre les objectifs de portée générale et les objectifs spécifiques.

3.4 Parmi les objectifs de portée générale, il convient d'envisager les actions suivantes:

- a) promouvoir, au moyen de normes et de spécifications communes, l'interopérabilité des services fournis par les TIC, de sorte que les organismes européens de normalisation tiennent compte de l'accessibilité lors de l'adoption et de la mise en œuvre des dispositions en la matière;

- renforcer les dispositions sur l'e-accessibilité dans les directives relatives aux communications électroniques, conformément aux recommandations de l'INCOM (groupe sur les communications inclusives)⁽⁸⁾, tout en prônant l'e-accessibilité dans des domaines tels que la réforme de la directive sur les services audiovisuels (Télévision sans frontières), comme déjà recommandé par le Comité⁽⁹⁾, ou la directive sur les droits d'auteur dans la société de l'information, par exemple;

- b) faciliter l'accès aux réseaux des TIC à travers la fourniture d'équipements et d'infrastructures de terminaux dans les zones et régions européennes souffrant de la fracture numérique. Les fonds structurels et le Fonds de développement rural, ainsi que le fonds de R&D récemment créé, devraient prévoir des postes budgétaires spécifiquement dédiés à l'inclusion, de sorte qu'à partir de 2010, 90 % du territoire de l'UE dispose d'un accès aux TIC;

- c) faire en sorte que tous les produits et services fournis par les TIC puissent bénéficier à tous les membres de la société, ce qui suppose que leur conception et leur fonctionnement soient également adaptés aux groupes les plus défavorisés de la société, en particulier les handicapés et les personnes âgées. Il conviendra pour ce faire d'établir un double niveau de responsabilité, impliquant aussi bien les pouvoirs publics que les particuliers.

3.4.1 D'une part, les autorités communautaires et celles des États membres établiront en fonction de leurs compétences respectives des critères d'action pour les entreprises opérant au sein du marché intérieur dans le secteur des TIC, notamment dans le domaine de la normalisation, et veilleront à ce que ces critères soient dûment respectés.

3.4.2 Dans la mesure du possible, ces critères s'appliqueront à la politique commerciale commune, de sorte que les bénéficiaires de l'accessibilité aient une dimension non seulement européenne, mais aussi universelle; par ailleurs, des codes de conduite adaptés aux besoins de chaque groupe défavorisé seront élaborés, de manière à susciter une culture de la responsabilité sociale de l'entreprise dans ce domaine.

3.4.3 D'autre part, il apparaît nécessaire d'associer les principaux acteurs de la société civile au domaine de l'innovation technologique et de la diffusion de bonnes pratiques en matière d'accès et d'utilisation des TIC, en créant des réseaux transnationaux reliant les centres universitaires de recherche et les centres de recherche des entreprises du secteur. Entre autres mesures, il faudrait lancer dans ce but des projets annuels cofinancés par l'UE et par les administrations nationales et encourager une culture de l'excellence dans le domaine de la recherche, incluant la création d'un prix européen récompensant la qualité des nouvelles technologies favorisant l'inclusion.

⁽⁸⁾ Le groupe «Communications inclusives» (INCOM), créé en 2003, est composé de représentants des États membres, d'opérateurs de télécommunications, d'associations d'utilisateurs et d'organismes de normalisation.

⁽⁹⁾ Avis CESE 486/2006. JO C 185 du 8.8.2006.

3.5 Parmi les objectifs spécifiques, il convient de prévoir les actions suivantes:

- a) l'élargissement du champ d'application de la directive sur le service universel, qui couvre l'accès aux téléphones publics payants et aux services d'urgence et de renseignements concernant les numéros d'abonnés, afin qu'il soit étendu aux technologies à large bande et à la téléphonie mobile, comme préconisé à plusieurs reprises par le CESE;
- b) l'interdiction faite aux administrations publiques d'utiliser les produits et les services des TIC qui ne sont pas conformes aux dispositions en vigueur en matière d'accessibilité et l'inclusion dans la future réglementation communautaire sur les marchés publics de dispositions contraignantes relatives à l'accessibilité;
- c) l'harmonisation des critères d'accès à l'utilisation des réseaux IP (protocole Internet), qui doivent inclure des services d'urgence et de télévision numérique interactive;
- d) l'adoption intégrale par les États membres, comme préconisé auparavant par le CESE ⁽¹⁰⁾, la version 2 des instructions de l'initiative d'accès au web en l'intégrant dans tous les sites web publics;
- e) la généralisation de l'utilisation des outils d'édition, pour autant qu'ils soient conformes à la version 2 des instructions de l'initiative d'accès au web précédemment mentionnées.

4. Observations particulières

4.1 La classe d'âge des plus de 65 ans occupe une place de plus en plus importante dans la pyramide des âges de la population. Le faible taux de natalité, l'amélioration de la qualité de la vie et l'allongement de l'espérance de vie sont les causes principales de ce phénomène. Aussi les Présidences du Conseil ont-elles inclus le vieillissement de la population parmi les points à traiter dans les programmes communs de la Présidence.

4.2 Dans la société d'aujourd'hui, certains facteurs favorisent la tendance à l'isolement des personnes âgées, tels que la disparition de la famille élargie et l'avènement de la famille monoparentale. En promouvant des actions visant à réduire la fracture numérique actuelle, la société de l'information offre de nouvelles chances de rompre l'isolement social, chances que les personnes âgées se doivent de saisir.

La fracture numérique est particulièrement évidente en ce qui concerne l'e-accessibilité. Selon la déclaration ministérielle de Riga, adoptée à l'unanimité, 10 % seulement des personnes de plus de 65 ans résidant en Europe utilisent Internet.

⁽¹⁰⁾ Avis CESE 404/2006, paragraphe 4.5.1: «Le CESE plaide pour que tous les États membres adoptent officiellement, sans rien y changer, la version 2 des instructions de l'initiative d'accès au web (WAI, *Web Accessibility Initiative*) et l'intègrent pleinement dans tous les sites web publics». JO C 110 du 9.5.2006.

4.3 Outre l'universalisation de l'accès à Internet, pour promouvoir l'inclusion sociale des personnes âgées et des handicapés dans la société de l'information, il y a lieu de proposer, dans le respect du principe de subsidiarité, des politiques sociales transversales axées sur l'égalité et l'amélioration de la qualité de la vie, en optimisant les services, en favorisant la participation des personnes âgées à la société de l'information et en supprimant les obstacles à la formation numérique et au logiciel libre.

Le fait de faciliter l'accès des personnes âgées et des personnes handicapées à la société de l'information peut stimuler chez celles-ci l'exercice intellectuel et leur rendre la vie plus aisée grâce à la fourniture de services tels que les suivants:

- assistance gratuite;
- fourniture de documentation à domicile;
- assistance juridique individuelle ou à l'intention de centres de retraités ou de personnes handicapées;
- activités récréatives ou de loisir;
- assistance gérontologique et mise en relation avec des services sociaux locaux;
- formation par l'entremise d'«universités virtuelles»;
- programme de vacances;
- services facultatifs de télémédecine.

Le CESE souligne l'importance des TIC qui, en favorisant la participation des personnes âgées et des handicapés à la vie économique et sociale via leurs organisations représentatives, peuvent contribuer à améliorer les conditions que connaît l'UE aujourd'hui. L'implication des acteurs de la société civile organisée peut s'avérer déterminante dans des domaines tels que la corégulation, l'élaboration de codes de conduite ou la responsabilité sociale des entreprises.

4.4 Le CESE estime nécessaire d'adopter des mesures visant à soutenir les projets et les réalisations qui facilitent l'accès des personnes handicapées et des personnes âgées à la société de l'information et les initient à l'utilisation des nouvelles technologies en tant qu'instrument susceptible de permettre leur intégration sociale, d'éviter l'exclusion numérique et d'améliorer leur qualité de vie. Il s'agit concrètement de:

- créer et développer des réseaux numériques contribuant à la professionnalisation et à l'efficacité des systèmes de gestion des divers organismes et associations, qui doivent être dotés des moyens nécessaires et être en mesure de satisfaire les besoins des groupes de personnes âgées et handicapées, et

— réaliser des expériences pilotes fondées sur des applications et des outils qui permettent aux personnes handicapées et aux personnes âgées de mener une vie active et indépendante grâce à leur intégration dans la société de l'information.

4.5 La mise en œuvre dans le cadre des politiques de l'UE des principes des Nations unies en faveur des personnes âgées peut, en favorisant l'accès à des programmes d'éducation et de formation adaptés, renforcer la cohésion économique, sociale et territoriale.

4.6 Dans le cadre de la révision de la «nouvelle approche» qu'elle doit entreprendre, la Commission devra prendre en

considération lors de l'élaboration de la réglementation les besoins des personnes âgées concernant un accès facilité aux services fournis par les produits développés, tandis que les organismes de normalisation et l'industrie devront tenir compte de ces aspects dans leurs domaines d'action respectifs.

4.7 Dans une optique de protection de l'environnement, il est intéressant d'augmenter l'utilisation des technologies numériques, qui permettent de limiter les déplacements en recevant certains services «in situ». La Commission devrait explorer ce potentiel afin de proposer de futures mesures supranationales plus ambitieuses en faveur de l'e-accessibilité.

Bruxelles, le 30 mai 2007.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS
