

Journal officiel

de l'Union européenne

C 10

Édition
de langue française

Communications et informations

51^e année

15 janvier 2008

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire	Page
	I <i>Résolutions, recommandations et avis</i>	
	RÉSOLUTIONS	
	Comité économique et social européen 438^e session plénière des 26 et 27 septembre 2007	
2008/C 10/01	Résolution du Comité économique et social européen sur «Les catastrophes naturelles»	1
<hr/>		
	III <i>Actes préparatoires</i>	
	COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN	
	438^e session plénière des 26 et 27 septembre 2007	
2008/C 10/02	Avis du Comité économique et social européen sur le «Livre vert sur l'amélioration de l'exécution des décisions de justice au sein de l'Union européenne: la saisie des avoirs bancaires» COM(2006) 618 <i>final</i>	2
2008/C 10/03	Avis du Comité économique et social européen sur la «Simplification de l'environnement réglementaire du secteur des machines»	8
2008/C 10/04	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil — Un cadre réglementaire concurrentiel pour le secteur automobile au XXI ^e siècle — Position de la Commission en ce qui concerne le rapport final du groupe de haut niveau CARS 21 — Contribution à la stratégie de l'UE pour la croissance et l'emploi» COM(2007) 22 <i>final</i>	15
2008/C 10/05	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux dispositifs de protection en cas de renversement des tracteurs agricoles ou forestiers à roues» (Version codifiée) COM(2007) 310 <i>final</i> — 2007/0107 (COD)	21

FR

Prix:
22 EUR

(Suite au verso)

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire (<i>suite</i>)	<i>Page</i>
2008/C 10/06	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux dispositifs de remorquage et de marche arrière des tracteurs agricoles ou forestiers à roues» (Version codifiée) COM(2007) 319 <i>final</i> — 2007/0117 (COD)	21
2008/C 10/07	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant les plaques et inscriptions réglementaires, ainsi que leurs emplacements et modes d'apposition en ce qui concerne les véhicules à moteur et leurs remorques» COM(2007) 344 <i>final</i> — 2007/0119 (COD)	22
2008/C 10/08	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission: plan d'action pour l'efficacité énergétique: réaliser le potentiel» COM(2006) 545 <i>final</i>	22
2008/C 10/09	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur les redevances aéroportuaires» COM(2006) 820 <i>final</i> — 2007/0013 (COD)	35
2008/C 10/10	Avis du Comité économique et social européen sur la Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen intitulée «Production d'électricité durable à partir des combustibles fossiles: vers des émissions des centrales électriques au charbon tendant vers zéro après 2020» COM(2006) 843 <i>final</i>	39
2008/C 10/11	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles communes pour l'accès au marché des services de transport par autocars et autobus (refonte)» COM(2007) 264 <i>final</i> — 2007/0097 (COD)	44
2008/C 10/12	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la protection de l'environnement par le droit pénal» COM(2007) 51 <i>final</i> — 2007/0022 (COD)	47
2008/C 10/13	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des procédures communautaires pour la fixation des limites de résidus des substances pharmacologiquement actives dans les aliments d'origine animale et abrogeant le règlement (CEE) n° 2377/90» COM(2007) 194 <i>final</i> — 2007/0064 (COD)	51
2008/C 10/14	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Conseil concernant l'établissement d'un cadre communautaire pour la collecte, la gestion et l'utilisation de données dans le secteur de la pêche et le soutien aux avis scientifiques sur la politique commune de la pêche» COM(2007) 196 <i>final</i> — 2007/0070 (CNS)	53
2008/C 10/15	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 96/22/CE du Conseil concernant l'interdiction d'utilisation de certaines substances à effet hormonal ou thyrostatique et des substances β -agonistes dans les spéculations animales» COM(2007) 292 <i>final</i> — 2007/0102 (COD)	57
2008/C 10/16	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1924/2006 concernant les allégations nutritionnelles et de santé portant sur les denrées alimentaires» COM(2007) 368 <i>final</i> — 2007/0128 (COD)	58
2008/C 10/17	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Intégration du commerce mondial et externalisation. Faire face aux nouveaux défis»	59
2008/C 10/18	Avis du Comité économique et social européen sur «Les droits du patient»	67
2008/C 10/19	Avis du Comité économique et social européen sur «Promouvoir une productivité durable du travail en Europe»	72



<u>Numéro d'information</u>	Sommaire (<i>suite</i>)	<i>Page</i>
2008/C 10/20	Avis du Comité économique et social européen sur «L'harmonisation des indicateurs de handicap en tant qu'instrument de suivi des politiques européennes»	80
2008/C 10/21	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 intitulée «Vers une utilisation plus efficace des incitations fiscales en faveur de la recherche et du développement» COM(2006) 728 <i>final</i>	83
2008/C 10/22	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «L'économie de l'UE: bilan de 2006. Renforcer la zone euro: principales priorités politiques» COM(2006) 714 <i>final</i> — SEC(2006) 1490	88
2008/C 10/23	Avis du Comité économique et social européen sur «Les conséquences économiques et sociales de l'évolution des marchés financiers»	96
2008/C 10/24	Avis du Comité économique et social européen sur les «Politiques économiques qui favorisent la stratégie industrielle européenne»	106
2008/C 10/25	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: Coordination des systèmes de fiscalité directe des États membres dans le marché intérieur» — sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social européen: Le traitement fiscal des pertes dans les situations transfrontalières» — et sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social européen: Imposition à la sortie et nécessité de coordonner les politiques fiscales des États membres» COM(2006) 823 <i>final</i> — COM(2006) 824 <i>final</i> — SEC(2006) 1690 — COM(2006) 825 <i>final</i>	113

I

(Résolutions, recommandations et avis)

RÉSOLUTIONS

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

438^e SESSION PLÉNIÈRE DES 26 ET 27 SEPTEMBRE 2007

Résolution du Comité économique et social européen sur «Les catastrophes naturelles»

(2008/C 10/01)

Lors de la réunion de son Bureau du 25 septembre 2007, le Comité économique et social européen a décidé de faire part de sa consternation face aux graves incendies qui se sont produits en août dernier, en Grèce, et d'exprimer sa solidarité avec les victimes et la société civile.

Lors de sa session plénière des 26 et 27 septembre (séance du 26 septembre 2007), le Comité économique et social européen a adopté la présente résolution par 192 voix pour, 0 contre et une abstention.

À la suite des différentes catastrophes naturelles qui ont affecté plusieurs États membres, le Comité avait débattu de la nécessité d'allouer au mécanisme de protection civile européenne, tel qu'il existe actuellement, les ressources suffisantes pour assurer la coordination des interventions lors des désastres naturels qui surviennent à l'intérieur comme à l'extérieur des frontières de l'Europe.

Au vu des événements, le Comité tient à réitérer la position qu'il a adoptée dans son avis CESE 1491/2005 (NAT/283) et presse en particulier la Commission de garantir une intervention effective du mécanisme communautaire de protection civile, qui se traduise par les initiatives ci-après:

1. exiger de tous les États membres, grâce à un instrument législatif approprié, qu'ils respectent les normes de l'UE en matière de protection civile;

2. doter le mécanisme communautaire des outils suivants:

- un système de communication par satellite,
- des équipements propres pour intervenir,
- des moyens d'identifier les effectifs et le matériel disponibles dans l'Union,
- des bases opérationnelles régionalisées et totalement coordonnées entre elles,
- une formation technique adéquate des équipes;

3. adopter des normes européennes de responsabilité civile et pénale qui permettent de poursuivre et de punir les auteurs de pareilles calamités.

Bruxelles, le 26 septembre 2007.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

III

(Actes préparatoires)

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

438^e SESSION PLÉNIÈRE DES 26 ET 27 SEPTEMBRE 2007**Avis du Comité économique et social européen sur le «Livre vert sur l'amélioration de l'exécution des décisions de justice au sein de l'Union européenne: la saisie des avoirs bancaires»**

COM(2006) 618 final

(2008/C 10/02)

Le 24 octobre 2006, la Commission européenne 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 18 juillet 2007 (rapporteur: J. PEGADO LIZ).

Lors de la 438^e session plénière des 26 et 27 septembre 2007 (séance du 26 septembre 2007), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 131 voix pour, 1 voix contre et 6 abstentions.

1. Synthèse

1.1 Avec le Livre vert à l'examen et à la suite d'une série d'initiatives visant la création d'un espace judiciaire européen, la Commission lance une consultation relative à la création d'un instrument législatif communautaire qui rende plus efficace l'exécution du recouvrement des créances pécuniaires en assurant le gel préalable de sommes d'argent déposées sur des comptes bancaires que possèdent le débiteur, et ce dans tout État membre.

1.2 Il ressort du Livre vert précité, qui ne peut être considéré indépendamment de la lecture et de l'analyse du document de travail qui lui est annexé ⁽¹⁾, de même que de l'étude qui lui a servi de base, malgré un certain manque de cohérence conceptuelle pour ce qui est de la définition du champ d'application objectif et subjectif même de la mesure et d'une traduction particulièrement déficiente dans plusieurs versions linguistiques, que l'objectif annoncé par la Commission sera d'avancer une proposition de règlement. Ce règlement aurait un caractère facultatif et définirait le régime juridique d'une mesure conservatoire européenne qui aurait la nature d'une saisie conservatoire de comptes bancaires, indépendamment de la nature de la dette et de la qualité des sujets.

1.3 En l'absence d'une quelconque étude d'impact d'une telle mesure, et compte tenu du fait que les études de droit comparé qui lui ont servi de base n'ont pris en considération que 15 des 27 États membres de l'UE, le Comité, tout en partageant les préoccupations de la Commission, ne considère pas que la nécessité d'une telle mesure, en termes de subsidiarité et de proportionnalité, a été dûment démontrée ni qu'un même résultat ne peut être atteint de manière satisfaisante à travers une simple modification ponctuelle de deux dispositions du règlement de Bruxelles I.

(¹) SEC(2006) 1341.

1.4 Le Comité ne trouve pas non plus justifié de limiter l'objet d'une telle initiative, si elle devait être adoptée, à la seule saisie conservatoire de sommes d'argent déposées sur des comptes bancaires, et suggère d'en élargir le champ d'application à d'autres biens meubles du débiteur et de l'étendre, moyennant les adaptations nécessaires, à la saisie postérieure à l'obtention d'un titre exécutoire. En outre, il estime qu'il est indispensable de l'assortir, simultanément, d'une initiative relative à la transparence des comptes bancaires, aux obligations d'information et aux règles du secret et de la protection des données, qui sont des préalables.

1.5 Toujours dans le cas où serait prouvée l'absolue nécessité d'introduire une telle mesure, le Comité partage le point de vue de la Commission selon lequel l'instrument approprié serait le règlement à caractère facultatif pour le gel des comptes bancaires que le débiteur possède dans les États membres qui ne sont pas ceux du lieu de résidence ou du siège du créancier.

1.6 Si ce devait être le cas, le Comité formule une série détaillée de recommandations de nature technique et juridique relatives à la définition de ce qui lui paraît être le régime le plus adéquat pour l'initiative. Ces recommandations portent notamment sur la compétence des tribunaux, les conditions pour décréter la mesure, les limites aux montants à saisir et les exemptions, les garanties de défense du débiteur et des tiers titulaires de comptes joints ou solidaires, les recours et les délais, le régime des frais de justice, les obligations et les responsabilités des banques où seraient ouverts les comptes en question et les règles de droit national et international privé applicables de manière supplétive, afin de répondre pleinement à la demande d'avis de la Commission.

2. Résumé du Livre vert

2.1 La Commission lance avec le Livre vert à l'examen une consultation des parties concernées sur la manière d'améliorer l'exécution du recouvrement des créances pécuniaires et suggère de créer éventuellement un système européen de «saisie de comptes bancaires».

2.2 La Commission commence par inventorier les difficultés existant en matière d'exécution dans le cadre d'une procédure civile dans «L'espace judiciaire européen» dues aux disparités des réglementations nationales dans ce domaine, reconnaissant que le règlement (CE) n° 44/2001 (Bruxelles) ⁽²⁾ «ne garantit pas la reconnaissance et l'exécution d'une mesure conservatoire, telle qu'une saisie bancaire, obtenue d'une manière non contradictoire dans un État membre autre que celui où elle a été ordonnée».

2.3 La Commission considère que cette lacune est susceptible de fausser la concurrence entre les entreprises selon le degré d'efficacité des systèmes judiciaires des pays dans lesquels elles exercent leur activité et constitue ainsi une entrave au bon fonctionnement du marché intérieur qui requiert une harmonisation en termes d'efficacité et de rapidité dans le recouvrement des créances, notamment de nature pécuniaire.

2.4 La Commission avance par conséquent l'hypothèse de la création d'une «ordonnance européenne de saisie de comptes bancaires qui permettrait au créancier de mettre en sûreté une somme d'argent qui lui est due ou qu'il réclame, en empêchant le retrait ou le transfert de fonds détenus par son débiteur sur un ou plusieurs compte(s) bancaire(s) ouverts sur le territoire de l'Union européenne» et examine dans le détail les contours de son éventuel régime juridique dont elle énonce les paramètres en 23 questions.

3. Contexte de l'initiative

3.1 Cette initiative s'inscrit, à bon escient, dans un ensemble plus vaste de mesures que la Commission est en train de prendre dans l'objectif louable de créer un espace judiciaire européen qui puisse servir de

⁽²⁾ Règlement (CE) n° 44/2001 du Conseil, du 22 décembre 2000, concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale (Bruxelles I), JO L 12 du 16.1.2001. Le rapporteur de l'avis du CESE sur ce thème était M. MALOSSE (CES 233/2000 du 1^{er} mars 2000, JO C 117 du 26.4.2000).

support, pour ce qui est des aspects judiciaires, à la réalisation du marché unique ⁽³⁾, en particulier à la suite de la transformation de la Convention de Bruxelles en un règlement communautaire ⁽⁴⁾ et du règlement relatif au titre exécutoire européen ⁽⁵⁾.

3.2 Les observations empiriques de la Commission quant aux difficultés d'exécution des décisions judiciaires dans les différents pays européens étant pertinentes et les différences de régime auxquelles celles-ci sont soumises en raison d'un manque d'harmonisation de la procédure d'exécution au niveau de l'Union, avec les conséquences en résultant qu'elle a bien soulignées ⁽⁶⁾ et qui n'ont pu que s'aggraver avec l'adhésion récente de douze nouveaux pays, étant avérées, force est de constater que dans le Livre vert à l'examen, la Commission n'assortit pas son initiative d'une prise en considération, pourtant indispensable, des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

3.3 Il n'est notamment pas démontré que le même résultat ou un résultat similaire ne puisse pas être obtenu à travers une simple modification d'une ou de deux dispositions du règlement de Bruxelles I, plus particulièrement des articles 31 et 47 ⁽⁷⁾, en élargissant son champ d'application et en maintenant tout le système institué, avec des gains évidents en termes de simplification.

⁽³⁾ Parmi lesquelles l'on rappelle les suivantes:

- Communication de la Commission sur le «Plan d'action sur l'accès des consommateurs à la justice et le règlement des litiges de consommation dans le marché intérieur» du 14 février 1996 (COM(96) 13 final).
- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen «Vers une efficacité accrue dans l'obtention et l'exécution des décisions au sein de l'Union européenne» (COM(97) 609 final, JO C 33 du 31.1.1998).
- «Livre vert relatif à l'accès des consommateurs à la justice et au règlement des litiges de consommation dans le marché unique» (COM(93) 576 final).
- «Livre vert sur les modes alternatifs de résolution des conflits relevant du droit civil et commercial» (COM(2002) 196 final du 19.4.2002).
- Recommandation de la Commission du 12 mai 1995 concernant les délais de paiement dans les transactions commerciales et Communication de la Commission y relative respectivement (JO L 127 du 10.6.1995 et JO C 144 du 10.6.1995).
- Directive 98/27/CE du 19 mai 1998 relative aux actions en cessation en matière de protection des intérêts des consommateurs (JO L 166 du 11.6.1998).
- Directive 2000/35/CE du 29 juin 2000 concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales (JO L 200 du 8.8.2000).
- Règlement (CE) n° 44/2001 du Conseil, du 22 décembre 2000, concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale (Bruxelles I) (JO L 12 du 16.1.2001). Le rapporteur de l'avis du CESE y relatif était M. MALOSSE (CES 233/2000 du 1^{er} mars 2000, JO C 117 du 26.4.2000).
- Règlement (CE) n° 805/2004, du 21 avril 2004, portant création d'un titre exécutoire européen pour les créances incontestées (JO L 143 du 30.4.2004). Le rapporteur de l'avis du CESE y relatif était M. RAVOET (CESE 1348/2002 du 11 décembre 2002, JO C 85 du 8.4.2003).
- Règlement (CE) n° 1206/2001 du Conseil, du 28 mai 2001, relatif à la coopération entre les juridictions des États membres dans le domaine de l'obtention des preuves en matière civile ou commerciale (JO L 174 du 27.6.2001). Le rapporteur de l'avis du CESE y relatif était M. HERNÁNDEZ BATALLER (CES 228/2001 du 28 février 2001, JO C 139 du 11.5.2001).
- Programme de mesures destinées à l'application du principe de reconnaissance mutuelle des décisions en matière civile et commerciale (JO C 12 du 15.1.2001).
- Règlement (CE) n° 1346/2000 du Conseil, du 29 mai 2000, relatif aux procédures d'insolvabilité, JO L 160 du 30.6.2000. Le rapporteur de l'avis du CESE y relatif était M. RAVOET (CES 79/2001 du 26 janvier 2001, JO C 75 du 15.3.2000).
- Règlement (CE) n° 1347/2000 du Conseil, du 29 mai 2000, relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale des enfants communs; *idem*. Le rapporteur de l'avis du CESE y relatif était M. BRAGHIN (CES 940/1999 du 20 octobre 1999, JO C 368 du 20.12.1999).
- Règlement (CE) n° 1348/2000 du Conseil, du 29 mai 2000, relatif à la signification et à la notification dans les États membres des actes judiciaires et extrajudiciaires en matière civile et commerciale; *idem*. Le rapporteur de l'avis du CESE y relatif était M. HERNÁNDEZ BATALLER (CES 947/1999 du 21 octobre 1999, JO C 368 du 20.12.1999).
- Décision du Conseil, du 28 mai 2001, relative à la création d'un réseau judiciaire européen en matière civile et commerciale, JO L 174 du 27.6.2001. Le rapporteur de l'avis du CESE y relatif était M. RETUREAU (CES 227/2001 du 28 février 2001, JO C 139 du 11.5.2001).
- Règlement (CE) n° 1896/2006 du 12 décembre 2006 (JO L 399 du 30 décembre 2006) instituant une procédure européenne d'injonction de payer (COM(2004) 173 final du 19.3.2004). Le rapporteur de l'avis du CESE y relatif était M. PEGADO LIZ (CESE 133/2005 du 22 février 2005).
- Proposition de règlement instituant une procédure européenne pour les demandes de faible importance (COM(2005) 87 final du 15.3.2005). Le rapporteur de l'avis du CESE y relatif était M. PEGADO LIZ (CESE 243/2006 du 14 février 2006).

⁽⁴⁾ Règlement (CE) n° 44/2001 du 22.12.2000. Le CESE s'est prononcé sur la proposition y relative dans un avis dont M. MALOSSE était rapporteur (JO C 117 du 26.4.2000).

⁽⁵⁾ Règlement (CE) n° 805/2004 du 21.4.2004. Le CESE s'est prononcé sur la proposition y relative (COM(2002) 159 final du 27.8.2002) dans un avis (CESE 1348/2002 du 11.12.2002) dont M. RAVOET était rapporteur (JO C 85 de 8.4.2003).

⁽⁶⁾ Notamment dans sa communication «Vers une efficacité accrue dans l'obtention et l'exécution des décisions au sein de l'Union européenne» (JO C 33 du 31.1.1998).

⁽⁷⁾ Le texte des deux articles étant très vaste, il est nécessaire d'adopter l'interprétation découlant de la doctrine jurisprudentielle, concrètement l'affaire Denilauer (arrêt C-125/79 du 21.5.1980, Rec. p. 1553) portant sur l'article 31. Les questions relatives à la caducité, aux mécanismes d'exequatur, aux conditions de la procédure (la vérification du «fumus bonis iuris» et du «periculum in mora»), aux moyens/garanties de défense ainsi qu'aux montants/exemptions de saisie pourraient tomber sous le champ des deux articles précités. Cela étendrait le champ d'application de la mesure et répondrait aux objectifs de la proposition de la Commission.

3.4 Par ailleurs, l'évaluation d'impact préliminaire, à laquelle la Commission n'a également pas encore procédé et qui devra prendre en compte non seulement les quinze États membres dont la situation a été analysée dans l'étude qui a servi de base au Livre vert à l'examen ⁽⁸⁾, mais tous les États qui composent aujourd'hui l'Union européenne, doit s'accompagner d'un examen approprié des mesures relatives à une transparence accrue du patrimoine des débiteurs et à l'indispensable accès à l'information relative à leur compte bancaire, sans préjudice de la nécessaire protection du secret bancaire. Ce n'est en effet qu'à l'issue d'une appréciation d'ensemble que l'on pourra procéder à une évaluation correcte (a) de la nécessité, (b) de la portée et (c) du bien-fondé de la mesure.

4. Observations générales

4.1 Dans ses observations sur l'initiative proposée, le CESE fait la distinction entre:

- a) celles à caractère général, à savoir portant sur les questions de fond relatives à la nature et au champ d'application de la mesure, et
- b) celles à caractère particulier, c'est-à-dire concernant les questions relatives aux modalités procédurales.

4.2 Questions préalables: les termes et les concepts

4.2.1 S'agissant d'un Livre vert, qui précède l'adoption éventuelle d'un instrument juridique, très probablement un règlement communautaire, les termes utilisés pour la définition des concepts qui à leur tour serviront à définir la nature de la mesure procédurale à mettre en place, doivent obéir à des critères d'une extrême rigueur et à une précision technique et juridique dans toutes les langues communautaires quelles qu'elles soient.

4.2.2 Or il s'avère que, tout du moins dans cinq versions linguistiques ⁽⁹⁾, les termes utilisés par la Commission pour désigner la mesure conservatoire éventuellement souhaitable ne sont pas univoques ni équivalents et peuvent entraîner une certaine confusion au plan juridique et technique pour ce qui est de la nature juridique de la mesure. Compte tenu de la nature juridique de la mesure, il faut veiller, déjà au niveau de la Commission, à la correction des traductions pour éviter des incertitudes qui découleraient uniquement de l'utilisation d'une terminologie inappropriée ⁽¹⁰⁾.

⁽⁸⁾ Pour une élucidation complète de la teneur de ce Livre vert, il est essentiel de prendre en considération non seulement le document de travail de la Commission (SEC(2006) 1341) du 24.10.2006 mais également l'étude n° JAI/A3/2002/02, dans sa version actualisée du 18.2.2004, du Prof. Burkhard HESS, Directeur de l'Institut de droit international privé comparé de l'Université de Heidelberg, dont le texte est disponible sur http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/civil/studies/doc_civil_studies_en.htm.

⁽⁹⁾ Celles que le rapporteur connaît le mieux, regrettant de ne pas avoir accès aux 22 autres.

⁽¹⁰⁾ En effet, le terme anglais «attachment», même dans son acception tecnico-juridique, est ambigu car il peut aussi bien désigner ce qui en portugais correspond à «*penhora*» (saisie) qu'à «*arresto*» (saisie-arrest). Même en anglais, il aurait mieux valu utiliser pour la nature juridique de la mesure prévue le terme «*arrestment*» ou «*freezing order*», afin de bien faire la distinction avec «*garnishment*». Par ailleurs, seule la traduction italienne «*sequestro conservativo*» rend correctement compte du caractère préventif et conservatoire de la mesure, la «saisie» en français, accompagnée de l'explication suivante: «délivrée par un tribunal siégeant en référé», atteint cet objectif, le terme espagnol «embargo» paraissant quant à lui insuffisant pour caractériser le but de la mesure. Quoi qu'il en soit, en portugais, la traduction par «*penhora*» est tout à fait erronée et doit être remplacée par «*arresto*».

4.2.3 L'on peut, semble-t-il, à juste titre conclure de l'analyse du régime juridique qu'elle entend suggérer, la nécessité du «*fumus boni iuris*» et du «*periculum in mora*» et de leur finalité — geler ou bloquer les montants déposés sur les comptes bancaires jusqu'à la décision finale et son exécution dans le cadre d'une procédure civile pour le recouvrement de créances pécuniaires, de nature évidemment commerciale et pas de celles résultant de procédures pénales, qu'il s'agit d'une **mesure à caractère conservatoire ayant une nature de saisie conservatoire**.

4.3 Champ d'application de la mesure ⁽¹¹⁾

4.3.1 Par ailleurs, le Comité s'interroge sur la limitation du champ d'application de la mesure conservatoire aux «comptes bancaires».

4.3.2 Dans le cadre du recouvrement de créances pécuniaires, de nature forcément universelle, tous les biens du débiteur doivent être considérés à hauteur du montant exigible. Dans le cadre d'une mesure conservatoire comme celle qui est annoncée, d'autres biens du débiteur susceptibles d'être saisis, y compris les titres de crédits, actions, obligations et «autres droits et crédits sur tiers», et pas uniquement l'argent déposé sur certains comptes bancaires ou dans d'autres institutions financières pourraient être couverts, l'élargissement du champ d'application de la mesure, tout du moins à des biens meubles non soumis à enregistrement et aux droits de crédit du débiteur (y compris les actions, obligations, loyers, crédits sur tiers, etc.) ou des biens meubles directement liés à un compte bancaire ne paraissant pas être trop complexe.

4.3.3 Le Comité ajoute que la limitation du champ d'application de l'instrument communautaire à la seule saisie conservatoire de comptes bancaires ne lui paraît pas justifiée, car il pourrait être étendu, ce qui présenterait des avantages, moyennant les adaptations nécessaires, à la saisie des mêmes avoirs qui interviendrait postérieurement à l'obtention d'un titre exécutoire, compte tenu du fait que le même type de difficultés en termes d'appréhension et de disparition des biens, qui justifient la mesure proposée, peuvent dans ce cas également survenir.

4.3.4 La Commission devra ainsi dûment évaluer et justifier l'utilité et le coût d'une mesure de ce type, exclusivement limitée à la saisie conservatoire d'argent déposé sur les comptes bancaires.

4.4 Étape à laquelle la mesure peut être sollicitée

4.4.1 En raison de sa nature précédemment définie, la question de l'étape à laquelle la mesure conservatoire en cause peut être demandée est d'emblée réglée. En accord avec la meilleure technique juridique, une mesure conservatoire de ce type doit pouvoir être demandée à n'importe quelle étape de la procédure judiciaire dont elle relève, notamment avant le début de l'action judiciaire principale, en tant que procédure préparatoire et conservatoire, et plus exactement quand elle a le plus d'utilité pratique.

⁽¹¹⁾ Elle devra à notre sens être limitée aux dettes civiles et commerciales.

4.4.2 Il faudra bien évidemment prendre en considération les spécificités évidentes liées au régime, selon que la mesure conservatoire intervient avant que le recours principal n'ait été décidé ou après obtention de la décision établissant le droit, avant ou au cours d'une procédure d'exécution ou selon qu'il y ait eu ou non recours devant une juridiction de degré supérieur contre la sentence en première instance, ou enfin lorsque le titre exécutoire n'a pas nature de jugement (traite, mandat, chèque ou autre titre ayant force exécutoire).

4.5 La compétence du tribunal

4.5.1 D'une certaine manière, la question de savoir quel est le tribunal compétent pour apprécier le bien-fondé de la mesure conservatoire et la décréter est également résolue du fait de ce qui a été dit précédemment. Le tribunal compétent en la matière sera évidemment celui qui est compétent pour connaître du fond à partir du moment où l'action est déjà introduite et l'exécution déjà lancée.

4.5.2 Mais le tribunal de l'endroit où se trouvent les comptes bancaires doit **également** être compétent si la mesure a été sollicitée **avant** l'introduction de l'action en justice et le lancement de l'exécution. Dans ce cas, il faudra néanmoins prévoir que dès l'introduction de l'action et le lancement de l'exécution dans le cadre de la procédure judiciaire principale, la mesure conservatoire déjà décrétée relèvera du tribunal compétent quant au fond, lequel, même s'il appartient à une autre juridiction nationale, devra l'accepter en tant que telle sans procédure de reconnaissance ⁽¹²⁾.

4.6 Conditions pour décréter la mesure

4.6.1 Il s'avère nécessaire, en raison de sa nature, de garantir les **conditions** que la Commission définit très justement au paragraphe 3.2 du Livre vert, le «*fumus boni iuris*» et le «*periculum in mora*». Toutefois, s'il existe déjà une décision judiciaire ou un autre titre ayant force exécutoire, il suffira d'apporter la preuve du «*periculum in mora*», autrement dit de la nécessité urgente de faire exécuter la mesure de saisie.

4.6.2 Il apparaît conseillé de prévoir, en tant que condition de recevabilité de la demande pour décréter la mesure, d'apporter la preuve que le créancier a fourni des efforts raisonnables en vue d'un recouvrement amiable de la créance, même par des voies extrajudiciaires.

4.6.3 L'inutilité de **l'audition préalable** du débiteur est la condition fondamentale de l'efficacité de la mesure, laquelle peut toutefois être assortie de la **constitution d'une garantie, dont le montant** est laissé à l'appréciation du juge, mais qui doit suffire à compenser les pertes et dommages résultant d'une éventuelle annulation de la mesure dans le cadre de la procédure judiciaire principale ou de l'action en recours, dans le cas où elle n'aurait pas d'effet suspensif, toutes les fois que la mesure est décrétée avant l'existence ou l'obtention d'un jugement définitif.

4.7 Montant à garantir et exemptions

4.7.1 Le montant à garantir en vertu de la mesure doit être limité à celui de la créance à recouvrer et imputée et des intérêts

de retard (contractuels ou légaux) échus au moment de la présentation de la demande d'application de la mesure.

4.7.2 Il n'apparaît pas légitime, dans le cadre d'une procédure conservatoire, à caractère nécessairement provisoire, et compte tenu des conséquences très dommageables que peut avoir le gel des montants déposés sur les comptes bancaires, d'inclure d'autres sommes, notamment pour faire face aux intérêts qui courent, des honoraires d'avocats, les frais de justice, frais bancaires ou autres.

4.7.3 Le CESE a conscience du fait que la mise en place d'un système comme celui-ci peut entraîner des frais pour les banques. Cependant, il ne semble pas légitime d'imputer ces derniers sur les montants à geler déposés sur les éventuels comptes bancaires du prétendu débiteur. Il reviendra aux législations nationales de définir le régime des frais bancaires et de leur perception auprès des créanciers qui ont recours à une telle procédure, lesquels entreront dans le cadre du régime applicable au frais de justice, à définir in fine.

4.7.4 Il conviendra d'établir, dans un instrument communautaire, les paramètres de délimitation de l'exemption des montants à saisir, afin que le débiteur puisse subvenir à ses besoins élémentaires ainsi qu'à ceux de sa famille, s'il s'agit d'une personne physique, lesquels risquent de ne plus pouvoir être couverts si la mesure est décrétée.

4.7.5 La banque devra informer le tribunal, après que la mesure a été exécutée, des limites applicables à l'exécution de l'ordonnance de saisie en fonction de la nature du compte du débiteur (compte courant sur lequel est versé son salaire, compte-épargne, compte crédit-logement), la nature des revenus ou gains qui l'alimentent (salaires, traitements, honoraires de professions libérales, revenus du travail pour le compte d'autrui, loyers, retraites, parts sociales, etc.) ou la nature des dépenses qui lui sont associées (crédit logement, leasing voiture, location, crédits à la consommation, dépenses alimentaires familiales, etc.), conformément à la loi du pays où se trouve le compte bancaire et dans la mesure où elle a connaissance de la nature de ces revenus et dépenses.

4.8 Comptes de tiers

4.8.1 De même, il ne semble pas légitime d'élargir le champ d'application de la mesure conservatoire aux comptes de tiers. Quand il n'est pas possible de déterminer rigoureusement la part revenant en propre au débiteur, l'on doit présumer que les parts des titulaires sont égales.

4.8.2 Il est également inacceptable de faire intervenir pour le même montant plusieurs comptes, même si l'on doit admettre la difficulté à résoudre la question lorsque, s'agissant de comptes ouverts dans différents pays, chacun des tribunaux compétents est sollicité pour décréter la mesure, sans avoir connaissance de l'existence d'une même demande ailleurs, jusqu'au moment où toutes les procédures sont centralisées au sein du tribunal compétent pour connaître le fond.

⁽¹²⁾ Cf. arrêt Van Uden Maritime B.V. de la Cour de justice du 17.11.1998, Affaire C-391/95 (Recueil de jurisprudence 1998 p. I-07091).

4.8.3 Il apparaît par conséquent tout à fait logique d'assortir cette initiative de l'établissement **d'obligations d'information** claires relativement au requérant et aux banques destinataires de la requête, ainsi que d'obligations de coopération et de collaboration entre les banques et les tribunaux dans les différents États membres, et ce toujours dans le respect de la vie privée, de la protection des données et du secret bancaire, comme cela est bien expliqué d'ailleurs dans l'étude précédemment mentionnée, sur laquelle est basée le Livre vert à l'examen.

4.8.4 L'on pourra ainsi établir la réduction «*ex post*» des montants saisis, tout de suite après l'obtention de l'information des différentes banques, dans le cas où il en existerait plus d'une, dans un bref délai à définir.

4.9 Garanties de défense du débiteur

4.9.1 Il est essentiel d'assurer la protection du débiteur en lui fournissant les moyens de **contester la décision de mesure conservatoire, dans un délai raisonnable**, qui ne devrait pas être inférieur à 20 jours calendrier, afin de démontrer:

- a) l'inexistence, totale ou partielle, de la dette;
- b) l'absence de risque de «*periculum in mora*»;
- c) que le montant saisi n'est pas juste;
- d) que les besoins vitaux du débiteur ou ceux de sa famille (s'agissant d'un débiteur personne physique) risquent de ne pas pouvoir être couverts à cause de la mesure.

4.9.2 À cet effet, il convient de prévoir que le débiteur sera informé par le tribunal compétent immédiatement après que l'on ait vérifié que des quantités suffisantes ont été bloquées à la suite d'une injonction à la banque de procéder à la saisie du compte, pour le montant allégué de la dette ou à concurrence de celui-ci. Une même information doit être fournie au débiteur par la banque en question, immédiatement après le gel du compte, dans les conditions définies par le tribunal.

4.9.3 L'instrument communautaire devra également prévoir les **moyens de défense** ainsi que les **fondements ou motifs de l'opposition/du recours**, en les harmonisant au niveau communautaire, pour garantir une égalité dans l'appréciation des situations dans toute juridiction compétente, de même que l'identité des moyens de défense. Question importante: la possibilité d'introduire un **recours** en justice contre la décision en vertu de laquelle ces deux présupposés sont réputés établis, de même que celle de l'effet de ce recours (suspensif ou non) et du tribunal compétent pour juger de son bien-fondé, lorsque ce n'est pas la même juridiction nationale qui est compétente pour décréter la mesure et se prononcer sur le fond de l'affaire.

4.9.4 Il importera également de définir un **délai de caducité** à compter du jour où l'application de la mesure est portée à la connaissance du créancier, pour l'engagement de la procédure principale ou la demande d'exequatur, un délai de 60 jours calendrier étant jugé raisonnable, indépendamment de la décision relative à la mesure conservatoire.

4.10 L'instrument communautaire et sa nature

4.10.1 Dans son Livre vert, la Commission n'est pas claire quant à l'instrument juridique qu'elle envisage pour mener à bien son initiative. Compte tenu des objectifs visés et pour garantir une identité de traitement dans les différents États membres et, à l'instar de ce qui se produit pour d'autres instruments de même nature dans le cadre de l'espace juridique européen, le CESE est d'avis que l'instrument choisi devra se présenter sous la **forme d'un règlement**.

4.10.2 Autre question mais intimement liée à celle-ci: son champ d'application. La mesure étant jugée nécessaire, l'on estime que la Commission ferait bien de décider, comme pour d'autres instruments identiques, que la procédure en cause s'applique exclusivement aux affaires transfrontalières et qu'elle est **facultative** («28^e régime»), laissant aux créanciers la possibilité de choisir un instrument communautaire harmonisé ou de recourir à la voie existante et possible des dispositions de DIP applicables.

4.11 Frais de justice

Le CESE suggère que le régime des frais de justice applicable à cette procédure suive les règles déjà consacrées dans l'article 7 du règlement (CE) n° 805/2004, avec les adaptations éventuellement nécessaires ⁽¹³⁾.

5. Observations particulières

5.1 Concernant les questions purement formelles, le CESE estime que la procédure d'«*exequatur*» doit être supprimée pour ce qui est de la décision en vertu de laquelle est décrétée la mesure conservatoire, quel que soit le tribunal compétent.

5.2 Il est également d'avis que le système de notification du tribunal à la banque et au supposé débiteur ne doit pas être encombré de formalités inutiles, dès lors qu'il garantit l'authenticité de l'acte et l'identité du débiteur, car le régime qui existe déjà dans le règlement (CE) n° 1348/2000 lui paraît être adapté dans ce cas ⁽¹⁴⁾. L'identification des comptes à saisir devra être la plus complète possible de manière à éviter un ordre générique de saisie.

5.3 Il considère aussi que l'ordonnance du tribunal compétent devra être exécutée par la banque dans les termes dans lesquels elle a été formulée, tout en sauvegardant néanmoins les opérations légitimes déjà en cours, notamment les engagements antérieurement garantis par des lettres de change et des billets à ordre ou des chèques ainsi que les obligations à l'égard de créanciers privilégiés comme l'État, la sécurité sociale et les salariés. Quoi qu'il en soit, la banque doit répondre du solde existant à la date de la réception de l'ordonnance de saisie, et doit pour cela s'organiser de manière à ce que quand l'ordonnance arrive, même en dehors des heures ouvrables, par voie électronique, le gel intervienne «*ipso facto*», sous peine d'être tenue responsable, en cas de négligence, de la disparition des quantités qui feraient ultérieurement l'objet de mouvements bancaires.

⁽¹³⁾ L'article 7 dispose ainsi que: «Lorsqu'une décision comprend une décision exécutoire sur le montant des frais de justice, y compris les taux d'intérêt, elle est certifiée en tant que titre exécutoire européen également en ce qui concerne les frais à moins que, durant la procédure en justice, le débiteur ne se soit spécifiquement opposé à son obligation d'assumer lesdits frais, conformément à la législation de l'État membre d'origine».

⁽¹⁴⁾ Règlement (CE) n° 1348/2000 du 29.5.2000 (JO L 160 du 30.6.2000).

5.4 Le CESE estime également que les banques doivent informer immédiatement le tribunal par n'importe quel moyen de communication, y compris électronique, de la manière dont la décision a été exécutée.

5.5 La norme communautaire ne devra pas définir des règles spécifiques pour le cas où plusieurs créanciers entreraient en concurrence pour un même compte bancaire, le CESE penchant pour l'application des lois nationales.

5.6 En ce qui a trait à la conversion de la mesure conservatoire en mesure exécutoire, le CESE considère que cette question

devrait être régie par le droit du pays compétent pour l'exécution, conformément aux règles générales applicables en matière de conflits de normes.

5.7 Enfin, le CESE attire plus particulièrement l'attention de la Commission sur la nécessité de prévoir un mécanisme de traduction des documents inhérents au fonctionnement de la mesure en question, semblable à celui qui est prévu à l'article 21, paragraphe 2, alinéa b, du règlement (CE) n° 1896/2006 du 12 décembre 2006.

Bruxelles, le 26 septembre 2007.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

Avis du Comité économique et social européen sur la «Simplification de l'environnement réglementaire du secteur des machines»

(2008/C 10/03)

Le 8 janvier 2007, M^{me} Margot WALLSTRÖM et M. Günter VERHEUGEN, vice-présidents de la Commission européenne, ont invité le Comité économique et social européen à élaborer un avis exploratoire sur la «Simplification de l'environnement réglementaire du secteur des machines».

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 18 juillet 2007 (rapporteur: M. IOZIA).

Lors de sa 438^e session plénière des 26 et 27 septembre 2007 (séance du 26 septembre 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 138 voix pour, 2 voix contre et 3 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 L'ingénierie mécanique est une industrie de pointe qui revêt une importance capitale pour l'économie de l'Union européenne. En 2006, un chiffre d'affaires de plusieurs centaines de milliards d'euros a été généré par plus de 130 000 entreprises qui exportent un tiers de leur production. L'ingénierie mécanique et électromécanique emploie dans l'Union plus de 4 millions de travailleurs hautement qualifiés et produit une valeur ajoutée importante.

1.2 Plus que tout autre secteur, l'ingénierie mécanique et électromécanique peut contribuer à la réalisation des objectifs de Lisbonne grâce à la formation continue, l'échange d'expériences et de bonnes pratiques, le maintien de la capacité concurrentielle au plus haut niveau ainsi que sa capacité de pénétration des marchés mondiaux.

1.3 Le Comité soutient l'initiative la Commission visant à renforcer la compétitivité de ce secteur et à améliorer le cadre juridique de référence grâce à une réglementation plus adaptée, plus efficace et qui prend en compte le fait que ce secteur est formé de dizaines de milliers de petites et moyennes entreprises.

Mieux légiférer ne signifie pas, du moins pour ce secteur, ne pas légiférer, mais plutôt créer un cadre stable, élaborer des normes claires, faciles à appliquer et proposer des coûts administratifs les plus bas possible.

1.4 Le Comité se félicite que la Commission lui ait confié la tâche délicate d'identifier, en essayant de parvenir au plus large consensus possible, les domaines dans lesquels la législation communautaire en vigueur doit être simplifiée et ce, dans le contexte des activités menées par les organes législatifs pour améliorer et simplifier la législation.

1.5 Le Comité prend note du fait que différentes initiatives législatives sont en cours dans le secteur à l'examen et qu'il y a lieu de concilier les divers intérêts économiques, sociaux et environnementaux en jeu. La réalisation du marché intérieur ne peut se faire au détriment d'autres aspects qui méritent la plus grande attention dans le contexte de l'Agenda de Lisbonne, comme la santé et la sécurité des travailleurs, la protection des consommateurs ainsi que la protection de l'environnement. De l'avis du Comité, une stratégie qui intègre et coordonne les différentes initiatives s'impose.

1.6 Le Comité accueille favorablement les propositions formulées par la Commission dans sa communication du 17 février 2007, destinées à modifier la nouvelle approche et à renforcer le rôle et les activités des États membres concernant la surveillance du marché, dans la mesure où ces derniers ne consacrent pas toujours des ressources appropriées pour répondre à cet objectif. Le Comité préconise un renforcement des organes de la Commission chargés de coordonner, surveiller et, dans certains cas, contrôler la gestion des modalités d'autorisation, les activités des notifiants et la qualité de leurs certifications. Il convient d'encourager la création d'une «plate-forme de communication» entre les opérateurs et les États membres, qui doivent agir de manière proportionnée et en cohérence avec les objectifs fixés par les directives et les politiques communautaires, afin de faire converger progressivement les systèmes et les modèles de surveillance des marchés.

1.7 Le Comité demande que tous les acteurs concernés par la normalisation puissent participer ex ante à la définition des normes. À cet effet, il y a lieu de renforcer aussi bien la participation aux comités techniques, notamment au niveau local, que l'analyse d'impact, sans toutefois abuser de la consultation télématique, un instrument certes utile, mais qui ne peut être, en particulier dans ce secteur précis, la seule méthode de consultation des acteurs concernés.

1.8 S'agissant de la normalisation «harmonisée», le Comité considère qu'elle doit être disponible gratuitement ou tout au plus à un prix symbolique, en particulier pour les petites et moyennes entreprises. Par ailleurs, il attire l'attention sur l'inégalité de traitement qui existe entre les entreprises des pays dans les langues desquels les normes sont publiées (anglais, français et, parfois, allemand) et les entreprises qui doivent supporter des frais de traduction parfois très élevés.

1.9 Le Comité souligne qu'il y a lieu d'éliminer tous les coûts administratifs injustifiés et de réduire sensiblement les charges qui grèvent le système de production.

1.10 Le Comité espère que la Commission prendra dûment en compte la nécessité impérative de promouvoir une normalisation stable, en acceptant notamment les propositions des opérateurs et des principaux acteurs concernés. S'agissant du cadre juridique et de la base juridique de référence, le Comité recommande à la Commission d'évaluer, avant d'élaborer une réglementation, si les mêmes objectifs ne peuvent pas également être atteints par d'autres moyens, par exemple l'autorégulation ou la corégulation, pourvu que l'on garantisse un niveau maximal de transparence et de participation de tous les acteurs concernés, et de toujours considérer l'objet principal et le contenu de la législation comme la référence indispensable concernant le choix des différents articles du traité, en tant que base juridique.

1.11 Le Comité demande que soient supprimés les obstacles techniques à la réalisation du marché intérieur. Des réglementations nationales et locales non justifiées constituent des obstacles réels et insurmontables à la libre circulation des marchandises.

1.12 Le Comité recommande que la future législation soit toujours utilement précédée d'une analyse d'impact ex ante soignée, en tenant compte du degré de proportionnalité, mais qu'elle fasse aussi l'objet d'un suivi ex post très strict afin d'éliminer des dommages qui pourraient s'avérer fatals pour l'avenir des entreprises du secteur à l'examen.

1.13 Le dialogue social sectoriel européen est essentiel pour identifier toutes les initiatives communes visant à encourager le développement de l'emploi et de la compétitivité de ce secteur tout en respectant dûment le principe impératif de protection des travailleurs, des citoyens et de l'environnement. Les pratiques relevant de la responsabilité sociale des entreprises peuvent faciliter ce dialogue constant entre entreprises et acteurs concernés dans le but de prévenir des utilisations inappropriées, d'améliorer la sensibilisation et la formation continue et d'établir une relation positive avec les régions concernées et les consommateurs finaux.

2. Contenu de la demande de la Commission

2.1 À l'initiative de ses vice-présidents, M^{me} WALLSTRÖM et M. VERHEUGEN, la Commission européenne a demandé au Comité économique et social européen d'élaborer un avis exploratoire visant à analyser la cohérence générale du cadre réglementaire du secteur industriel des machines dans le but d'identifier les possibilités de simplification. Outre la législation sectorielle spécifique, l'analyse devra porter sur l'ensemble du cadre réglementaire relatif au secteur des machines.

2.2 Dans l'optique d'une participation des parties intéressées au processus de simplification, en particulier en vue de l'identification des règles qui soulèvent des problèmes particuliers, la Commission reconnaît que, compte tenu de sa très grande expertise et de sa composition réellement pluraliste, le Comité est l'enceinte idéale pour représenter et synthétiser les points de vue des opérateurs économiques, des travailleurs et de la société civile européenne.

2.3 Le Comité a élaboré de nombreux avis sur l'amélioration et la simplification de la législation⁽¹⁾, ce qui lui a permis d'acquiescer une grande expérience dans ce domaine. Compte tenu de cette expérience et de l'article 8 du «Protocole de coopération entre la Commission européenne et le CESE», la Commission a décidé de lui confier cette tâche importante. Si les conclusions des travaux du Comité sont fructueuses et positives, la Commission a annoncé qu'elle le solliciterait à nouveau dans de nombreux autres domaines importants pour ses travaux — et ceux du CESE — sur le thème «Mieux légiférer».

2.4 La Commission a par ailleurs détaillé son point de vue et précisé qu'améliorer la législation ne signifie pas la réduire et qu'il faut au contraire maintenir au moins le niveau de protection actuel des travailleurs, des consommateurs et de l'environnement, dans le but de garantir un cadre réglementaire qui permette une amélioration de la compétitivité.

⁽¹⁾ JO C 24 du 31.1.2006 (Rapporteur: M. RETUREAU) et JO C 309 du 16.12.2006 (Rapporteur: M. CASSIDY).

3. Observations générales

3.1 Tout d'abord, le Comité est vivement intéressé par la tâche consistant à opérer la synthèse des différents intérêts en jeu dans le but de présenter une proposition relative à l'amélioration et à la simplification du cadre réglementaire et législatif existant. Le meilleur atout du Comité est sa capacité à influencer sur le processus décisionnel en dégagant le consensus le plus large possible entre les points de vue porteurs d'intérêts différents des diverses composantes de la société civile. Son soutien plein et entier aux principes et valeurs communautaires ainsi que ses avis équilibrés, innovants et de qualité, font du Comité un interlocuteur important et efficace des Institutions communautaires. La stimulation, pour ne pas dire le défi, que représente la demande de la Commission pour toutes les composantes du Comité qui doivent saisir cette occasion et mener à bien leur tâche, sont susceptibles de promouvoir le rôle de forum de rencontre, de discussion et de dialogue qui a été reconnu par les traités à la société civile organisée.

3.2 L'occasion donnée au Comité de signaler, en amont, les domaines spécifiques dans lesquels le cadre législatif de référence peut être amélioré ouvre la voie à une nouvelle méthode de coopération entre les Institutions européennes. Il va de soi que les différentes parties intéressées ont déjà fait connaître, chacune pour ce qui la concerne, leurs exigences et desiderata à la Commission. Les entreprises productrices et utilisatrices, les travailleurs, consommateurs, organismes de normalisation et autorités publiques ont indiqué quelles améliorations ils souhaiteraient apporter à la législation existante. Toutefois, les méthodes de consultation utilisées jusqu'ici n'ont pas permis d'élaborer une vue d'ensemble reflétant ces différents requêtes, donnant ainsi aux acteurs concernés le sentiment de ne pas être suffisamment écoutés.

3.3 Le Comité est toutefois en mesure d'opérer cette synthèse, d'une part compte tenu de son expertise variée et précieuse et, d'autre part, grâce à l'important réseau de contacts que ses membres peuvent solliciter pour obtenir des contributions pertinentes et autorisées. Il a déjà eu l'occasion d'aborder la question dans son avis d'initiative intitulé «Les mutations industrielles dans le secteur de l'ingénierie mécanique (2)».

3.4 Le Comité constate que différentes initiatives ont été lancées ou annoncées concernant la réglementation communautaire dans le domaine de la production industrielle et en particulier le secteur des machines. Ces initiatives soulèvent des problèmes complexes de différente nature. Il serait utile de les examiner de manière à prendre en compte les différents intérêts protégés par la réglementation communautaire, par exemple la libre-circulation des marchandises, la santé et la sécurité des travailleurs, la protection des consommateurs, la protection de l'environnement ainsi que les objectifs économiques et sociaux de la stratégie de Lisbonne. Cette réglementation est le fruit de différents instruments législatifs et aucune étude de ce type n'a encore été effectuée. Le Comité considère que le moment est venu d'examiner l'ensemble de cette thématique de manière globale et structurelle.

3.5 La législation communautaire relative à la production et à la commercialisation des produits industriels a été élaborée progressivement, ce qui, d'une manière générale, a permis une harmonisation législative qui a grandement simplifié le cadre réglementaire dans le contexte duquel les entreprises opèrent. Il convient toutefois de souligner que ce processus n'est pas encore achevé.

3.6 La réglementation communautaire, adoptée à partir de la deuxième moitié des années quatre-vingt, est fondée sur deux grands corps réglementaires, l'un relatif au marché et l'autre au lieu de travail. La mise en œuvre efficace de cette réglementation implique la participation d'un grand nombre d'acteurs différents: organismes de normalisation et de notification, concepteurs, fabricants, importateurs, responsables de la commercialisation, assembleurs, installateurs, organismes publics de contrôle et de sanction (y compris les douanes et le pouvoir judiciaire), entrepreneurs, travailleurs, syndicats, etc. Les organisations de consommateurs ont fait part de leur grand intérêt à être impliquées de manière concrète et efficace à ce processus, leur effort étant considéré jusqu'à présent comme insuffisant. La coopération entre tous ces acteurs est essentielle, de même que la coopération entre les autorités publiques aux niveaux national et européen.

3.7 Si l'application de ces règles ne semble pas poser de difficultés majeures, cette évaluation globalement positive ne doit pas nous faire oublier qu'il existe un certain nombre de problèmes concrets.

4. Une sécurité plus importante mais encore insuffisante

4.1 Chaque année dans l'UE, les accidents sur le lieu de travail font entre 6 000 et 8 000 morts (dont 40 % de travailleurs âgés de moins de 35 ans) et des centaines de milliers d'invalides. Une partie de ces accidents sont provoqués par les outils de travail. Dans certains cas, l'inefficacité du matériel de protection individuel ou une formation inadéquate sont également à incriminer. Environ un quart des travailleurs de l'UE déclarent devoir utiliser du matériel de protection individuel pour des raisons de santé et de sécurité. Les principaux agents physiques qui constituent des facteurs de risque sur le lieu de travail sont généralement liés aux outils de travail: il s'agit du bruit, des vibrations ainsi que des rayons ionisants et non ionisants. Les facteurs ergonomiques sont essentiels en matière de santé et de sécurité au travail. Dans un certain nombre de cas, les outils de travail peuvent jouer un rôle important dans l'exposition à des substances chimiques et l'efficacité du matériel de protection individuel s'avère parfois cruciale.

4.2 Il convient de tenir particulièrement compte des produits destinés à une large consommation d'un public indifférencié et qui n'est certainement pas conscient des risques potentiels que recèlent les machines dont il fait l'acquisition ou qu'il loue. Malheureusement, l'on observe de très nombreux accidents dont les consommateurs sont victimes, à cause d'une utilisation non conforme, et qui ne sont pas comptabilisés par les statistiques.

(2) JO C 267 du 27.10.2005 (rapporteur: M. VAN IERSEL).

5. Une coopération parfois difficile entre les différents acteurs

5.1 On constate que la coopération entre les acteurs qui opèrent sur le marché unique se heurte à de réelles difficultés ainsi qu'à de fortes réticences lorsqu'il s'agit d'agir de manière totalement transparente. Dans le secteur privé, ces réticences sont motivées par la volonté de se protéger contre la concurrence ou des sanctions éventuelles, alors que dans le secteur public, elles sont le résultat d'une inertie bureaucratique parfois très tenace. Il est par exemple évident qu'il faut intensifier la coopération entre les entreprises constructrices et utilisatrices ou améliorer la transparence concernant la manière dont les organes de normalisation, les autorités de surveillance, les organes de notification et les consultants chargés de l'assistance technique aux entrepreneurs interprètent les exigences fondamentales prescrites par les directives de la «nouvelle approche».

5.2 Ce problème a dû être l'une des préoccupations-clés de la Commission lors de l'élaboration de sa récente initiative sur la révision de la «nouvelle approche», annoncée le 14 février 2007 et intitulée «Nouveau train de mesures relatif au marché intérieur en ce qui concerne les marchandises». Ce paquet se compose d'une «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil fixant les prescriptions relatives à l'accréditation et à la surveillance du marché dans le contexte de la commercialisation des produits» (COM(2007) 37) ⁽³⁾ et d'une «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative à un cadre commun pour la commercialisation des produits» (COM(2007) 53) ⁽⁴⁾. L'objectif est de «renforcer les structures de surveillance du marché pour intercepter les produits dangereux, les retirer de l'ensemble du marché communautaire et prendre des mesures contre les fabricants coupables de fraude. Les organismes d'essai, de certification et de contrôle responsables de la vérification des produits seront soumis à des contrôles plus rigoureux dans le cadre d'une procédure d'accréditation, ce qui assurera l'égalité de traitement aussi bien des fabricants que des organismes en question» (L'UE compte actuellement quelque 1 800 organismes de notification, c'est-à-dire des laboratoires et centres d'inspection et de certification, qui sont des sujets de droit privé et reçoivent une accréditation de l'administration publique pour exercer leurs activités). Il est étonnant de constater que certains de ces organismes «indépendants» sont des émanations directes d'associations d'entreprises constructrices, ce qui pose le problème du conflit d'intérêts. Dans un État membre, par exemple, plus de 80 organismes de notification ont été accrédités dans le seul secteur des ascenseurs.

5.2.1 Vingt-deux ans après l'adoption de la résolution du Conseil du 7 mai 1985 qui introduit les principes de la nouvelle approche, la Commission propose une mise à jour et un renforcement de la surveillance des marchés afin d'accroître la confiance dans la marque CE. Le Comité considère que la méthode de la nouvelle approche qui concerne 25 directives, dont 21 prévoient des spécifications pour le marquage CE et 4 non, a donné de bons résultats en favorisant le développement du marché intérieur. Toutefois, dans le même temps, il estime que la révision proposée est utile, en ce qu'elle augmen-

tera les pouvoirs et les responsabilités des États membres mais aussi de la Commission, qui devra renforcer ses services pour pouvoir opérer un suivi continu de la surveillance des marchés, des modalités d'accréditation des organismes de notification et, dans des certains cas, des activités de ces organismes. Dans le cadre de l'enquête menée par la Commission, les organisations sectorielles se sont prononcées à une large majorité en faveur de ce renforcement des autorités nationales et, partant, européennes.

5.3 Le Comité se félicite de cette initiative qui limite la libre appréciation et les erreurs d'évaluation qui entravent le développement du marché unique et sont en outre à l'origine de désavantages concurrentiels pour les opérateurs soucieux de respecter les réglementations. Les distorsions de la concurrence causées par une surveillance superficielle est un problème fondamental qui met en évidence l'une des limites de l'application de la nouvelle approche. Par ailleurs, il est essentiel de veiller à ce que le cadre normatif soit simple et clair, en particulier pour les petites et moyennes entreprises, et de renforcer la coopération entre les autorités de surveillance des marchés, que ce soit dans la zone UE/EEE ou au niveau international. Il convient d'encourager la création d'une «plate-forme de communication» entre les opérateurs et les États membres qui doivent agir de manière proportionnée et en cohérence avec les objectifs des directives et des politiques communautaires, en vue d'une convergence progressive des systèmes et modèles de surveillance des marchés. La participation des services de douane à ces activités revêt une importance cruciale.

5.4 Au niveau européen, il serait utile de renforcer la coopération entre toutes les Directions générales concernées (par exemple «entreprises», «environnement», «emploi», «santé et protection des consommateurs»). Celles-ci pourraient collaborer à l'élaboration de «guides» d'utilisation des directives existantes, qui ne se substitueraient bien évidemment pas aux règles, mais pourraient être un outil valable et susceptible de limiter considérablement les frais et les consultations inutiles.

5.5 Dans le cas de produits saisonniers, comme les machines de jardin, il convient de prévoir des procédures simplifiées et accélérées afin de ne pas laisser échapper des marchés potentiels. À cette fin, le Comité propose que soit créé un «institut de médiation» auquel s'adresser en cas de demandes spécifiques et justifiées, en garantissant en tout état de cause une application rigoureuse de toutes les réglementations, en particulier celles sur la sécurité.

6. Obligations administratives parfois injustifiées

6.1 Une autre priorité annoncée par la Commission concerne la réduction des obligations administratives inutiles qui nuisent considérablement à la compétitivité. Le Comité suit avec intérêt les efforts de la Commission dans ce domaine. Ceux-ci sont concrétisés par le programme d'action présenté le 24 janvier 2007, dont l'objectif est de réduire les obligations administratives des entreprises d'un quart d'ici à 2012.

⁽³⁾ Avis INT/352, en cours d'élaboration (rapporteur: M. PEZZINI).

⁽⁴⁾ Avis INT/353, ibidem. note 3.

6.2 La Commission pourrait contribuer à résoudre certains problèmes d'application des directives qui se posent dans la pratique, par exemple en centralisant au sein de ses services toutes les communications qui doivent actuellement être transmises aux différents États membres, ce qui donne lieu à d'énormes difficultés, ne fût-ce que pour trouver l'adresse exacte du destinataire. C'est le cas concernant la directive 2000/14/CE sur les émissions sonores, qui prévoit la transmission d'une déclaration de conformité à un État membre et à la Commission, ou de la directive 97/68/CE sur les émissions provenant des moteurs des engins mobiles non routiers, aux termes de laquelle les constructeurs devraient, dans le cadre du mécanisme de flexibilité, notifier la réception aux autorités compétentes de chaque État membre et leur présenter un rapport tous les six mois.

6.3 Les entreprises rencontrent beaucoup de difficultés pratiques avec l'application des directives sur la protection des travailleurs contre les agents physiques. En particulier, la directive 2002/44/CE sur les vibrations ou la directive 2006/25/CE sur les risques d'exposition à des rayonnements optiques non ionisants posent problème, surtout aux PME. Les mêmes difficultés pourraient également se poser lors de l'application de la future directive sur les radiations optiques artificielles. Des guides d'application pratique doivent être élaborés si l'on veut que ces directives atteignent leur objectif. Bien entendu, s'il s'avérait impossible de les appliquer concrètement, il faudrait réfléchir aux modifications nécessaires et les élaborer rapidement pour permettre aux entreprises de se conformer à leurs obligations légales.

6.4 Lorsque l'on aborde la question des obligations administratives dans le domaine de la production industrielle, et plus particulièrement dans le secteur des machines, il convient de tenir compte des différentes exigences à respecter. La traçabilité des interventions des différents acteurs est un élément essentiel, à la fois pour la sécurité physique des utilisateurs et pour la sécurité juridique des relations contractuelles nouées sur le marché. Aussi des solutions équilibrées doivent-elles être mises en place, qui respectent les impératifs de transparence et de traçabilité sans multiplier inutilement les coûts administratifs.

7. Le rôle de la normalisation

7.1 La normalisation technique joue un rôle important dans le fonctionnement des règles communautaires et permet de donner corps aux exigences essentielles de la législation en matière de sécurité. Le respect de ces normes confère une présomption de conformité aux exigences définies par les directives pertinentes. La certification, lorsqu'elle est nécessaire, par des organes de notification accrédités va de pair avec l'existence d'un cadre normatif.

7.2 D'une manière générale, les organismes européens de normalisation ont effectué un travail très utile sur la base des mandats conférés par la Commission. L'élaboration de normes devrait suivre une procédure qui associe davantage les acteurs concernés afin de faciliter les comparaisons ultérieures. Il est cependant notoire que cette opération reste, aujourd'hui encore, l'apanage d'un nombre restreint d'acteurs. La majeure partie des industries utilisatrices ne dispose ni des moyens ni des ressources nécessaires pour effectuer cette activité de manière régulière. La participation des travailleurs et des consommateurs est plus marginale encore. Il est dès lors difficile de prendre en

compte l'importance de l'expérience acquise. Un certain nombre de normes ne répondent pas à l'ensemble des préoccupations exprimées sur le terrain. Le Comité souhaite que l'on renforce la participation aux comités techniques des acteurs intéressés, notamment à l'échelon local, dans ce domaine où le pouvoir décisionnel est aux mains d'un petit nombre de personnes. Le Comité constate par ailleurs avec préoccupation que le coût croissant de la normalisation est susceptible de freiner la compétitivité mais aussi la sécurité, au cas où une entreprise choisirait par exemple d'utiliser une machine de manière impropre, contraire aux normes. Certaines PME d'Europe de l'Est par exemple ont tendance à agir à l'aveuglette ou à recourir à des «artifices».

7.3 Le Comité accueille favorablement les initiatives annoncées le 15 mars 2007 dans le Plan d'action pour la normalisation européenne, dans le cadre desquelles chaque État membre est invité à faire rapport sur l'état d'avancement en la matière et les mesures prises pour favoriser la participation de toutes les parties concernées à l'élaboration de normes européennes et internationales. De son côté, la Commission devrait intégrer les observations formulées dans le cadre de l'élaboration des normes européennes. Il est essentiel que les PME participent aux procédures de normalisation, tant au niveau européen que national, et il faudra veiller à ce qu'elles puissent contribuer efficacement et concrètement aux processus de normalisation futurs.

7.4 Dans certains cas, il peut être difficile pour les entrepreneurs de respecter les obligations imposées par la législation en matière de santé et de sécurité. En effet, l'évaluation du risque liée à l'utilisation d'une machine implique nécessairement une certaine complémentarité entre le producteur et l'entreprise utilisatrice. Des problèmes peuvent surgir si les normes ne prévoient pas la transmission d'informations adéquates sur les risques résiduels que l'entreprise doit prendre en compte. Si les entrepreneurs ne sont pas correctement informés des risques résiduels liés à la machine qu'ils acquièrent, ils auront du mal à se conformer à l'obligation d'évaluation des risques prévues par la directive-cadre 83/391 et ses 19 directives spécifiques complémentaires en matière de protection active et passive des travailleurs.

7.5 La diffusion des normes peut être un problème pour les petites et moyennes entreprises en raison du coût élevé que représente leur acquisition. Si la normalisation donne lieu à des procédures de certification, les coûts administratifs à supporter sont généralement beaucoup plus élevés que ceux qui découlent directement de la législation.

7.6 L'analyse des risques développée par les spécialistes du CEN est extrêmement importante pour les entrepreneurs, qui doivent la compléter par une analyse spécifique des conditions de travail dans lesquelles les machines sont utilisées. Le coût de ces normes harmonisées est élevé, surtout pour les PME. Le Comité recommande que l'on examine la proposition consistant à mettre, gratuitement ou pour un prix symbolique, les normes «harmonisées» découlant du mandat donné par la CE au CEN à la disposition des utilisateurs, afin qu'ils puissent se conformer aux obligations prescrites par la législation. Par ailleurs, ces informations sont déjà diffusées gratuitement sur Internet dans le secteur des télécommunications, certaines normes de l'ETSI (Institut européen des normes de télécommunication) étant publiées directement sur le web.

8. Promouvoir la stabilité de la réglementation

8.1 Le Comité souligne qu'il n'est pas nécessaire de modifier constamment des directives qui ont fait — et font toujours — leurs preuves. Certes, même si les travaux et les conclusions qui ont abouti à l'amélioration globale de la directive de base 98/37/CE sur le rapprochement des législations «machines», ont été particulièrement complexes, on est parvenu, en fin de compte, à réaliser un équilibre parfait entre les intérêts divers. Dans certains autres cas, il vaudrait peut-être mieux ne pas essayer de procéder à trop d'«améliorations», par exemple avec la modification de la directive 73/23/CE sur la basse tension ou, comme l'a souligné l'association des constructeurs de machines dans une note du 5 novembre 2004, avec la proposition de la Commission visant à fusionner inopportunément la directive 87/4040/CE et la directive 97/23/CE sur les équipements sous pression (DESP).

8.2 Il ressort de la situation du marché qu'il est impératif de disposer d'un cadre juridique stable et clair qui permette aux entreprises de planifier sereinement les investissements et de se conformer à des règles claires qui ne font pas l'objet de modifications trop fréquentes. Par ailleurs, le risque que la simplification augmente les coûts administratifs et le coût de procédures d'évaluation de la conformité plus complexes est bien réel.

8.3 S'agissant de la possibilité de recourir à l'article 95 du traité, le Comité comprend les exigences des constructeurs mais souligne que le cadre juridique de référence sur lequel il faut se baser pour l'adoption des directives doit se conformer aux principes fondamentaux des traités, en particulier celui qui concerne la base juridique des actes législatifs. Il est évident que l'objectif premier et le contenu de l'acte sont les références objectives auxquelles relier l'application des différentes normes. La Cour de justice des Communautés européennes l'a également reconnu dans de nombreux arrêts, y compris récemment, en excluant la possibilité d'une base juridique mixte lorsque les bases juridiques s'opposent ou lorsque leur cumul est de nature à limiter les droits du Parlement. Lorsque, comme dans le cas du dessin des produits, un autre objectif prévaut, la tendance des entreprises à se fonder sur l'article 95, paragraphe 3, du traité qui renforce les compétences de la Communauté et limite les pouvoirs des États membres (comme le prévoit par exemple l'article 137 ou l'article 175⁽⁵⁾), n'est pas toujours réalisable. En effet, les entreprises soulignent les coûts additionnels (dont on transfère la charge sur l'utilisateur final) auxquels elles doivent faire face en vue d'apporter les modifications nécessaires à la conception et au développement de machines, en fonction des demandes de chaque État membre. Il convient d'envisager des modèles législatifs complémentaires qui ne se chevauchent pas mais limitent à l'essentiel la possibilité pour les États membres d'adopter des mesures distinctes et différentes, qui devront être raisonnables et proportionnelles.

8.4 La récente directive REACH marque un tournant important dans la protection des consommateurs et des travailleurs. Le Comité a approuvé les solutions techniques retenues et la flexibilité liée à une possibilité de simplification. Il est toutefois préoccupé de constater que les petites et moyennes entreprises

pourraient se trouver en difficulté, en particulier si le contrôle des importations devait s'avérer moins rigoureux que ne l'exige l'application de cette directive fondamentale. Le Comité exhorte dès lors la Commission à contrôler attentivement les modalités de surveillance du marché des États membres, lesquels ont démontré par le passé qu'ils avaient certaines difficultés à accomplir efficacement leur tâche dans ce secteur précisément, notamment en raison du manque flagrant de moyens mis à disposition des organes de surveillance désignés. À cet égard, on pourrait prévoir de répartir les tâches entre les autorités de surveillance sur la base du principe de priorité de la production dans les États membres, par exemple par domaine de produit (robinets, équipements pour soulever et déplacer des marchandises, pompes et compresseurs, machineries pour l'industrie manufacturière, etc.).

8.5 En dépit de la contribution fondamentale qu'apporte le secteur de l'ingénierie mécanique à l'ensemble de l'économie européenne, on a l'impression que les États membres n'investissent que très peu dans les activités institutionnelles qui leur sont déléguées. La Commission pourrait exiger des données en la matière afin de les comparer avec les résultats pratiques obtenus. Si la qualité et la quantité des contrôles sont souvent laissées au bon vouloir ou à la capacité de chacun, les ressources disponibles jouent toutefois un rôle important.

9. Lever les obstacles techniques au développement plein et entier du marché unique

9.1 Les législations nationales comportent toujours une série d'obstacles techniques qui posent de sérieux problèmes aux entreprises. C'est par exemple le cas du secteur des engins mobiles non routiers, lorsque ceux-ci doivent se déplacer sur la voie publique. Les États membres disposant de réglementations différentes dont le degré de sévérité varie, des engins différents doivent être utilisés. Sur le plan de la terminologie également, on note une certaine confusion par exemple entre les termes «société» et «entreprise». Les obligations en matière de révision prévues par certains États membres impliquent des coûts supplémentaires se répétant souvent dans chaque pays qui prévoit l'inspection par un organe spécifique, que ce soit au niveau du développement, des tests ou du transport. Le Comité espère que les législations seront rapidement harmonisées, surtout concernant les mesures de sécurité. S'agissant des tracteurs par exemple, outre les dispositions en vigueur sur les rétroviseurs et les limitations de vitesse, il y a lieu de prévoir des spécifications techniques pour les feux avant et arrière, mais surtout pour la distance de freinage. On rencontre actuellement sur les routes européennes des tracteurs qui ont 40 ans d'existence. Un rajeunissement progressif du parc circulant permettrait d'améliorer la sécurité active et passive.

9.2 Afin de réglementer l'utilisation des engins de travail sur la voie publique, le Comité recommande en particulier

— d'adopter une proposition visant à harmoniser les législations nationales en vigueur sur l'utilisation des engins de travail sur la voie publique;

⁽⁵⁾ Arrêt de la Cour C-94/03, dans l'affaire Commission européenne/Conseil européen: Choix de la base juridique.

- d'utiliser la méthode prévue par la nouvelle approche;
- de prévoir des normes de référence qui impliquent une présomption de conformité aux obligations;
- d'inclure des dispositions adéquates en matière d'évaluation de la conformité, en introduisant, pour certains éléments (volant, freins), une évaluation plus sévère.

10. La future législation: participation et analyse d'impact

10.1 Le Comité demande qu'à l'avenir les autorités réglementaires et les parties concernées coopèrent plus étroitement concernant les futures politiques de réglementation. Étant donné qu'il est nécessaire d'établir une interaction, il convient de mener un véritable dialogue et d'éviter de procéder aux consultations essentiellement par voie électronique. De l'avis du Comité, organiser une consultation constante et fréquente sur certains thèmes spécifiques permettrait de prévenir les problèmes et d'améliorer ainsi la qualité et l'efficacité de la législation.

10.2 Le Comité juge essentiel de développer, pour les différentes options, une méthode d'analyse d'impact commune aux Institutions européennes, Parlement, Conseil et Commission qui soit assortie d'un système adéquat de contrôle de la qualité.

10.3 La Commission devrait toujours vérifier si les objectifs poursuivis exigent véritablement un cadre réglementaire ou si l'autoréglementation ou la coréglementation suffisent. Le Comité estime qu'entre plusieurs options, il faut retenir celle qui est susceptible de garantir les mêmes objectifs tout en étant moins chère et en présentant des charges administratives moins élevées et qui assure la plus grande transparence et la plus large participation possible des parties concernées.

10.4 Le dialogue social sectoriel entre les partenaires concernés joue un rôle fondamental. L'intérêt commun pourrait être satisfait par le développement de formations spécifiques, en

particulier en matière de sécurité sur le lieu de travail, mais aussi de la formation continue, qui multiplie les compétences mais accroît aussi la sensibilisation aux divers problèmes de gestion et d'organisation que soulève une utilisation meilleure et plus sûre des machines. La responsabilité sociale des entreprises, mise en œuvre par l'élargissement du dialogue aux représentants de la société civile et des collectivités locales, peut avoir une incidence positive sur le développement d'une culture d'entreprise sûre et productive, en particulier dans les petites et moyennes entreprises, qui rencontrent évidemment davantage de difficultés avec la gestion des risques.

10.5 Le Comité considère qu'il est utile d'engager une réflexion qui permette à toutes les parties concernées de dresser un bilan des résultats et des limites de la réglementation communautaire. Ce bilan permettrait d'adopter une approche commune et de s'assurer que les différentes initiatives en cours ne débouchent pas sur des solutions partielles ou contradictoires. La décision prise par la Commission d'examiner la nouvelle directive sur les machines avec les acteurs concernés va dans la bonne direction. Il serait bon que de telles initiatives soient plus nombreuses. En particulier, le Comité souligne les liens qui existent entre les différentes initiatives, comme celles qui s'inscrivent dans les programmes d'action en vue de la réduction de la bureaucratie inutile et la Nouvelle approche (le 14 février 2007, la Commission a adopté, sur la base d'une consultation publique sur l'avenir du marché intérieur, une proposition de règlement ainsi qu'une décision du Conseil et du Parlement européen relative à un cadre pour la révision de la nouvelle approche). Le Comité est convaincu qu'une bonne articulation et une bonne coordination entre ces initiatives est susceptible d'améliorer réellement la réglementation existante ainsi que sa mise en œuvre uniforme dans les 27 États membres.

Bruxelles, le 26 septembre 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 Parlement européen et au Conseil — Un cadre réglementaire concurrentiel pour le secteur automobile au XXI^e siècle — Position de la Commission en ce qui concerne le rapport final du groupe de haut niveau CARS 21 — Contribution à la stratégie de l'UE pour la croissance et l'emploi»

COM(2007) 22 final

(2008/C 10/04)

Le 7 février 2007, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 18 juillet 2007 (rapporteur: M. DAVOUST).

Lors de sa 438^e session plénière des 26 et 27 septembre 2007 (séance du 26 septembre 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 144 voix pour et 2 abstentions.

1. Synthèse et principales recommandations

1.1 Le CESE se félicite de ce que la Commission européenne entende désormais «améliorer la réglementation» et «viser à promouvoir une interaction cohérente entre différents domaines d'action, à assurer la prévisibilité et à protéger l'intérêt général (par exemple l'environnement et la sécurité), tout en s'efforçant de réduire la charge réglementaire qui pèse sur l'industrie». Il se félicite de la volonté manifestée de développer une approche globale et d'intégrer à la fois les différentes dimensions du développement de l'industrie et de sa compétitivité et les différentes parties prenantes.

1.2 Plus généralement, la démarche d'ensemble représentée par l'initiative CARS 21 correspond à une volonté de coordination des responsables des politiques publiques entre eux et avec les différentes parties prenantes à la vie de l'industrie qui mérite pour le CESE un soutien entier. L'avis de la Commission qui situe le travail réglementaire déjà accompli et définit les mesures à prendre dans l'avenir dans ce cadre illustre l'intérêt de cette démarche en même temps que les difficultés auxquelles elle se trouve confrontée.

1.3 Les principaux acquis de la démarche consistent en une clarification pour l'ensemble des parties prenantes des orientations des politiques européennes concernant l'automobile. Sur chacun des principaux registres, la prévisibilité des politiques de l'UE s'en trouve améliorée et la charge réglementaire pesant sur l'industrie diminuée d'autant.

1.4 Dans cette perspective, la réduction des charges administratives que permettra le remplacement des 38 directives communautaires par les règlements correspondants de la CEE-ONU ressort comme un acquis direct de la démarche. De même, le travail fait sur les dossiers environnement et sécurité routière permet de montrer qu'une démarche intégrée est praticable et rend l'environnement réglementaire plus légitime aux yeux de l'ensemble des parties prenantes et plus prévisible pour les industriels. Une telle démarche construit ainsi un consensus sur lequel chacun peut faire reposer son action.

1.5 Les difficultés de la mise en œuvre de cette démarche doivent cependant être également soulignées. Elles sont de trois ordres:

- i) la recherche du consensus tend à renvoyer les différents arbitrages à rendre à plus tard;
- ii) le contenu de l'analyse et des préconisations est très sensible à liste des parties prenantes retenue;
- iii) le choix d'une approche intégrée peut conduire à une analyse des questions posées qui dilue les responsabilités.

1.6 La liste des 39 mesures ou engagements envisagés dans la Communication de la Commission est très longue et chacun pris isolément paraît défendable. L'intégration de l'ensemble des 39 points est probablement plus problématique et pose des problèmes de compatibilité et de calendrier qui restent en suspens. Ainsi, les questions environnementales et les questions de sécurité sont abordées sur la base d'une approche intégrée mais les deux questions ne sont quant à elles pas abordées de manière intégrée. Poser la question du prix des produits satisfaisant à l'ensemble des obligations envisagées, comme le faisait le rapport du groupe de haut niveau, aurait sans doute permis cette intégration mais aurait aussi conduit sans doute à mettre en évidence l'obligation de faire des choix. De même, le groupe de haut niveau avait tenu à ce que ses conclusions soient assorties d'une «feuille de route» valable pour l'ensemble des concepteurs des politiques publiques. Ce document incarnait la démarche intégrée que la Commission avait souhaité que le CARS 21 promeuve. Le CESE ne peut que regretter que la Communication de la Commission n'ait pas proposé, même en l'amendant, une telle feuille de route.

1.7 Le groupe de haut niveau a globalement fait reposer une large partie de l'analyse sur le point de vue des constructeurs d'automobile. Il en est résulté une représentation des questions à régler assez largement dominée par les questions de produits et de technologies. Le CESE souligne que, en étant plus sensible aux intérêts des usagers de l'automobile, le même exercice aurait conduit à un point de vue différent. Il convient par conséquent d'être à l'avenir capable de réviser, au fil des évaluations et réévaluations, la liste des parties prenantes pertinente.

1.8 Une approche intégrée ou globale court le risque de voir chacune des parties prenantes défendre que la charge de l'ajustement incombe à l'autre. Ainsi, en matière de sécurité routière ou d'environnement, les industriels pourront considérer que ce sont les responsables des infrastructures ou les consommateurs qui développent des comportements qui ne permettent pas la pleine expression des efforts — technologiques en particulier — qu'ils consentent.

1.9 Tous ces éléments indiquent que la Communication de la Commission ne saurait épuiser la question des politiques publiques de l'automobile et des choix auxquelles elles sont confrontées. Le CESE soutient la démarche dans cette perspective: il s'agit de maintenir vivant le débat public sur les politiques de l'automobile ouvert à l'ensemble des partenaires sociaux et, plus largement, des parties prenantes et d'éclairer les choix à faire à différents moments plutôt que d'arrêter une fois pour toutes une liste de l'ensemble des voies de progrès susceptibles d'être suivies et de laisser aux experts et aux industriels le choix d'arbitrer entre elles.

1.10 La Commission clôt sa Communication en considérant que: «Il existe une chance unique de créer une culture distincte d'élaboration des mesures en ce qui concerne la politique industrielle. La Commission croit que des éléments tels que la qualité de la législation, la simplification, les analyses d'impact, la consultation des parties prenantes, les délais de réalisation et le choix des instruments doivent être au cœur de l'élaboration des propositions législatives».

Le CESE adhère à cette démarche et souhaite par cet avis aider la Commission à la mettre pleinement en œuvre.

Dans cette perspective, le CESE recommande:

- de laisser aux industriels le temps de mettre au point les technologies nécessaires pour faire face à des exigences plus strictes sans qu'elles ne se traduisent par un renchérissement important des produits et, in fine, par un ralentissement de la vitesse de renouvellement des parcs;
- de ne pas limiter l'approche des questions environnementales à la question du CO₂ et de ne pas s'intéresser qu'aux solutions technologiques pour développer une approche plus holiste et attentive à la place de l'automobile et des transports routiers dans les sociétés européennes;
- d'organiser le forum «Restructurations», le bilan prévu pour 2009 et les études d'impact sur lequel il devra reposer en retenant l'approche intégrée promue dans le cadre de CARS 21 et en veillant à lui donner, en amont (dans le choix de la liste des parties prenantes) et en aval (dans l'intégration des recommandations qui seront issues des travaux des groupes de travail), davantage de légitimité;
- d'associer plus directement et plus tôt le CESE dont la nature et la composition a précisément vocation à permettre cette forme d'implication des différentes composantes des sociétés européennes dans les politiques conduites par la Commission à leur service.

2. La proposition de la Commission

2.1 *La démarche de la Commission: originalité et exemplarité de CARS 21*

2.1.1 Dans le cadre de sa politique visant à améliorer la qualité de l'activité législative ainsi qu'à relever les défis d'une concurrence mondiale plus généralisée, la Commission a invité en 2004 le groupe de haut niveau CARS 21, rassemblant les principales parties concernées (États membres, industrie, ONG et membres du Parlement européen) mais aussi les trois principaux commissaires associés au dossier (entreprise et industrie, environnement, transports), à formuler des recommandations sur les politiques à suivre.

2.1.2 Plus précisément, le cahier des charges assigné au Groupe de Haut Niveau qui a alors été constitué était le suivant: il était mandaté pour faire des recommandations pour les politiques publiques et le cadre réglementaire concernant l'industrie automobile européenne pour le court, le moyen et le long terme qui permettent d'en améliorer la compétitivité globale, d'y préserver l'emploi tout en assurant la poursuite des progrès des performances des véhicules en termes de sécurité et d'environnement à des prix qui restent suffisamment peu chers pour que les ménages puissent s'en équiper.

2.1.3 La Commission entendait ainsi faire de l'automobile un exemple de modernisation de ses interventions de politique industrielle en les inscrivant explicitement dans l'agenda de Lisbonne: pour assurer un développement durable des activités productives soutenable économiquement en même temps que socialement responsable et respectueuse de l'environnement, la Commission souhaite que ses interventions soient précédées d'un processus large de concertation entre les parties prenantes permettant à la fois d'éclairer le présent et l'avenir et de dégager un large consensus sur ce qu'il convient de faire. En l'occurrence, les parties prenantes représentées dans le groupe de haut niveau constitué étaient les constructeurs automobiles, les producteurs de pétrole, les équipementiers, les distributeurs et réparateurs d'automobiles, les usagers de l'automobile, les pouvoirs publics nationaux et les trois principales DG concernées (environnement, transport et énergie et entreprises et industrie). C'est la DG entreprises et industrie qui coordonnait le travail qui s'est organisé durant toute l'année 2005. Une audition publique avait été organisée en avril 2005. Le rapport a été adopté par le groupe de travail en décembre 2005. Ses conclusions ont été soumises à une large consultation publique en 2006. La Communication de la Commission s'appuie à la fois sur le rapport CARS 21 et sur les 34 contributions reçues en 2006.

2.1.4 Le rapport CARS 21 renvoie à un effort très louable de la Commission pour éviter la prolifération d'initiatives réglementaires non coordonnées et donc pas toujours compatibles entre elles.

2.1.5 Pour cela, comme le rapport le dit à de multiples reprises, le groupe de travail milite pour une perspective qu'il appelle holiste qui consiste à vouloir restituer comment les différentes dimensions interagissent les unes avec les autres. Les membres du groupe de haut niveau entendent ainsi rendre la réglementation plus lisible et prévisible et éviter que les différentes DG de la Commission ne prennent des mesures dont les conséquences sont mal cernées et dont la compatibilité n'est pas contrôlée.

2.1.6 Le groupe de travail a dégagé dans son rapport final une liste de 18 préconisations organisées en 7 chapitres: amélioration de la réglementation, environnement, sécurité routière, commerce, recherche et développement, taxes et incitations fiscales, propriété intellectuelle. Il a également proposé en conclusion une «feuille de route» aux concepteurs des politiques publiques et de la réglementation impactant l'industrie automobile pour les 10 années à venir. En plein accord avec les objectifs que lui avait fixés la Commission, la feuille de route ainsi conçue souhaitait donner aux politiques européennes de l'automobile la cohérence et la prévisibilité dont ont besoin les investisseurs privés pour assurer la compétitivité du secteur: en balisant le parcours réglementaire à suivre pour les prochaines années, cette feuille de route entendait assurer cette prévisibilité.

2.1.7 La communication est la réponse de la Commission au rapport soumis par le groupe CARS 21. Elle intègre à la fois l'évaluation des recommandations à laquelle la Commission a procédé et les réactions que le rapport CARS 21 a suscitées dans le cadre de la consultation qui a été organisée en 2006. Elle indique la direction dans laquelle la Commission se propose d'orienter la future politique de l'automobile. Les principales lignes d'action sont les suivantes:

- **réduction des charges administratives:** la Commission proposera de remplacer 38 directives communautaires par des règlements internationaux de la CEE/ONU ⁽¹⁾ en ce qui concerne, par exemple, les pneumatiques, le verre de sécurité, les phares antibrouillard et les ceintures de sécurité. L'industrie pourra ainsi s'appuyer sur un texte unique valable dans le monde entier. Des procédures de contrôle automatique et virtuel seront également mises en place pour 25 directives communautaires et règlements de la CEE/ONU afin de réduire les coûts de mise en conformité et rendre les procédures moins longues et moins coûteuses;
 - **réduction des émissions de CO₂:** la stratégie de la Commission se fonde sur une démarche intégrée qui inclut non seulement la technologie des moteurs mais aussi des améliorations technologiques (telles que, par exemple, la fixation d'exigences minimales de rendement énergétique pour les systèmes de climatisation, la fixation de limites maximales de résistance au roulement des pneumatiques et l'utilisation d'indicateurs de changement de vitesse) ainsi qu'un recours accru aux biocarburants. Elle met également l'accent sur les efforts supplémentaires consentis par les États membres concernant par exemple la gestion du trafic, l'amélioration du comportement des automobilistes et l'infrastructure ainsi qu'une nouvelle réduction des émissions de CO₂;
 - **sécurité routière:** la Commission estime qu'une stratégie de sécurité routière efficace doit reposer sur une combinaison d'améliorations de la technologie des véhicules, de l'infrastructure routière, du comportement des automobilistes et de la répression. Il est proposé un total de 11 nouvelles mesures dont, par exemple, l'inclusion obligatoire d'un système de contrôle de stabilité électronique, de dispositifs de rappel de bouclage des ceintures de sécurité ainsi que l'utilisation obligatoire des phares des nouveaux véhicules en plein jour;
- **politique commerciale:** la Communication propose d'évaluer la possibilité de recourir à des accords commerciaux bilatéraux (notamment en Asie) pour améliorer l'accès aux marchés et souligne la nécessité de faire appliquer les droits de propriété intellectuelle à l'échelle mondiale;
 - **recherche et développement:** les carburants renouvelables non polluants et les véhicules propres, ainsi que les routes et les véhicules intelligents sont considérés comme des priorités essentielles. Avec quelque 20 milliards d'euros (environ 5 % du chiffre d'affaires du secteur) consacrés à la recherche et au développement de produits, l'industrie automobile est, en chiffres absolus, le premier investisseur industriel européen dans la R&D.

3. Observations du Comité

Avant de revenir sur la méthode et sur l'intérêt et les limites de cette nouvelle manière d'aborder la question des politiques de l'automobile et des politiques sectorielles en général, le présent avis reprend les 5 grands domaines et les propositions faites pour chacun par la Commission.

3.1 Marché intérieur, simplification et internationalisation de l'environnement réglementaire

3.1.1 Le CESE soutient la proposition d'étendre désormais la directive cadre concernant la réception des véhicules à moteurs à toutes les catégories de véhicules. Il souligne en particulier l'intérêt que cette disposition revêt pour le marquage des pièces de rechange.

3.1.2 Le CESE soutient la volonté exprimée de simplifier et d'internationaliser l'environnement réglementaire en même temps qu'il souhaite que la volonté d'harmonisation ne soit pas une priorité absolue primant sur toute autre considération.

3.1.3 Dans cette perspective, le CESE, tout en considérant, comme la Commission, que, sur le plan des principes, les engagements multilatéraux méritent d'être privilégiés, soutient pleinement la Commission lorsqu'elle dit être «consciente de la nécessité de conserver la possibilité, pour l'UE, de légiférer indépendamment du système de la CEE-ONU lorsque cela est nécessaire pour atteindre les objectifs de l'Union en matière de santé et d'environnement ou d'autres objectifs stratégiques». Étant donné le caractère potentiellement critique de telles dispositions en matière de commerce international et d'accès aux marchés, une telle réserve mérite effectivement d'être maintenue de manière à ce que les industriels européens puissent disposer des moyens de réagir aux dispositions susceptibles d'entraver leur compétitivité qui pourraient être prises dans d'autres régions du monde.

3.2 Transports routiers durables sur le plan environnemental

3.2.1 Le CESE se félicite de la qualité des mesures prises et envisagées pour rendre les transports routiers durables sur le plan environnemental. Dans le prolongement des engagements de la Commission qui souligne sa volonté d'analyser attentivement les conséquences de l'activité réglementaire future en matière d'emploi et de sécurité, le CESE entend alerter la Commission sur la nécessité de laisser aux industriels le temps

⁽¹⁾ Commission économique des Nations unies pour l'Europe.

de mettre au point les technologies nécessaires pour faire face à ces exigences plus strictes sans qu'elles ne se traduisent par un renchérissement important des produits et, in fine, par un ralentissement de la vitesse de renouvellement des parcs. Cette question dont l'importance était soulignée dans le rapport CARS 21 semble faire l'objet d'une prise en compte plus marginale dans la Communication de la Commission.

3.2.2 Dans la même perspective, le CESE note avec intérêt la volonté de la Commission d'être à l'avenir davantage attentive au comportement réel des véhicules en matière d'émission (point 8) et regrette que la Commission ne tire pas les conséquences de cette ouverture en matière de contrôle, d'entretien et de réparabilité des véhicules.

3.2.3 Le CESE souligne que la démarche intégrée défendue par la Commission se traduit par une focalisation sur les émissions polluantes et particulièrement les émissions de CO₂ des véhicules neufs vendus en Europe dans les années à venir. La Commission ne s'intéresse de fait qu'à des solutions technologiques (biocarburants, hydrogène, véhicules et systèmes de transports intelligents) ou économiques (inclusion possible du secteur du transport routier) qu'elle entend promouvoir. Le CESE regrette que la Commission n'explore pas suffisamment les potentialités offertes par une approche holiste davantage attentive à la place de l'automobile et des transports routiers dans les sociétés européennes.

3.2.4 Le CESE souligne ici que le rapport CARS 21 s'inquiétait par exemple explicitement de la vitesse de renouvellement des parcs et la faisait apparaître comme une variable clé. De même, il insistait sur l'importance des encombrements. Le CESE souhaite que ces pistes de promotion d'une automobile plus respectueuse de l'environnement soient avec d'autres, comme la promotion de nouvelles formes d'accès à l'automobile, examinées à l'avenir au même titre que les solutions technologiques.

3.2.5 Le CESE souhaite souligner qu'offre et demande de véhicules plus propres méritent d'être stimulées. Il convient donc que la Commission s'emploie à concevoir des incitations fiscales coordonnées, techniquement neutres et aussi harmonisées que possible en faveur de certains véhicules et carburants, par exemple en fonction du volume d'émissions de CO₂, ce qui contribuerait à réduire la quantité de CO₂ émise par les véhicules en pesant directement sur les consommateurs et la demande.

3.3 Renforcer la sécurité sur les routes européennes

3.3.1 Le CESE soutient l'approche globale des questions de sécurité routière défendue par la Commission qui est fondée sur «l'interaction des améliorations réalisées dans le domaine de la technologie des véhicules, de l'infrastructure routière, du comportement des conducteurs et de l'application de la réglementation».

3.3.2 Les mêmes questions que celles posées concernant le traitement de la question environnementale se posent une nouvelle fois ici. Ainsi, un des termes clés du rapport CARS 21 qui permettait de montrer que des arbitrages devraient parfois

être rendus au détriment des performances des véhicules en termes environnementaux et de sécurité était le terme «*at a price affordable to the consumer*» (à un prix abordable pour le consommateur). Ce terme n'est pas repris dans la Communication.

3.3.3 Ainsi, s'agissant de la sécurité routière, dans la Communication de la Commission, la liste des propositions s'établit ainsi ⁽²⁾:

- «rendre obligatoire l'inclusion des dispositifs Isofix de retenue pour enfants dans tous les véhicules M1 neufs;
- rendre obligatoire l'utilisation des phares en plein jour (une consultation publique à ce sujet a été lancée le 1^{er} août 2006);
- rendre obligatoire l'inclusion du contrôle électronique de la stabilité, d'abord dans les véhicules utilitaires lourds, puis dans les voitures particulières et les véhicules utilitaires légers dès qu'une méthode d'essai aura été mise au point;
- rendre obligatoires les témoins de non-bouclage de la ceinture de sécurité dans tous les véhicules neufs;
- modifier les exigences de la phase II de la directive sur la protection des piétons afin d'améliorer les dispositions de la directive 2003/102/CE ⁽³⁾.

3.3.4 Soucieux de permettre que ces propositions se traduisent pas, une élévation raisonnable du prix des véhicules neufs, le CESE préconise une approche plus clairement centrée sur les prix des véhicules et l'impact que ceux-ci ont sur la vitesse de renouvellement des parcs et — donc — sur la sécurité routière. Il attire l'attention sur le retard que connaît la deuxième phase du projet de directive relative à la protection des piétons, ce qui se traduit par un raccourcissement du délai nécessaire pour sa mise en œuvre par les fabricants et complique la planification des mesures à prendre. Le CESE souligne en outre qu'il faut clarifier rapidement le calendrier d'application de la directive et le détail des exigences auxquelles doivent se conformer les fabricants. Il engage la Commission à considérer que la sécurité routière implique aussi que le parc circulant soit entretenu par les consommateurs même quand il est ancien. Il préconise une évaluation et un classement des mesures envisagées en fonction du bilan coût/avantages qui se dégage pour chacune lorsque l'on met en balance ce qu'elles coûtent à l'utilisateur par rapport aux effets qu'elles sont susceptibles d'avoir sur le nombre d'accidents et leurs conséquences en terme de morbidité ou de séquelles pour les usagers de la route. Dans la même perspective, le CESE engage la Commission à ne pas considérer que les technologies embarquées mais à intégrer aussi, plus explicitement, l'ensemble des dispositions par lesquelles on peut agir sur les comportements des usagers de la route (éducation, prévention, signalisation, ...). Dans cette perspective, le CESE souligne qu'il conviendra à l'avenir d'être particulièrement attentif aux conséquences qu'auront sur ces questions les évolutions démographiques et le fait que des conducteurs âgés ou très âgés constituent une part croissante des usagers des automobiles et des routes.

⁽²⁾ COM(2007) 22 final, page 15.

⁽³⁾ Directive 2003/102/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 relative à la protection des piétons et autres usagers vulnérables de la route en cas de collision avec un véhicule à moteur et préalablement à celle-ci et modifiant la directive 70/156/CEE du Conseil (JO L 321 du 6.12.2003, p. 15); Avis CESE: JO C 234 du 30.9.2003, p. 10.

3.3.5 Dans la même perspective et conformément à ce que le rapport CARS 21 défendait, le CESE souligne l'importance des incitations fiscales destinées à favoriser la demande de véhicules plus sûrs. L'offre et la demande de véhicules plus sûrs mérite d'être stimulée.

3.4 Commerce et marchés étrangers

Le CESE souscrit à l'approche des questions de commerce international développée par la Commission et, en particulier, à l'attention qu'elle prête à la fois aux accords internationaux bilatéraux, aux obstacles non tarifaires au commerce et à la question des droits de propriété intellectuelle telle qu'elle est posée en Asie en particulier. Il conviendrait, lors de la sélection des pays avec lesquels il est envisagé de conclure des accords de libre-échange, de tenir davantage compte des critères économiques, notamment de la taille du marché potentiel et des perspectives qu'il offre, de la réciprocité concernant la levée de part et d'autre des obstacles au commerce, etc. Au-delà des questions intéressant l'amont, le CESE attire l'attention de la Commission sur la nécessité d'intégrer plus explicitement la question du marché de la pièce de rechange à la fois pour harmoniser les traitements que lui réserve les différentes nations européennes et pour concevoir une stratégie vis-à-vis de la Chine, de l'Inde ou de la Russie.

3.5 Recherche et développement

Le soutien à la R&D et la conviction de la Commission selon laquelle les trois piliers du développement durable ne pourront tenir ensemble qu'à condition que les efforts privés et publics de recherche se maintiennent et s'approfondissent reçoivent le plein soutien du CESE. Dans la même perspective que celle exprimée en 3.4, le CESE attire toutefois l'attention sur la nécessité d'intégrer l'ensemble de la filière, y compris l'aval, à cet effort. Ainsi, les questions de coûts des progrès technologiques, de réparabilité des produits en bénéficiant, des formations nécessaires pour que la réparation et les infrastructures s'y adaptent doivent être posées très tôt et la Commission doit engager une politique volontariste pour que ce soit le cas. Il convient que la Commission oriente une partie appropriée du septième programme cadre vers d'autres actions visant notamment à une approche intégrée de la sécurité routière qui englobe également les infrastructures, par exemple les systèmes de communication électronique et autres.

3.6 Taxation, indications fiscales

Le CESE soutient la Commission qui «invite instamment le Parlement et le Conseil à adopter la proposition de directive⁽⁴⁾ dans les meilleurs délais». Dès lors que le Parlement a adopté cette proposition de directive qui incite à l'harmonisation fiscale, il reste à convaincre le Conseil de l'opportunité de faire converger les dispositions qui créent aujourd'hui des distorsions entre les marchés de véhicules et de services automobiles au sein de l'Union.

(4) Proposition de directive du Conseil concernant les taxes sur les voitures particulières (COM(2005) 261 final); Avis du CESE: JO C 195 du 18.8.2006, p. 80.

3.7 Marché des pièces détachées

Le CESE, tout en regrettant que les enjeux de ces questions n'aient pas tenus une place plus grande dans les réflexions de la Commission soutient la défense du règlement (CE) n° 1400/2002⁽⁵⁾ et son intention de faire en sorte que son application soit assurée de manière homogène dans l'ensemble de l'Union. Le CESE appuie le soutien qu'entend assurer la Commission aux dispositions assurant l'accessibilité libre des informations techniques. Le CESE souligne à ce sujet combien il importe d'être attentif à l'implémentation des dispositions qu'impose l'adoption du format OASIS.

3.8 La méthode CARS 21 et son application par la Commission

3.8.1 Le CESE se félicite de ce que la Commission européenne entende désormais «**améliorer la réglementation**» et «*viser à promouvoir une interaction cohérente entre différents domaines d'action, à assurer la prévisibilité et à protéger l'intérêt général (par exemple l'environnement et la sécurité), tout en s'efforçant de réduire la charge réglementaire qui pèse sur l'industrie*». Il se félicite de la volonté manifestée de développer une approche globale et d'intégrer à la fois les différentes dimensions du développement de l'industrie et de sa compétitivité et les différentes parties prenantes.

3.8.2 S'agissant des volets sociaux et industriels tels qu'ils sont abordés dans les premières pages du rapport, le CESE souhaite comme la Commission les lier l'un à l'autre dès lors que l'emploi est directement lié à la compétitivité de l'industrie européenne d'une part et des différents sites d'autre part. De ce point de vue, le CESE adhère globalement à l'analyse proposée de la situation de l'industrie en Europe.

3.8.3 Il se félicite que la Commission considère qu'«il semble probable que l'assemblage des véhicules destinés au marché européen ait essentiellement lieu en Europe» tout en considérant comme la Commission que cela n'est probablement pas synonyme de stabilité de l'emploi.

3.8.4 Le CESE engage la Commission à animer le dialogue entre partenaires sociaux afin que puisse être anticipés et gérés les mouvements de délocalisation et de relocalisation de l'emploi au sein de l'Union et au-delà de l'Union tels qu'ils sont décrits dans le rapport CARS 21. Il engage la Commission à engager, dans la même perspective, une réflexion sur le sort que l'évolution de la filière fait aux sous-traitants de rang 2 et plus, particulièrement fragilisés par les évolutions en cours.

3.8.5 Dans la même perspective, les dispositifs d'aide envisagés dans la Communication et l'idée d'organiser un forum «Restructuration» sur l'automobile afin «d'affronter les défis, de mieux anticiper les changements et de mieux s'y adapter» reçoit le plein soutien du CESE. Le CESE engage la Commission à se saisir de cette occasion pour que soient envisagés dans ces

(5) Règlement (CE) n° 1400/2002 de la Commission du 31 juillet 2002 concernant l'application de l'article 81, paragraphe 3, du traité à des catégories d'accords verticaux et de pratiques concertées dans le secteur automobile (JO L 203 du 1.8.2002, p. 30).

travaux et inclus dans les dispositifs d'aide qui pourraient l'accompagner, l'ensemble de la filière et, en particulier, les acteurs de l'aval. De telles initiatives rentrent en effet dans une logique de concertations ou de réflexions stratégiques conjointes au sein de la filière dont les différents acteurs ont besoin. Le CESE souligne qu'il a vocation à tenir dans ces travaux et débats un rôle majeur et à permettre en particulier qu'y soient représentés plus clairement l'ensemble des partenaires sociaux et, plus largement, des parties prenantes.

3.8.6 Par exemple, les besoins en formation sont plus forts et souvent moins bien couverts dans les PME ou les TPE et les Fonds structurels et autres instruments de soutien aux restructurations méritent de profiter aussi à ces acteurs de la filière.

3.8.7 La Commission clôt sa Communication en considérant que:

*«Il existe une chance unique de créer une **culture distincte d'élaboration des mesures en ce qui concerne la politique industrielle**. La Commission croit que des éléments tels que la qualité de la législation, la simplification, les analyses d'impact, la consultation des parties prenantes, les délais de réalisation et le choix des instruments doivent être au cœur de l'élaboration des propositions législatives».*

3.8.8 Le CESE adhère à cette démarche et souhaite par cet avis aider la Commission à la mettre pleinement en œuvre. Elle attire pour cela l'attention de la Commission sur le caractère

parfois partiel de l'approche développée. Plus précisément, même s'ils ne furent pas oubliés, les analyses développées dans le rapport CARS 21 comme les conclusions qu'en tire la Commission paraissent marquées par une sous représentation des consommateurs et des acteurs de l'aval dans le débat. Il en résulte un traitement de l'automobile en général et des questions d'environnement et de sécurité qui apparaît au CESE comme insuffisamment holiste: il renvoie à une représentation de l'industrie trop centrée sur le produit et les technologies et insuffisamment intégratrice de la question des parcs et des usages de l'automobile.

3.8.9 Dès lors, pour le CESE, le bilan à effectuer en 2009 doit tenir compte de cet avis et intégrer mieux que cela n'a été fait ici le point de vue de l'aval de la filière et des usagers. Pour cela, il faut maintenir ouverte «la consultation des parties prenantes», mieux l'organiser pour que le système automobile considéré ne soit pas que celui des constructeurs et pour que les «analyses d'impact» puissent alors s'envisager en des termes renouvelés. S'agissant des études d'impact, il conviendrait d'en améliorer la qualité. Elles doivent être objectives et neutres et s'inscrire dans une démarche globale, fondée sur des données contrôlées. Il n'est pas judicieux qu'un service de la Commission chargé d'émettre un avis politique sur une problématique donnée réalise lui-même l'analyse d'impact sur cette question. Le CESE approuve la proposition consistant à créer un comité d'analyses d'impact et invite la Commission à convoquer celles des parties prenantes qui sont volontiers oubliées par les architectes privés du système automobile à réguler.

Bruxelles, le 26 septembre 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 aux dispositifs de protection en cas de renversement des tracteurs agricoles ou forestiers à roues» (Version codifiée)

COM(2007) 310 *final* — 2007/0107 (COD)

(2008/C 10/05)

Le 2 juillet 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 438^e session plénière des 26 et 27 septembre 2007 (séance du 26 septembre 2007), a décidé par 172 voix pour et 4 abstentions de rendre un avis favorable au texte proposé.

Bruxelles, le 26 septembre 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 aux dispositifs de remorquage et de marche arrière des tracteurs agricoles ou forestiers à roues» (Version codifiée)

COM(2007) 319 *final* — 2007/0117 (COD)

(2008/C 10/06)

Le 2 juillet 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 438^e session plénière des 26 et 27 septembre 2007 (séance du 26 septembre 2007), a décidé par 163 voix pour, 1 voix contre et 5 abstentions de rendre un avis favorable au texte proposé.

Bruxelles, le 26 septembre 2007.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant les plaques et inscriptions réglementaires, ainsi que leurs emplacements et modes d'apposition en ce qui concerne les véhicules à moteur et leurs remorques»

COM(2007) 344 final — 2007/0119 (COD)

(2008/C 10/07)

Le 13 juillet 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 438^e session plénière des 26 et 27 septembre 2007 (séance du 26 septembre 2007), a décidé par 165 voix pour et 8 abstentions de rendre un avis favorable au texte proposé.

Bruxelles, le 26 septembre 2007.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission: plan d'action pour l'efficacité énergétique: réaliser le potentiel»

COM(2006) 545 final

(2008/C 10/08)

Le 19 octobre 2006, la Commission a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la communication susmentionnée.

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 5 septembre 2007 (rapporteur: M. IOZIA).

Lors de sa 438^e session plénière des 26 et 27 septembre 2007 (séance du 27 septembre 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 145 voix pour, 1 voix contre et 3 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité économique et social européen accueille favorablement et soutient les objectifs et les mesures proposés par la Commission européenne. L'efficacité énergétique représente le premier et le plus important domaine d'action pour la réalisation des objectifs prévus dans le cadre de la politique énergétique pour l'Europe (PEE). Ces objectifs sont: la réduction des émissions de gaz à effet de serre, qui vise entre autre à lutter contre un réchauffement anormal de la planète, une moindre dépendance énergétique vis-à-vis de l'étranger, la défense de la compétitivité de l'Union européenne, et parallèlement le maintien d'une énergie disponible à des prix raisonnables.

1.2 Le Comité estime cet objectif réaliste, notamment à la lumière du récent rapport du groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat (GIEC), bien qu'il considère néces-

saire de s'employer par tous les moyens à réduire la consommation énergétique et à réaliser des économies d'énergie techniquement possibles, supérieures à 20 %. Pour être atteint, cet objectif devra s'accompagner de plans nationaux différenciés en fonction des conditions financières et technologiques de départ, afin de garantir une répartition équitable des objectifs poursuivis entre les États membres, en fonction du potentiel de chacun d'entre eux. Il sera également utile de fixer des objectifs intermédiaires, par exemple à l'horizon 2012 et 2016, afin de renforcer éventuellement les mesures si l'on constate des écarts significatifs.

1.3 Le Comité considère qu'il est utile de suggérer à la Commission de lancer un débat spécifique sur les «modes de vie» et sur ce que l'on nomme «la qualité de vie». Le Comité demande à la Commission si elle estime qu'il est réellement

possible de conserver à l'avenir, pour les générations futures, les mêmes modes de vie entraînant une augmentation de la consommation et des émissions. La prise de conscience que cela n'est pas possible implique un défi qui ne peut être relevé que par une action résolue, courageuse et rapide. Il s'agit également d'admettre l'idée que les économies d'énergie, si elles s'accompagnent d'une augmentation immédiate du pouvoir d'achat de la population, ne doivent pas servir à financer d'autres consommations par effet «boomerang».

1.4 Le Comité propose d'ajouter une action prioritaire supplémentaire: la mise en place de réseaux de districts de chauffage et de refroidissement qui permettraient d'éviter une perte de 33 % due à la conversion de l'énergie primaire.

1.5 Le Comité préconise l'adoption d'actions prioritaires positives, qui favorisent l'apparition et le développement de nouvelles professions liées au secteur de l'efficacité énergétique, la diffusion de nouveaux services intégrés pour l'énergie, la valorisation de la R&D, le développement du recyclage et du traitement des déchets solides urbains, qui offrent également de nombreuses opportunités d'emploi, ainsi que la promotion d'actions en matière de responsabilité sociale des entreprises. Dans le cadre de l'enseignement supérieur et universitaire, le développement des études dans la filière des sciences de l'énergie revêt une très grande importance.

1.6 La réalisation des 75 initiatives prévues par le plan d'action, le suivi et l'évaluation de l'efficacité de l'ensemble des instruments proposés rendent nécessaire un renforcement des effectifs de la Commission qui devront assurer le suivi du développement de ces activités. Le Comité recommande de réaliser une analyse précise des besoins et une adaptation des ressources humaines et financières.

1.7 Le Comité considère qu'en matière d'efficacité énergétique, il est nécessaire de renforcer la capacité de l'Union de s'exprimer d'une seule voix dans ses rapports internationaux. Dans cette optique, il recommande à la Commission d'apprécier s'il est nécessaire de modifier les traités pour bénéficier d'une représentation commune extérieure plus efficace, sans revenir sur l'autonomie des États membres en matière de choix autonome du bouquet énergétique qui répond le mieux à leurs exigences.

1.8 En ce qui concerne les politiques fiscales liées au soutien des investissements destinés à réaliser les objectifs du plan, le Comité préconise que ces politiques tiennent compte des couches sociales les plus faibles, des chômeurs, des retraités et des travailleurs. Ces groupes sociaux devront être protégés, qu'il s'agisse d'introduire des taxes sur l'énergie ou des incitations fiscales.

1.9 Le Comité déplore le manque de coordination entre les politiques des transports et celles de l'énergie, qui répondent à une logique et à des problématiques techniques et industrielles nécessairement complémentaires, ainsi qu'avec les politiques de l'environnement et de l'industrie, et exprime son inquiétude fondée qu'en l'absence de cette coordination, le document de la Commission ne perde en grande partie son efficacité potentielle.

1.10 L'habitat constitue le champ d'intervention le plus important dans ce domaine. Les économies possibles sont très

importantes, à condition que l'on aborde de manière claire certains aspects fondamentaux, tels que la réduction draconienne des charges fiscales au titre des interventions visant à améliorer l'efficacité énergétique, la suspension des charges administratives (licences, permis), l'amélioration des connaissances et de la formation des opérateurs, en ayant également recours au soutien public. Les habitations qui obtiennent une certification de performance énergétique devraient pouvoir bénéficier d'un traitement fiscal privilégié ou, en l'absence de revenu imposable du propriétaire, se voir accorder un bonus énergétique pour l'achat d'électricité. Il y a lieu de prévoir des tarifs préférentiels applicables jusqu'à un certain niveau de consommation annuelle. L'industrie du bâtiment et tout le personnel travaillant dans ce secteur ont besoin d'une formation sur les initiatives pouvant être prises pour parvenir à des niveaux d'efficacité énergétique beaucoup plus élevés dans l'habitat ainsi que de nouvelles incitations pour atteindre cet objectif.

1.11 Le Comité est d'avis que le financement des investissements nécessaires doit être réparti entre le secteur public et privé. Compte tenu de certaines pratiques concluantes déjà adoptées par des États membres, l'on pourrait généraliser la création de fonds spécifiques, en utilisant une petite partie des bénéfices réalisés par les entreprises actives dans le secteur, en veillant toutefois à éviter que cela ne se traduise par une augmentation des tarifs appliqués au consommateur final ou par une diminution des investissements massifs qui sont nécessaires dans le domaine de la production.

1.12 Le Comité considère que l'implication de la société civile, des organisations patronales, syndicales et environnementales est indispensable pour ce défi majeur. Ce n'est que grâce à l'adoption de comportements collectifs par le grand public, à une prise de conscience et une connaissance étendues que l'on pourra obtenir des résultats conséquents, compte tenu du fait que les utilisateurs finaux sont, en fait, les plus grands consommateurs d'énergie. Habitations, moyens de transport privés, activités de travail impliquent directement les citoyens. Une éducation à une «consommation énergétique responsable» est essentielle, dès les toutes premières années de la scolarité. Toute la société doit s'engager dans cet effort, qui représente également et doit devenir pour tous un symbole d'une nouvelle civilisation. Chaque citoyenne et citoyen européen doit se sentir impliqué dans cette lutte pour l'économie d'énergie, qui doit permettre également aux générations futures de tirer profit des ressources naturelles, aujourd'hui gravement mises en danger par la pollution et par les changements climatiques qui lui sont liés.

1.13 Le Comité souligne les effets positifs apportés par l'industrie des appareils électroménagers grâce à l'étiquetage. Des économies pouvant atteindre jusqu'à 70 % pour les réfrigérateurs et 60 % pour les lave-linge démontrent l'efficacité de cette méthode. Le Comité demande que la pratique de l'écoconception soit étendue au secteur des bâtiments publics, de l'habitat, du transport collectif et privé, c'est-à-dire à ces secteurs caractérisés par une concentration très élevée de la consommation énergétique (représentant plus de 70 % de la consommation totale).

1.14 Le Comité recommande d'accorder une grande attention au manque d'efficacité dans les domaines de la production, de la transmission et de la distribution. Plus d'un tiers de l'énergie est perdu, ce qui correspond à 480 Mtep. Grâce à une transmission s'effectuant par des lignes d'acheminement à haute tension et à courant continu, les pertes de puissance passent de plus de 10 à 3 % pour chaque millier de kilomètre de réseau. Ce type de transmission présente par ailleurs des avantages en ce qui concerne l'exposition de la population aux champs électriques et magnétiques et élimine l'émission d'ondes électromagnétiques extrêmement faibles (*Extremely Low Frequency — ELF*), qui sont générées par la transmission en courant alternatif.

1.15 Compte tenu des excellents résultats obtenus actuellement dans la technologie de l'énergie solaire thermodynamique, le Comité demande à la Commission et au Conseil d'encourager et de soutenir le développement de cette technologie.

1.16 Le Comité partage l'objectif poursuivi par la Commission de renforcer le développement des installations de cogénération, même s'il estime qu'il y a lieu d'accélérer l'adoption de réglementations uniques concernant la mesure de l'efficacité de ces installations. Le Comité considère qu'il serait utile d'investir dans des programmes de développement d'installations de trigénération qui peuvent être également alimentées grâce à la biomasse. Il conviendrait de favoriser les unités de microgénération (directive 2004/8/CE — Unités d'une puissance installée inférieure à 50 kW) en les rendant admissibles aux programmes d'incitation des économies énergétiques et de respect de l'environnement, et en les englobant plus largement qu'elles ne le sont actuellement dans les réseaux nationaux, dans le cadre du développement de la production distribuée d'électricité. Néanmoins, il y a lieu de prévoir un soutien aux entreprises au vu des coûts plus importants que ce système entraîne pour adapter les réseaux actuels de transmission.

1.17 Les marchés du gaz et de l'électricité n'ont pas été libéralisés complètement. Il est nécessaire de parvenir à une séparation du point de vue juridique entre les entreprises de gestion des monopoles techniques et celles qui exercent leurs activités dans un régime de libre concurrence.

1.18 Le Comité relève l'intérêt que revêt l'adoption de compteurs électroniques permettant d'utiliser un système de télégestion de la distribution d'énergie et d'optimiser la gestion des charges sur les réseaux. Ces compteurs sont reconnus comme des instruments aptes et conformes aux conditions requises fixées par les directives européennes en matière d'efficacité énergétique.

1.19 Le secteur des transports a consacré beaucoup d'énergie à réduire la consommation et les émissions polluantes. Mais l'augmentation continue des émissions de CO₂, provoquée notamment par le développement du transport privé, mais également par celui de tous les autres types de transport, exige de consentir un effort encore plus important (de 1990 à 2004, les émissions issues du transport sur route ont augmenté de 26 %). La Commission étudie actuellement avec attention l'analyse d'impact de la définition, par voie réglementaire, des modalités permettant d'atteindre l'objectif des 120 g de CO₂/km. Le Comité recommande d'adopter toutes les mesures nécessaires en

vue de réaliser cet objectif, tout en tenant compte du fait qu'elles doivent s'inspirer des critères de bon sens et de faisabilité, en termes de technique et de production.

1.20 Le Comité estime qu'il est utile de noter que le remplacement massif des combustibles fossiles par des biocarburants comporte néanmoins le risque de mettre en compétition dans l'allocation des terrains fertiles, la production de combustible avec celle de produits alimentaires, et de voir le prix des denrées alimentaires s'aligner vers le haut sur le prix des produits énergétiques, qui à leur tour, sont étroitement dépendants du prix des combustibles fossiles, ce qui pourrait vouloir dire que l'on met en concurrence ⁽¹⁾ les automobilistes du Nord avec la population défavorisée des pays du Sud, souffrant de la faim.

1.21 Le Comité soutient sans réserve les mesures incitatives, les stratégies financières et fiscales proposées par la Commission, il apprécie notamment l'implication de la BEI et de la BERD mais également les efforts de sensibilisation du système bancaire européen afin qu'il apporte le soutien financier nécessaire pour réaliser les plans énergétiques nationaux. Le Comité souhaite que l'on convoque une conférence européenne spécifique sur le financement de l'efficacité énergétique, qui vise à sensibiliser les acteurs concernés et à promouvoir auprès du système bancaire européen l'objectif d'une participation à la réalisation d'un grand projet de modernisation de l'économie européenne.

1.22 Le Comité soutient la mise en œuvre du «Pacte entre maires», mais il estime que rassembler uniquement les vingt premières villes européennes est un objectif très modeste. Ce dernier devrait être beaucoup plus ambitieux et les expériences locales devraient être mises davantage en valeur. La création d'un portail Internet spécifique ou d'autres formes de communication, dédiés à l'échange d'expériences entre les grandes, moyennes et petites villes de l'Union, dans lesquelles est concentrée plus de 80 % de la population européenne, pourrait constituer un instrument très utile pour mettre en rapport les responsables de l'administration locale, en charge des politiques dans le domaine du transport urbain, et ceux chargés des activités de proximité qui ont un impact immédiat sur l'opinion publique.

1.23 Le Comité regrette que le plan d'action ne tienne pas compte du rôle influent que peuvent jouer les partenaires sociaux et le dialogue social à tous les niveaux, afin d'évaluer, promouvoir et développer des politiques d'économie d'énergie. Le Comité souhaite que la Commission s'emploie à favoriser l'insertion des thèmes de durabilité environnementale dans le cadre des structures en place de dialogue social aux différents niveaux, notamment aux niveaux sectoriels et dans les comités d'entreprise européens. Les organisations syndicales peuvent par ailleurs jouer dans le domaine de la connaissance et de la prise de conscience un rôle fondamental, tant à l'échelon européen que national, contribuant ainsi à la diffusion des bonnes pratiques.

1.24 Il importe que le thème de l'économie d'énergie soit associé aux bonnes pratiques en matière de responsabilité sociale des entreprises, notamment des multinationales, ce qui requiert un dialogue social renforcé pour aborder l'ensemble des questions liées à l'efficacité énergétique.

⁽¹⁾ L. BROWN, www.earthpolicy.org et rapport 2005 de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture — FAO.

1.25 La Commission insiste particulièrement sur la dimension internationale de la question de l'amélioration de l'intensité énergétique. Le Comité est favorable aux propositions de partenariat et à la mise en œuvre d'un accord-cadre international. Dans le cadre de la conférence internationale sur l'efficacité énergétique qu'il appelle de ses vœux, le Comité recommande de ne pas sous-estimer l'opportunité de faire participer les pays inclus dans les programmes ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique), ceux de la zone euro-méditerranéenne (Euromed) et ceux concernés par la politique européenne de voisinage (PEV). La coopération internationale est indispensable pour relever le défi du développement durable et il conviendra d'accroître les efforts diplomatiques pour adopter d'ici 2009 un nouveau protocole international post-Kyoto, en commençant par la conférence qui s'ouvrira cette année à Bali.

2. La communication de la Commission

2.1 La Commission a élaboré la communication intitulée «Plan d'action pour l'efficacité énergétique: réaliser le potentiel» sur la base du mandat que lui a conféré le Conseil européen de printemps 2006, qui a approuvé les indications contenues dans le livre vert «Une stratégie européenne pour une énergie sûre, compétitive et durable».

2.2 En résumé, l'objectif visé par les propositions exposées dans la communication consiste à réaliser d'ici 2020 des économies d'énergie supérieures à 20 % par rapport à la consommation prévue, en prenant pour hypothèse un taux donné de croissance du PIB et en l'absence d'autres interventions. Si le plan est mis en œuvre, l'on devrait pouvoir économiser jusqu'à 390 Mtep/an et réduire les émissions de CO₂ de 780 Mt/an. En termes de consommation absolue, les mesures proposées devraient assurer une contraction de la consommation de 1 % par an avec parallèlement une augmentation du PIB de 2,3 % ce qui, sans d'autres interventions, correspondrait à une croissance de la consommation de 0,5 % par an. Les investissements nécessaires devraient être compensés par des économies de combustible correspondant à environ 100 milliards d'euros par an.

2.3 Le débat qui a suivi la publication du livre vert sur l'efficacité énergétique ou «Comment consommer mieux avec moins» a donné naissance à des propositions qui constituent un «paquet» complexe et cohérent de la communication à l'examen, comportant 75 mesures dans tous les domaines concernés par une économie potentielle. Les secteurs prioritaires sur lesquels il convient d'agir sont ceux relatifs au secteur du bâtiment et à celui des transports, qui est par ailleurs responsable de la consommation la plus élevée de produits pétroliers, en attachant cependant la même importance aux économies pouvant être réalisées dans la production, la transmission et la conversion de l'énergie ainsi que dans l'industrie.

2.4 Le plan mis au point par la Commission prévoit des actions immédiates et d'autres devant être réalisées ultérieurement, dans un délai de 6 ans. Il est déjà prévu qu'un autre plan d'action sera nécessaire afin de réaliser l'objectif de 20 % d'économies d'énergie d'ici 2020.

2.5 L'analyse du potentiel d'économie met en évidence de possibles résultats intéressants dans les secteurs d'utilisation finale, à partir d'une économie de 25 % pouvant être réalisée

dans l'industrie manufacturière, notamment dans le secteur des unités de production périphériques (moteurs, ventilateurs, éclairage), en poursuivant avec une économie de 26 % réalisable dans le domaine des transports, en développant la multimodalité et le recours à d'autres modes de transport qui ont été identifiés dans le bilan à mi-parcours du livre blanc sur les transports, pour arriver enfin à un taux potentiel d'économie de 27 % dans le secteur de l'habitat, par exemple par l'isolation des murs et des toits, l'éclairage, une efficacité accrue des appareils électroménagers; dans les bâtiments commerciaux, l'économie pourrait atteindre 30 % grâce à une amélioration globale des systèmes de gestion de l'énergie.

2.6 On s'attend à ce que les mutations structurelles, les effets des politiques précédentes et l'adoption de nouvelles technologies apportent des améliorations de l'intensité énergétique équivalentes à 1,8 %/an (470 Mtep/an); cela signifie que la réduction de l'intensité énergétique globale, à travers la réalisation d'une économie d'énergie de 20 % — attendue grâce aux nouvelles mesures proposées, qui pour la période 2005-2020 seraient de 1,5 %/an (équivalent à 390 Mtep/an) — devrait pouvoir atteindre un taux annuel de 3,3 %. Avec un taux prévu de croissance annuel du PIB estimé à 2,3 %, l'on devrait pouvoir obtenir une économie globale d'énergie de 1 %/an.

2.7 Les améliorations qu'apportera le plan d'action concerneront la protection de l'environnement, la réduction des importations de combustibles fossiles, en diminuant la dépendance vis-à-vis des pays tiers, l'accroissement de la rentabilité et de la compétitivité de l'industrie européenne, y compris par le biais de l'innovation technologique, qui sera stimulée par les processus induits et qui aura des retombées positives sur l'emploi.

2.8 Le plan s'articule en 10 actions prioritaires urgentes. La Commission invite les États membres, les pouvoirs locaux et régionaux et tous les acteurs concernés à mettre en œuvre d'autres actions afin d'obtenir un résultat encore plus conséquent. Les mesures prévues ont un caractère sectoriel et horizontal.

2.9 Au nombre de celles-ci, on souligne la nécessité d'établir des prescriptions dynamiques en matière de performance énergétique pour différents produits et services, de promouvoir dans le secteur de la conversion de l'énergie, une amélioration de l'efficacité des capacités productives existantes et nouvelles d'énergie secondaire et une réduction drastique des pertes lors de la transmission et de la distribution; et enfin d'adopter pour le secteur des transports, une approche intégrée qui s'adresse à l'ensemble des acteurs concernés.

2.10 Le plan stratégique relatif aux technologies énergétiques dont l'adoption est prévue pour 2007, apportera de nouvelles contributions à l'amélioration de l'efficacité énergétique.

2.11 Il faudra prêter une grande attention aux «signaux de la tarification de l'énergie» qui contribuent à renforcer la prise de conscience. Il est par ailleurs indispensable de mettre au point des instruments financiers adaptés, à tous les niveaux et pour toutes les politiques incitatives, y compris fiscale, pour les producteurs et les consommateurs.

2.12 Le défi de l'efficacité énergétique se jouant au niveau global, des accords et des partenariats internationaux sont indispensables.

2.13 L'application rigoureuse des directives et des règlements en vigueur tels que la directive récente sur l'efficacité énergétique dans les utilisations finales et les services énergétiques, la directive sur l'étiquetage et ses 8 directives d'application, la directive sur la performance énergétique des bâtiments, celle sur l'écoconception et le règlement «Energy Star» contribueront à réaliser les objectifs attendus.

2.14 Les actions prioritaires

2.14.1 Prescriptions applicables à l'étiquetage des appareils et équipements et aux normes minimales de performance énergétique. Mise à jour de la directive-cadre 92/75/CE conformément à l'introduction de nouvelles normes dynamiques de performance énergétique des appareils. On veillera tout particulièrement aux pertes d'énergie en mode «veille». L'on commencera par 14 groupes de produits. L'objectif poursuivi est de faire en sorte que d'ici 2010 la majorité des produits qui sont responsables d'une part importante de la consommation d'énergie se voient appliquer les normes minimales prévues par la directive sur l'écoconception ou par les systèmes d'évaluation de l'étiquetage.

2.14.2 Prescriptions applicables à la performance énergétique des bâtiments et des immeubles à très faible consommation d'énergie («habitations passives»). Étendre le champ d'application de la directive relative à la performance énergétique des bâtiments (actuellement prévue pour des surfaces dépassant 1 000 m²) et élaboration en 2009 d'une nouvelle directive relative à des prescriptions minimales communautaires applicables aux bâtiments neufs et rénovés (en kWh/m²). Des stratégies ciblées seront élaborées avec le secteur du bâtiment pour les immeubles à très faible consommation énergétique.

2.14.3 Rendre la production et la distribution d'électricité plus efficaces. Le secteur de la conversion de l'énergie utilise environ un tiers de la totalité de l'énergie primaire, avec un rendement énergétique de conversion se situant autour de 40 %. Les nouvelles capacités de production peuvent permettre d'atteindre un rendement de 60 %. Les pertes lors du transport et de la distribution de l'électricité qui se situent environ à 10 %, peuvent être réduites considérablement. Des prescriptions minimales de performance énergétique seront fixées, pour les nouvelles capacités de production d'électricité, de chauffage et de froid d'une puissance inférieure à 20 MW. D'autres avancées sont attendues de la mise en œuvre de la directive (2004/8/CE) sur la promotion de la cogénération. Enfin, des prescriptions minimales et des règles de performance pour le chauffage urbain seront introduites.

2.14.4 Améliorer l'efficacité énergétique des voitures. Afin de réduire les émissions de CO₂, la Commission proposera en 2007, si nécessaire, des dispositions législatives visant à ce que l'objectif des 120 g de CO₂/km soit atteint d'ici 2012. Une évaluation est en cours sur l'utilisation d'instruments fiscaux corrélés à l'émission de CO₂. Le secteur des pneumatiques sera également appelé à apporter sa contribution en matière d'efficacité énergétique (qui peut atteindre 5 %) aussi bien par des normes relatives à la résistance au roulement que par un gonflage adéquat. La Commission élaborera un livre vert sur les transports urbains afin d'encourager le recours au transport public et d'autres solutions aptes à aborder le problème de manière plus radicale, notamment dans les zones de trafic dense.

2.14.5 Faciliter le financement approprié des investissements dans l'efficacité énergétique pour les PME et les sociétés de services énergétiques. La Commission incitera le secteur bancaire à proposer des modalités de financement spécialement destinées aux économies d'énergie. L'accès à des sources de financement communautaires, comme les fonds d'investissement «verts» ou le programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité, sera rendu possible notamment aux PMI, pour promouvoir les éco-innovations.

2.14.6 Promouvoir l'efficacité énergétique dans les nouveaux États membres. La Commission demandera d'utiliser de manière accrue les fonds prévus pour la politique de cohésion afin de réaliser également d'importants projets relatifs à l'efficacité énergétique.

2.14.7 Utilisation cohérente de la fiscalité. Dans le prochain livre vert sur la fiscalité indirecte et dans la directive révisée sur la fiscalité de l'énergie, il est prévu d'intégrer des considérations relatives à l'efficacité énergétique et à la protection de l'environnement. On analysera l'opportunité d'avoir recours à des crédits d'impôts afin d'inciter les entreprises et les consommateurs à privilégier les appareils et équipements à efficacité énergétique.

2.14.8 Sensibilisation du public à l'importance de l'efficacité énergétique. Le développement des compétences, de la formation et les programmes d'information destinés aux gestionnaires de l'énergie dans les entreprises et les compagnies de gaz et d'électricité, seront favorisés. Les établissements d'enseignement recevront un matériel pédagogique ad hoc.

2.14.9 Efficacité énergétique dans les zones urbaines. En 2007, la Commission mettra en place un «pacte entre maires» parmi les 20 villes européennes les plus grandes et les plus avancées en matière d'efficacité énergétique, afin de favoriser l'échange des meilleures pratiques.

2.14.10 Promouvoir l'efficacité énergétique dans le monde. L'objectif visé est de conclure un accord-cadre avec les principaux partenaires commerciaux et les organisations internationales les plus importantes sur l'amélioration de l'efficacité énergétique dans les secteurs d'utilisation finale et de la conversion.

Conclusions

La Commission conclut son document en annonçant un bilan à mi-parcours de son plan d'action en 2009 et en demandant un soutien marqué au Conseil, au Parlement et aux décideurs politiques nationaux, régionaux et locaux en vue de son application.

3. Observations générales

3.1 Le plan d'action proposé par la Commission tente d'aborder de manière cohérente l'ensemble des initiatives nécessaires pour réaliser un objectif ambitieux, c'est-à-dire de parvenir d'ici 2020 à économiser 20 % de l'énergie, entraînant ainsi une réduction des émissions de CO₂ de 780 Mt/an. Le Comité est d'avis que cet objectif est réaliste, bien qu'il considère souhaitable, notamment à la lumière du récent rapport du groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat (GIEC), de s'employer par tous les moyens à réduire la consommation

énergétique, et quoiqu'il estime que des économies d'énergie supérieures à 20 % sont techniquement possibles. Pour être atteint, cet objectif devra s'accompagner de plans nationaux permettant d'obtenir le résultat escompté par leur action d'ensemble, tout en étant différenciés en fonction des conditions financières et technologiques de départ, de manière à assurer une répartition équitable des objectifs poursuivis entre les États membres, en fonction du potentiel de chacun d'entre eux.

3.2 Il sera utile de fixer également des objectifs intermédiaires, par exemple à l'horizon 2012 et 2016, afin de renforcer éventuellement les mesures si l'on constate des écarts significatifs. La révision en 2009 semble trop rapprochée pour être en mesure d'apporter une appréciation pondérée. Le Comité recommande également de prévoir une option pour un objectif à long terme (2040/2050) afin de continuer à poursuivre des objectifs d'économie d'énergie. Dans quelques années, les investissements réalisés dans le secteur de la production énergétique à base de carburants fossiles, mesurables en milliards d'euros, seront obsolètes. Il y a lieu de remplacer ces installations le plus efficacement et le plus rapidement possible. Il s'agira d'un très grand défi à relever, qui ira à contre-courant de ce que l'on observe actuellement, par exemple la réalisation de «colosses de verre», pouvant atteindre une hauteur de 120 étages et qui sont éclairés jour et nuit, ou bien la consommation des territoires dédiés aux infrastructures de transport. Il est nécessaire que les pouvoirs publics prennent conscience très rapidement du problème titanique que pose le remplacement des sources énergétiques.

3.3 La Commission propose un plan qui tout en réduisant la consommation d'énergie, préserve en même temps la qualité de la vie. En se basant sur cet objectif, l'on prévoit d'ici 2020 une réduction de l'intensité énergétique de 3,3 %, dans l'hypothèse d'une croissance du PIB constant de 2,3 %, cette réduction correspondant à une réduction annuelle réelle de la consommation énergétique de 1 % et à une diminution absolue de la consommation de 14 % entre 2005 et 2020. Le Comité considère qu'il est utile de suggérer à la Commission de lancer un débat spécifique sur les «habitudes de vie» et sur ce que l'on nomme la «qualité de la vie». Cette dernière est mesurée par certains en fonction du nombre d'appareils électroménagers, de téléphones mobiles, de véhicules par personne, alors que d'autres la mesurent en fonction des émissions de CO₂, de particules et de poussières fines, des embouteillages, des temps de déplacement et de la qualité du service public. Il est clair qu'en termes d'efficacité et d'économie d'énergie au sens strict, un changement même très limité allant dans le sens le plus écologique de l'expression «habitudes de vie», permet d'accélérer la réalisation des objectifs proposés. Le Comité demande à la Commission si elle estime réellement qu'il est possible de conserver à l'avenir, pour les générations futures, les mêmes modes de vie entraînant une augmentation de la consommation et des émissions. Il s'agit d'accepter l'idée que les économies d'énergie ne doivent pas servir à financer d'autres consommations par effet «boomerang». Par conséquent, il y a lieu de prévoir à temps la nécessité d'une réorganisation du système économique, en favorisant la construction d'infrastructures appropriées et en proposant aux nouvelles générations un système adapté de valeurs, par exemple (2):

- réduire l'utilisation des ressources et de l'énergie,
- prévenir la pollution de l'air, de l'eau et du sol,
- réduire les déchets à la source,
- réduire au minimum les risques pour la population et l'environnement.

(2) (Facteur quatre. Deux fois plus de prospérité, deux fois moins de gaspillage. E.U. v. Weizsäcker, A. Lovins et alii).

3.3.1 Il convient d'assurer une diffusion de la responsabilité en matière d'efficacité énergétique à tous les niveaux, en associant aux plans nationaux des plans territoriaux et locaux. Les collectivités territoriales doivent être impliquées dans ce défi majeur. La portée et l'importance de ce projet constituent en effet un véritable défi. Certaines habitudes liées aux modes de vie que l'on associe aux progrès du XX^e siècle devront être abandonnées, et le concept même d'esthétique devra inclure une appréciation éthique de l'acceptabilité en termes d'efficacité énergétique, comme c'est déjà le cas pour les fourrures d'espèces animales rares ou pour les objets réalisés en ivoire; ainsi un gratte-ciel recouvert de surfaces vitrées ou un véhicule de type «SUV» (véhicules utilitaires de sport — *Sport Utility Vehicles*), ne pourront pas être considérés comme acceptables. Un tel changement en profondeur du système de valeurs dominant exige également la collaboration des entreprises privées, qui devraient saisir l'occasion d'anticiper leur reconversion vers une valorisation de l'efficacité énergétique pour en tirer un bénéfice au niveau mondial, en utilisant également ces nouvelles valeurs dans les messages publicitaires au lieu d'envoyer, comme c'est souvent le cas, des messages contradictoires qui vantent la masse et la puissance — inutile — comme des «symboles de statut social».

3.4 Le plan d'action identifie dix actions prioritaires qui s'inscrivent dans quatre domaines d'intervention: la conversion, le transport et la distribution de l'énergie; l'habitat et les locaux commerciaux et à vocation professionnelle; les transports; les utilisations industrielles et agricoles. Ces domaines couvrent plus de 90 % de la consommation. D'autres initiatives seront prises dans le domaine des accords internationaux, afin d'établir des partenariats pour la définition de normes en matière de formation, d'information, et de communication, afin de développer au maximum les synergies, ainsi que dans le domaine de la responsabilisation de tous les acteurs concernés.

3.5 Le Comité propose d'ajouter une action prioritaire supplémentaire afin d'introduire des mesures pour réduire les combustibles fossiles destinés au chauffage et au refroidissement et note que la proposition n'envisage pas la possibilité de mettre en place des réseaux de districts de chauffage et de refroidissement, qui permettraient d'éviter une perte de 33 %, due à la conversion de l'énergie primaire. Il serait même envisageable de doubler ce potentiel, si l'on avait recours aux énergies renouvelables ou au traitement des déchets, économisant de la sorte jusqu'à 50,7 Mtoe/an. Le Comité suggère que parallèlement aux actions prioritaires, l'on engage des actions prioritaires positives, favorisant de la sorte la création et le développement de nouvelles professions liées au secteur de l'efficacité énergétique, la diffusion de nouveaux services intégrés pour l'énergie, la promotion de nouveaux produits à faible consommation énergétique et qui causent moins de pollution, sans oublier la valorisation de la R&D tant nationale qu'européenne, s'accompagnant d'une augmentation sensible des budgets accordés et de l'utilisation de toutes les ressources technologiques déjà disponibles. D'autres domaines d'intervention pourraient être constitués par le développement du recyclage et du traitement des déchets solides urbains, qui offrent également de nombreuses possibilités d'utilisation, la promotion d'actions en matière de responsabilité sociale des entreprises ou d'accords volontaires dans les entreprises, avec une participation active des travailleurs, en utilisant les procédures du système communautaire de gestion et d'audit environnemental (EMAS).

3.6 Le document de la Commission annonce de nombreuses mesures législatives telles que de nouvelles directives et règlements, ainsi que la révision des instruments existants, afin de rendre plus contraignantes les normes en vigueur (déclaration du 7 février 2007 concernant la limite des émissions de CO₂ dans l'industrie automobile). Le Comité prend acte des propositions de la Commission et des décisions du Conseil de printemps de mars dernier, mais il estime nécessaire de souligner qu'à la suite de l'élargissement intervenu au mois de mai 2004 et en janvier 2007, un nombre très important de véhicules usagés est entré dans les nouveaux États membres. Ce flux se poursuit, il s'est même encore renforcé. Le Comité considère que de nombreuses années seront nécessaires afin de remplacer totalement le parc automobile de ces États membres, et qu'il n'est pas envisageable que ce remplacement ait lieu sur la base d'une norme contraignante qui s'applique au parc automobile roulant.

3.7 **Le document** ne prend pas en considération l'opportunité d'accroître les responsabilités et les pouvoirs communautaires en vue de garantir la réalisation des objectifs et d'être en mesure de parler d'une seule voix face aux partenaires internationaux. Le Comité évalue de manière positive le contenu du document du Conseil européen et se félicite de l'adoption d'une politique énergétique pour l'Europe (PEE), qui considère la politique énergétique comme l'une des priorités pour l'avenir de l'Union européenne et renforce la coopération et la politique extérieure de l'Union. Les limites juridiques des traités en vigueur, qui confient les décisions de politique énergétique aux États membres, sont en quelque sorte dépassées par un véritable développement des pouvoirs de représentation vis-à-vis des pays tiers, même si l'article 174, paragraphe 4 prévoit une compétence partagée et un rôle spécifique en matière de coopération avec les organisations internationales. Il est clair que plus la coordination des politiques sera poussée, plus la capacité de négociation de l'Union sera importante. Le Comité souhaite que le Parlement européen, le Conseil et la Commission prennent en considération, le cas échéant, l'éventualité d'une modification des traités, tendant à attribuer à la représentation unitaire de l'Union vis-à-vis de ses partenaires extérieurs des pouvoirs communautaires plus étendus que ceux qu'elle peut actuellement exercer.

3.8 **La directive 2006/32/EC** sur l'efficacité énergétique se réfère non seulement à la stratégie fondée sur la généralisation des certificats blancs, mais également aux plans d'action nationaux, qui devront faire l'objet d'une évaluation par les services de la Commission. Le plan d'action lui-même prévoit un développement significatif de l'activité de la Commission tant en matière d'initiatives législatives et réglementaires que pour les activités de vérification. Le Comité considère que l'expérience menée jusqu'à maintenant a été positive, même si l'on a constaté certains manquements dans la mise en place du marché des certificats blancs, dus également à une réglementation non uniforme des États membres. Pour les activités liées à la mise en œuvre des objectifs de la directive en objet et, d'une manière plus générale, afin de rendre efficace le travail de la Commission dans ce domaine, il devient nécessaire d'accroître le personnel de la Commission voué à ces tâches. La Commission évalue les besoins à environ 20 unités. Le Comité recommande d'engager une évaluation rigoureuse des ressources nécessaires et souhaite le renforcement des effectifs actuels.

3.9 La réalisation des mesures à l'examen entraînera une économie et, partant, une diminution des recettes de TVA qui

pourrait avoir des répercussions sur les budgets communautaires, mais qui serait limitée grâce au développement de nouvelles activités liées aux politiques d'efficacité énergétique. Le Comité demande à la Commission de formuler une évaluation en ce sens, compte tenu du fait que ce scénario n'est pas pris en considération dans l'analyse d'impact. Le Comité est d'avis que les ressources actuelles de l'Union sont absolument insuffisantes pour assurer le fonctionnement de l'ensemble des programmes communautaires, qui subissent une réduction constante du financement de projets de très grand intérêt, notamment à des fins d'économies d'énergie. L'introduction d'une éventuelle «taxe sur l'énergie» devra s'inscrire dans le cadre d'une politique fiscale qui tienne compte des couches sociales défavorisées sans avoir d'impact négatif sur les niveaux actuels de sécurité sociale et de services publics offerts.

3.10 Le plan d'action souffre des difficultés rencontrées pour réaliser les objectifs prévus par le livre blanc sur les transports. Dans son bilan à mi-parcours, la Commission prend acte du fait que les obstacles et les résistances rencontrés jusqu'à maintenant n'ont pas permis de réaliser pleinement le potentiel de développement des transports sur rail et par voie maritime, qui représentent une importante économie d'énergie. Ce développement doit être considéré comme une priorité absolue, compte tenu du temps nécessaire aussi bien pour réaliser les infrastructures que pour modifier les habitudes de vie de la population. Il convient d'accorder davantage d'attention à l'amélioration du transport des travailleurs, qui sont aujourd'hui fortement pénalisés par une politique tournée davantage vers les exigences d'un résultat économique immédiat, que vers la satisfaction des besoins de transport collectif, comme le montre l'exemple d'investissements privilégiés dans le secteur de la grande vitesse. Rendre plus aisés les déplacements entre le domicile et le lieu de travail ne réduit pas uniquement la consommation mais améliore également de manière considérable la qualité de la vie des personnes. Les investissements publics nécessaires au développement des modes de transport collectif se sont également heurtés inévitablement à une période difficile de cinq ans marquée par la crise économique, qui s'est reportée sur les budgets publics de nombreux États membres. La non-réalisation des infrastructures indispensables, la réduction du financement communautaire des plans stratégiques tels que les corridors des réseaux transeuropéens (RTE) (qui est passé de 20 à 7,5 milliards d'euros) et les stratégies des principaux représentants de l'industrie automobile européenne, ont contribué à rendre le plan irréalisable. Le Comité est actuellement engagé dans l'adoption d'un avis important sur le transport dans les aires urbaines, qui souligne la réduction progressive du recours aux systèmes de transport public et préconise des solutions afin de réduire la circulation des moyens de transport privés⁽³⁾. Le Comité déplore le manque de coordination entre les politiques de transport et celles de l'énergie, qui répondent à une logique et à des problématiques techniques et industrielles nécessairement complémentaires, ainsi qu'avec celles de la politique de l'environnement et de l'industrie. Il fait part de sa préoccupation, fondée, qu'en l'absence de cette coordination, le document de la Commission perdra en grande partie son efficacité potentielle.

3.11 Ces difficultés se retrouvent dans l'activité législative, dans les communications et les recommandations de la Commission. On assiste à Bruxelles aux mêmes problèmes que ceux que l'on rencontre au niveau national, avec une circonstance aggravante due au fait que le niveau européen est censé coordonner les politiques nationales (et non l'inverse!).

⁽³⁾ Avis TEN/276 — Transport dans les aires urbaines et métropolitaines (rapporteur: M. RIBBE).

3.12 Une politique énergétique européenne doit être supportable par toutes les couches sociales, sans engendrer des disparités de traitement pour l'accès aux services offerts par les entreprises distributrices d'énergie, pour l'achat d'appareils électroménagers plus efficaces et pour la location d'appartements. Cette politique doit créer un solde positif d'emplois, ce qui est certainement réalisable dans l'immédiat dans le domaine du logement. Pour chaque type d'initiative visant à renforcer l'efficacité énergétique, les allègements octroyés devront viser à montrer clairement l'intérêt qu'elle revêt pour l'utilisateur, de telle sorte que les délais d'amortissement des coûts soient raisonnablement limités et que l'on puisse les calculer facilement.

3.13 Le financement de cette politique ne doit pas peser uniquement sur les finances publiques: compte tenu des bénéfices très importants qu'engrangent actuellement les industries du secteur de l'énergie et de l'électricité, l'on pourrait créer un fonds en utilisant un faible pourcentage de ces bénéfices, méthode qui par ailleurs a déjà été employée par certains États membres. Il conviendrait néanmoins d'éviter que cela ne se traduise par une augmentation du prix appliqué aux consommateurs finaux et par une réduction des investissements stratégiques des entreprises. Il convient bien sûr de tenir compte des investissements importants auxquels l'industrie de production doit faire face pour satisfaire l'accroissement de la demande à des coûts de plus en plus élevés, alors que pour d'autres ressources fossiles, le prix est lié à la variation du cours du pétrole, tandis que les coûts de la recherche sont beaucoup plus faibles, comme c'est le cas pour les industries de distribution. Par conséquent, la contribution au fonds devrait tenir compte de ces différences importantes de coûts soutenus pour la recherche. Une différenciation entre les États membres pourrait être prévue en raison des différentes législations en vigueur en ce qui concerne l'obligation pour les industries du secteur de l'énergie d'investir dans la recherche sur l'efficacité et dans le contrôle du niveau des prix. Ce pourrait être une solution qui permettrait aux petits propriétaires, dépourvus de ressources financières, d'accroître l'efficacité énergétique de leur habitation, déclenchant un cercle vertueux créateur d'emploi.

3.14 L'application de mesures d'allègement fiscal, à utiliser avec une très grande prudence, doit tenir compte des couches de la population les plus pauvres qui, étant exemptées du paiement de l'impôt, seraient exclues des éventuelles dispositions visant à favoriser et à stimuler une politique énergétique efficace, et devrait prévoir également des primes de performance pour les contribuables qui ne sont pas soumis à une imposition fiscale directe, au vu de leur faible revenu.

3.15 Le Comité estime qu'il est indispensable de développer des campagnes de sensibilisation à l'échelon européen, national et territorial, si besoin en s'accordant à chaque fois sur un thème (par exemple, on peut pendant un mois développer au niveau européen une information sur les ampoules, un autre mois débattre du développement du transport public, et un autre encore de chauffage et de refroidissement écocompatibles et efficaces, etc.). L'on pourrait lancer des campagnes d'idées et de propositions, en diffusant de manière continue auprès des citoyens cette exigence indispensable. Ce n'est qu'au travers d'une conscience collective aiguë qu'il sera possible d'obtenir des résultats concrets. Le débat démocratique, l'implication de tous les représentants des différents groupes d'intérêts concernés, le rôle des pouvoirs publics, seront essentiels pour gérer de manière efficace les actions prévues. Il y a lieu que les États membres disposant d'un plus grand nombre de conseillers techniques dans le domaine de l'efficacité énergétique contribuent à la formation d'experts dans les autres pays de l'Union, afin de garantir une diffusion homogène des connaissances nécessaires

au succès du plan. Dans les États membres, il conviendra de développer, à l'université et dans l'enseignement supérieur, les études dans la filière de l'énergie, en favorisant la coopération interrégionale. La Commission pourrait jouer dans ce cadre un rôle efficace de coordination.

3.16 Il y a lieu de veiller avec la plus grande attention à trouver l'équilibre indispensable entre la nécessité d'engager toutes les améliorations nécessaires et la capacité du système économique et productif à faire face à des modifications, qui pourraient être trop rapides. Face à des coûts excessifs, il y a un risque réel que les industries qui utilisent l'énergie de manière intensive, délocalisent leur production dans des zones moins «contraignantes». La rapidité des changements doit être étroitement corrélée aux possibilités d'adaptation et de gestion des coûts. Il y a lieu d'étudier des mesures qui permettent de conclure des contrats à long terme garantissant des prix durables et stables de l'énergie en échange d'un engagement en faveur d'investissements dans l'innovation, la technologie ou dans les infrastructures de production, de transport et de distribution. Ces investissements devraient être évalués à l'aune de leur efficacité énergétique. Le recours à des accords volontaires doit être perçu positivement, mais il exige également une capacité réelle et rapide de contrôle par les organismes régionaux, ainsi que la volonté de les remplacer par des engagements contraignants, dès lors que leur manque d'efficacité aura été constaté.

3.17 Les actions définies doivent toujours tenir compte du contexte du marché, qui est de plus en plus mondialisé. Le renchérissement possible du prix de l'énergie pourrait causer de très grandes difficultés aux secteurs à forte consommation énergétique, tel que celui de l'aluminium ou du ciment. Il convient de garder toujours à l'esprit les objectifs de Lisbonne et de garantir la compétitivité de l'Union européenne, qui doit pouvoir compter sur un prix de l'énergie cohérent avec le système économique global. L'Europe, par ailleurs, ne peut supporter les menaces persistantes de délocalisation que certaines entreprises ou certains secteurs ne cessent de proférer. Les entreprises qui délocalisent uniquement afin de pouvoir accroître leurs bénéfices devraient être pénalisées, dans la mesure où en plus des inévitables problèmes sociaux, parfois dramatiques, qu'elles créent, et dont elles se déchargent sur la collectivité, elles provoquent une distorsion du marché intérieur, en faussant la concurrence, c'est-à-dire en introduisant des marchandises produites dans un environnement dépourvu de contraintes dans des pays faisant preuve d'une plus grande tolérance.

4. Observations spécifiques

4.1 Pour d'évidentes raisons inhérentes au fond et à la méthode, le CESE n'entend pas analyser séparément chaque action proposée (environ 75), mais considère qu'il est nécessaire d'exprimer son point de vue sur les mesures les plus significatives et sur les propositions les plus importantes contenues dans le document et dans ses annexes. Une audition a eu lieu au CESE et les intervenants ont apporté d'autres informations utiles, qui ont contribué à enrichir les connaissances et nourri de manière significative la réflexion du Comité.

4.2 **On note au préalable** que les mesures adoptées jusqu'à présent en matière de performance énergétique, applicables aux produits consommateurs d'énergie, au secteur du bâtiment et aux services énergétiques ont donné de bons résultats et ont pu toucher des producteurs et des consommateurs très intéressés et disponibles pour élargir l'offre et la demande de nouveaux produits à l'efficacité de plus en plus grande. La confirmation immédiate des économies réalisables, la diffusion croissante de

l'éducation et de la sensibilisation à l'environnement, conduisent à considérer que ces politiques peuvent être mises en œuvre très rapidement et peuvent apporter les résultats escomptés. L'éco-conception constitue un facteur de succès et de popularité auprès du grand public, qui accorde une attention de plus en plus grande aux contenus de l'offre. Il faut encourager chez les producteurs la tendance dont ils font en partie déjà preuve, consistant à mettre en valeur l'efficacité énergétique et à fournir aux consommateurs des instructions détaillées visant à une utilisation efficace de leurs produits, du point de vue énergétique. Il convient également de tenir compte du modèle américain qui a octroyé des incitations spécifiques aux entreprises engagées dans des activités d'écoconception et a ainsi obtenu des résultats très encourageants. Le Comité considère que le soutien apporté au tissu des entreprises, se traduisant par des crédits d'impôt octroyés aux entreprises qui développent et produisent des produits à haut contenu d'efficacité énergétique, peut conduire à un résultat concluant, à condition que ce système soit accompagné d'une surveillance efficace et contraignante du marché et des produits, à l'instar de ce qui a été réalisé dans le secteur mécanique. Il y a lieu de percevoir cette action de surveillance comme une garantie pour les producteurs «vertueux» de ne pas voir réduits à néant les investissements qu'ils ont réalisés dans le domaine de l'efficacité énergétique, et de la recommander aux pouvoirs régionaux auxquels elle est confiée.

4.2.1 Les normes en matière d'étiquetage constituent un excellent outil qui doit être encouragé et développé pour la gamme la plus large de produits et étendu dans les meilleurs délais au secteur de l'automobile et du bâtiment. Le CESE approuve cette proposition et invite la Commission à soumettre au régime des normes minimales de performance énergétique les 14 produits qui ont été identifiés, en étant attentif à chaque segment spécifique du marché, afin de remédier aux possibles distorsions de la concurrence causées par un nouveau cadre réglementaire. Il convient également d'identifier d'autres produits d'utilisation finale devant respecter les normes minimales. La priorité accordée à la réduction de la consommation en mode «veille» et «hibernation» est largement partagée par le Comité, qui attache une grande importance à cette mesure pouvant contribuer à réduire jusqu'à 70 % la consommation d'énergie dans ces modes, par un remplacement progressif des appareils utilisés. Par ailleurs, le Comité est d'avis que le règlement «Energy Star» devrait prévoir pour l'UE également l'obligation d'enregistrement (déjà en vigueur aux États-Unis) pour les appels d'offres relatifs à l'achat d'équipements de bureaux et attend de «la Commission qu'elle-même se montre exemplaire»⁽⁴⁾. Cet accord devrait être négocié également avec d'autres grands producteurs issus de l'Asie de l'Est, qui occupent désormais une partie importante du marché de l'électronique grand public.

4.2.2 En ce qui concerne les appareils électroménagers, l'absence de procédures rapides permettant de contrôler l'exactitude des étiquettes et de prendre des sanctions en cas de violations, risque de pénaliser gravement les entreprises «vertueuses» qui réalisent des investissements dans le domaine de l'efficacité énergétique, et de permettre l'introduction sur le marché de produits non conformes. Il y a lieu d'encourager en premier lieu le remplacement des appareils électroménagers les plus anciens (l'on calcule que 200 millions d'appareils de plus de 10 ans d'âge sont utilisés en Europe), facteur le plus important d'économie, et également d'éviter que les électroménagers dépassés et inefficaces du point de vue énergétique ne soient commercialisés sur le marché des appareils d'occasion dans les pays en voie de

développement. Il convient en outre de vérifier que les initiatives destinées à financer l'achat d'électroménagers soient réservées aux produits les plus efficaces du point de vue énergétique.

4.2.2.1 Il faut souligner à ce propos que l'industrie du secteur des électroménagers, tout en renonçant à se conformer au code volontaire d'autoréglementation, déclare implicitement que des mesures obligatoires sont nécessaires pour réguler le marché. L'absence de sanctions à l'encontre de producteurs et d'importateurs sans scrupules, qui placent au sein de la classe «A» des produits qui ne sont pas conformes aux normes définies en matière d'économie énergétique, a dans les faits facilité la diffusion au sein du marché de «faux» électroménagers à faible consommation. Cette carence des accords volontaires dénoncée par les entreprises européennes qui exigent une «règle», donne à réfléchir sur l'efficacité de tels accords.

4.2.3 Les économies pouvant être réalisées dans le secteur du bâtiment sont très significatives: aujourd'hui sont déjà disponibles des matériaux, des méthodes de construction, des systèmes alternatifs au mode de chauffage traditionnel, par exemple les chaudières à condensation qui permettent d'économiser de 6 à 11 % du combustible, en réutilisant la chaleur latente qui normalement se disperse. La consommation pour la climatisation pourrait être réduite grâce à des protections contre la lumière solaire, installées à l'extérieur des bâtiments, car les protections situées à l'intérieur voilent la lumière mais retiennent en grande partie l'énergie thermique. Il faut en premier lieu encourager le développement de ce qu'il est convenu d'appeler les «habitations passives» (bâtiments à très faible consommation énergétique): celles qui ont une consommation annuelle ne dépassant pas les 15 kWh/m² (hiver-été), en ce qui concerne la consommation de base pour le refroidissement et le chauffage appartiennent par exemple à cette catégorie. Il convient également d'indiquer la consommation totale (quantité suffisante) et la consommation-limite d'énergie primaire en incluant l'ensemble des utilisations (éclairage, électroménagers, y compris le séchage du linge, en ayant à l'esprit que sécher un kg de linge peut consommer 3-4 fois la quantité d'énergie nécessaire à un cycle de lavage). Si nous considérons que, grâce à ces dispositifs, la consommation peut passer d'une moyenne annuelle de 180 kWh/m² à environ 15 kWh/m², nous pouvons économiser (efficacité + quantité suffisante) jusqu'à 90 %! (Prenons l'exemple du village d'habitations passives Wiesbaden comprenant 22 maisons: consommation moyenne annuelle de 13,4 kWh/m²; ou le village de Kronsberg, disposant de 32 habitations passives: consommation moyenne annuelle de 14,9 kWh/m².) L'ouverture d'un marché européen de ce type de produits devrait être encouragée afin de favoriser un large accès à ces technologies à des prix raisonnables.

4.2.4 Le Comité considère qu'il est opportun de rappeler la nécessité d'investissements publics en faveur de l'efficacité énergétique dans les bâtiments publics et à vocation sociale, devant être associés à l'utilisation de sources d'énergie renouvelables, notamment dans les nouveaux États membres, qui présentent un potentiel significatif dans le domaine des économies d'énergie. Parallèlement aux programmes d'harmonisation réglementaire, de développement de la formation destinée à préparer des techniciens spécialisés, le Comité demande qu'une partie des Fonds structurels soit dévolue à cet objectif et que l'on sollicite les institutions financières européennes afin qu'elles soutiennent les investissements dans le domaine de la modernisation énergétique des immeubles.

⁽⁴⁾ Étiquetage sur l'efficacité énergétique des équipements de bureau (rapporteur: M. VOLES).

4.2.4.1 Les habitations passives à proprement parler exigent certaines caractéristiques de fabrication (excellente isolation des murs et des sols, conduites de pré-circulation de l'air entrant situées sous l'habitation même), qui rendent compliquée et coûteuse une adaptation complète des habitations existantes à cette norme. Cette situation suggère de consacrer un effort très important visant à mettre en œuvre la norme passive pour le plus grand nombre de nouvelles constructions, notamment pour les bâtiments publics, pour lesquels elle devrait progressivement devenir obligatoire. Parallèlement, à l'occasion des travaux de restauration ou d'entretien des bâtiments privés, qui pourraient être également soutenus par des fonds de roulement à très faible taux d'intérêt, il est très important de veiller à adopter un grand nombre des solutions énergétiquement efficaces des habitations passives. Il faut en effet considérer que les bâtiments déjà existants constitueront la plus grande part de ceux qui seront occupés en 2020. Pour les habitations destinées à la location, il convient d'aborder la question des modalités permettant de rendre avantageux pour les propriétaires un investissement massif dans les économies d'énergie dans les habitations, dont les avantages directs tendent à intéresser au premier chef les locataires.

4.2.4.2 Dans l'analyse d'impact (document SEC(2006) 1175), la Commission s'attend à ce que, grâce à la modification de la directive 2002/91/CE sur la performance énergétique des bâtiments, en réduisant la taille (1 000 m²) à laquelle s'appliquent les normes minimales (en les rendant plus strictes pour les bâtiments publics), et en généralisant le système des certificats d'efficacité énergétique (certificats blancs), l'on puisse parvenir à une économie de 140 Mtep. Le CESE fait part de sa perplexité sur la possibilité de réaliser cet objectif à brève échéance (?). Le Comité est d'avis que les États membres doivent se doter d'instruments homogènes pour mesurer l'impact de la réglementation (par exemple la qualité de l'isolation thermique) et qu'ils doivent être contraints à adopter des mesures efficaces de contrôle (voir les différences qui existent par exemple entre la France, où les contrôles sont peu nombreux, et la région flamande où ils sont beaucoup plus fréquents). Sur ce sujet, le Conseil et le Parlement devraient évaluer l'existence des bases juridiques permettant d'autoriser la Commission à élaborer un règlement qui puisse remplacer une proposition de nouvelle directive, en abolissant simplement la directive 2002/91/CE après 2009.

4.2.4.3 Dans un mémoire de maîtrise qui a été publié (6) récemment, l'on indique que:

1. «Lorsque l'on aborde la question de la rénovation énergétique d'un bâtiment existant, à vocation résidentielle, commerciale ou scolaire, il n'est pas toujours possible d'atteindre les objectifs propres aux habitations à basse consommation et aux habitations passives ...»;
2. Afin d'entreprendre un projet de rénovation, un investissement s'avère nécessaire qui peut constituer une charge pour un particulier: en l'absence de disponibilités économiques,

(6) Cette directive prévoit à son article 15, paragraphe 2, un moratoire de trois ans avant qu'elle ne soit pleinement appliquée, si l'État membre est en mesure de prouver qu'il manque d'experts qualifiés et accrédités, ce qui donne aux États membres la possibilité de différer la mise en œuvre des certificats de performance énergétique, mais également de retarder les inspections des chaudières et des systèmes de climatisation. Cela signifie qu'il sera difficile pour le Conseil de se déclarer prêt à rouvrir ce dossier avant 2009 (et la Commission même en prend acte). Mais avant que les mesures envisagées puissent apporter les résultats escomptés et soient effectives, un délai supplémentaire de quelques années sera nécessaire pour l'adoption d'une nouvelle directive sur cette matière.

(6) «Comparaison de différents modèles d'évaluation destinés à apprécier l'impact énergétique et macroéconomique de la norme Habitation passive», Giulio Scapin — Université de Padoue — (2005-2006) 30.5.2007 — Site Internet tesi online.it.

même l'investissement potentiellement le plus rémunérateur est voué à ne pas être pris en compte;

3. Pour atteindre le niveau de consommation énergétique des habitations passives grâce à une meilleure isolation, des connaissances techniques spécifiques sont nécessaires, qui ne sont certainement pas impossibles à acquérir. Ces notions ne devraient pas être utilisées exclusivement au cours de la phase du projet mais également et notamment au cours de la phase opérationnelle;
4. Les utilisations de l'énergie répondent à des besoins essentiels des utilisateurs et il apparaît clairement qu'elles ne sont pas flexibles: des variations même brusques du prix de l'énergie n'entraînent pas une modification aussi rapide des comportements sur le court terme. Une limitation de la consommation ou la recherche de sources énergétiques alternatives constituent des réactions d'adaptation à un nouvel équilibre qui interviennent par la suite, dans une optique de long terme dans laquelle, néanmoins, l'élasticité de la courbe de demande énergétique n'enregistre qu'une faible amélioration».

4.2.4.4 Le tableau qui émerge de cette analyse nous indique qu'une épaisseur d'isolant même importante (supérieure à 16 cm au minimum) permet des économies qui justifient toujours l'investissement réalisé afin de parvenir à l'objectif des habitations passives, notamment lorsqu'on les compare à des bâtiments traditionnels. Du point de vue opérationnel, il apparaît que l'isolation de l'enveloppe dans son ensemble est prioritaire par rapport aux autres interventions, alors qu'une analyse globale des opérations permet d'optimiser la valeur actuelle nette (VAN) de l'investissement.

4.2.5 En ce qui concerne les certificats blancs, l'expérience concluante bien que limitée des pays ayant adopté cette méthode se heurte au retard d'innovation industrielle qui caractérise certains États de l'Union. En effet, pour pouvoir disposer d'un système probant de certificats d'efficacité énergétique, il faut avoir des objectifs réalistes par rapport au potentiel technique et économique, disposer d'un large éventail d'options de réalisation (secteurs, projets, acteurs, coûts), assurer le fonctionnement du marché (structure de la demande et de l'offre, conditions complémentaires), avoir des règles claires, transparentes, comportant une simplification et qui ne soient pas discriminatoires (conditions d'accès au marché, règles du marché), et prévoir des sanctions plausibles. Ces conditions sont-elles présentes dans le marché européen potentiel des certificats d'efficacité énergétique? La diffusion possible de cette expérience doit donc être réalisée en faisant preuve de la prudence nécessaire.

4.3 Les pertes dans la phase de conversion équivalent à l'ensemble de la consommation primaire d'énergie des habitations et de l'industrie, soit un pourcentage de 33 % qui correspond à plus de 580 Mtep. C'est pourquoi le Comité est d'avis que cette question doit constituer de toute évidence un domaine d'intervention prioritaire. Les pertes au cours de la phase de transport sur grande distance constituent un facteur important. Les lignes modernes d'acheminement à haute tension et à courant continu représentent un secteur indubitablement appelé à se développer,

puisqu'elles permettent de ne perdre que 3 % environ de la puissance pour 1 000 km de réseau. Cette technologie donne la possibilité non seulement de réaliser une économie significative, mais également d'éliminer les effets électromagnétiques provoqués par la transmission en courant alternatif, tels que les émissions d'ondes électromagnétiques extrêmement faibles (*Extremely Low Frequency* — ELF) qui sont générées par la transmission en courant alternatif. Les technologies actuelles rendent déjà ce type de transmission sur de longues distances avantageux du point de vue économique (elles sont utilisées depuis des décennies en Suède, aux États-Unis et sont en voie d'installation dans le monde entier), alors que sur les distances courtes, il faut tenir compte du coût encore élevé des installations de conversion à basse tension alternative pour une utilisation locale. Un effort destiné à réduire ces coûts devrait être encouragé par le biais de programmes de recherche spécifiques (7).

4.3.1 Un autre domaine d'intervention est constitué par les mesures en faveur de l'adoption de la technologie solaire thermodynamique, qui pourrait être réalisée en partenariat avec les pays de la zone euro-méditerranéenne, disposant de larges surfaces désertiques qui bénéficient d'une exposition au soleil constante et importante. Un rapport récent commandé par le ministère de l'environnement de la République fédérale d'Allemagne, souligne l'aspect stratégique de cette technologie, mise au point par le prix Nobel italien C. RUBBIA, et qui est actuellement en phase d'essai à Grenade. La compagnie italienne Enel, en association avec l'institut Enea (Institut pour les nouvelles technologies, l'énergie et l'environnement) a lancé récemment un projet qui permet de réaliser, pour la première fois dans le monde, l'intégration d'un cycle combiné à gaz et d'une installation thermodynamique solaire. En utilisant une technologie innovante et unique, mise au point par l'institut Enea, le projet Archimède produit de l'énergie électrique en continu à partir du soleil. Ce projet peut également s'enorgueillir d'autres caractéristiques uniques au monde, au point qu'il exploite cinq nouveaux brevets, par exemple celui sur les fluides chauffés, ces liquides qui lorsqu'ils sont réchauffés, émettent la chaleur à partir de laquelle l'on produit l'énergie. Les liquides utilisés jusqu'à l'heure actuelle pouvaient être réchauffés jusqu'à 300 degrés. Ceux utilisés dans le cadre du projet Archimède peuvent atteindre une température de 550 degrés, la même que celle de la vapeur d'eau produite par un combustible fossile et permettent ainsi d'être intégrés aux centrales traditionnelles et contribuent de cette manière à la stabilité du système énergétique.

4.3.2 Le Comité recommande aux institutions européennes de s'engager résolument dans cette voie, en adoptant des mesures spécifiques de soutien au développement de l'énergie solaire thermodynamique.

4.3.3 La cogénération de chaleur et d'électricité, tant pour ce qui est de l'utilisation pour le chauffage de la chaleur résiduelle issue de la production d'électricité, que de l'utilisation de la chaleur résiduelle pour la production d'électricité (par exemple dans les fours industriels), pourrait permettre d'accroître considérablement l'efficacité d'exploitation des combustibles, en passant d'un taux d'environ 35 % à 70 %. Il convient de tenir

(7) Il faut également tenir compte du fait que de nombreux transformateurs actuellement utilisés contiennent une substance considérée comme étant l'une des plus toxiques pour l'homme, c'est-à-dire les PCB (polychlorobiphényles), et que des campagnes de remplacement et d'assainissement sont en cours. L'on calcule, par exemple, que ne serait-ce qu'en Italie, sur 600 000 transformateurs, environ 200 000 utilisent ou ont été contaminés par des PCB. Il s'agit en effet d'une matière qui, en raison de ses excellentes qualités d'isolant thermique, a été utilisée massivement, sans que l'on ait connu, à ce moment là, ses caractéristiques chimiques et physiques extrêmement toxiques en cas d'incendie. Par conséquent, il pourrait s'avérer utile de prévoir le remplacement de ces transformateurs.

compte des coûts supplémentaires que la production distribuée et la distribution active induisent pour les gestionnaires de réseau et, partant, d'encourager les investissements nécessaires tout en prenant en considération les conditions de départ différentes des divers États membres. Le Comité partage la volonté de la Commission de développer des installations de cogénération à haut rendement, bien que la standardisation des méthodes de calcul ait été repoussée à 2010 et qu'il ne soit pas toujours possible de vérifier que les garanties d'origine délivrées répondent aux normes minimales. Le Comité se demande s'il ne serait pas possible d'écourter les délais pour obtenir une harmonisation des méthodes de calcul, qui peuvent permettre de développer le marché intérieur des installations de cogénération, actuellement entravé par des réglementations différentes selon les États. Chaque État a actuellement la faculté d'adopter ses propres méthodes de calcul pour évaluer l'efficacité des installations et les rendre admissibles au régime communautaire, dans le respect des dispositions de la directive. Mais dans la pratique, la réalité est différente et les installations ont des résultats très disparates, dès lors qu'on les soumet aux méthodes de calcul de pays différents. L'harmonisation constitue un instrument efficace également pour lutter contre la fraude. Il conviendrait de renforcer l'engagement de l'Union, compte tenu du fait que les résultats du premier contrôle, au 21 février 2007, ne sont pas conformes aux objectifs stratégiques, comme on peut le déduire des documents d'évaluation présentés par les États membres sur les progrès accomplis en matière de développement de la cogénération, afin d'augmenter la part d'électricité produite par cette méthode.

4.3.4 Le Comité demande à la Commission et au Conseil de s'engager davantage afin de soutenir les programmes de trigénération qui utilisent la chaleur résiduelle pour produire également du froid. Les coefficients de performance (COP), c'est-à-dire le rapport entre l'énergie frigorifique de sortie et l'énergie thermique d'entrée des ces équipements sont particulièrement intéressants. Face à un COP de 2,0 des installations traditionnelles, l'on obtient pour celles de trigénération un COP de 0,7-1,3, en fonction de la chaleur utilisée (8). Des régénérateurs utilisant les déchets du bois sont déjà commercialisés; ils peuvent employer des produits issus de la transformation des cultures fruitières (noyaux, peau et écorces) et agricoles (grignons, rafles de maïs), les déchets des scieries et du travail du bois, les émondes, l'écorçage, les coques de café, les résidus de palme, les déchets industriels et les emballages mis au rebut. Avec 100 kg de ces déchets l'on peut obtenir 70 kW de puissance électrique continue (80 kW en puissance de crête) et 130 kW de chaleur et de refroidissement. Une tonne de bois de rebut d'un coût de 70 euros peut remplacer 160 litres de gazole revenant à 175 euros.

4.3.5 Le Comité souligne l'opportunité d'engager une campagne et de mettre en place des mesures pour limiter l'utilisation des matières destinées au conditionnement des produits, qui devraient pouvoir être recyclées. La consommation d'énergie nécessaire à la fabrication puis à l'élimination de ces emballages est excessive, compte tenu du fait que la plupart d'entre eux ne sont pas biodégradables et qu'ils sont à l'origine d'une grave pollution.

(8) Wikipedia (traduction libre): «Un domaine spécifique des systèmes de cogénération est constitué par la **trigénération** qui, en plus de produire de l'énergie électrique, permet d'utiliser l'énergie thermique récupérée à partir de la transformation, y compris pour produire de l'énergie frigorifique, sous forme d'eau réfrigérée destinée à la climatisation ou aux procédés industriels. La transformation de l'énergie thermique en énergie frigorifique est possible grâce au recours au cycle frigorifique à absorption dont le fonctionnement est basé sur des transformations du fluide réfrigérant combinées à une matière utilisée comme absorbant».

4.4 Le fonctionnement du marché

4.4.1 À l'heure actuelle, le marché de l'énergie n'exploite pas tout son potentiel d'efficacité et l'on note la nécessité d'une plus grande transparence sur l'efficacité réelle des centrales et les pertes des réseaux de transmission. Les marchés du gaz et de l'électricité n'ont pas été complètement libéralisés. Dans certains cas, l'insuffisante transparence sur la formation des prix et sur le processus même de libéralisation constitue un obstacle à une véritable politique d'efficacité énergétique. Il semble utile sur cette question de développer le concept de séparation juridique entre les entreprises gestionnaires de monopoles techniques et celles qui ont une activité dans le cadre d'un régime de libre concurrence, concept prévu par les directives concernant la libéralisation du marché intérieur de l'électricité et du gaz naturel (directive 2003/54/CE et 2003/55/CE), pour le comparer au principe plus contraignant de la dissociation de la propriété.

4.4.2 La politique des prix dans ce secteur devrait encourager les économies et l'efficacité énergétique, notamment des combustibles fossiles, et favoriser les sources d'énergie renouvelables. Une attention particulière doit être accordée aux consommateurs appartenant aux couches défavorisées de la population, suivant le principe d'après lequel il est nécessaire de leur assurer une disponibilité d'énergie pour couvrir la consommation de base, tout en préservant leur intérêt économique à réaliser des économies d'énergie: par exemple, il pourrait être utile de garantir des tarifs sociaux pour les couches les plus défavorisées, mais uniquement jusqu'à une certaine limite de consommation, ou bien de soutenir les familles du point de vue économique.

4.4.3 Une expérience intéressante destinée à développer les économies énergétiques consiste à adopter des compteurs électroniques, ce qui permet d'utiliser un système de télégestion pour la distribution de l'énergie et d'optimiser la gestion des charges sur les réseaux. D'après l'entreprise ENEL (la plus grande compagnie italienne d'électricité) qui a équipé gratuitement ses 30 millions de clients d'un compteur électronique, la rationalisation du prélèvement de l'énergie, réalisée également en adoptant une politique tarifaire ciblée, permet d'exploiter au mieux la production, notamment au cours des heures creuses. Le compteur électronique contribue à développer une conscience chez l'utilisateur final et favorise une utilisation plus rationnelle des ressources. Il a été reconnu comme un instrument d'efficacité énergétique, conformément aux directives relatives aux services énergétiques et à la sécurité d'approvisionnement.

4.4.4 Le modèle de production d'électricité distribuée, c'est-à-dire comportant une multiplicité de producteurs, même de très petite taille, pose une série de nouvelles problématiques relatives aux modalités de fonctionnement des réseaux de moyenne et basse tension, qui ont été créés en vue d'une utilisation en mode monodirectionnel uniquement. Des investissements importants sont nécessaires pour faire face aux nouvelles modalités de production. Il est certain qu'une production décentralisée comporte moins de pertes au cours de la phase de transmission, mais les investissements qu'il faut réaliser sont très importants et, par ailleurs, l'on constate que les territoires font preuve de fortes réticences à accueillir des centrales électriques, même de petite dimension.

4.5 Le secteur des transports a déployé beaucoup d'énergie pour réduire la consommation et les émissions polluantes, mais il est légitime de lui demander un effort supplémentaire, compte tenu du fait qu'il s'agit du secteur qui enregistre la plus forte croissance de consommation et qui est la source la plus importante de gaz à effet de serre (de 1990 à 2004, les émissions de CO₂ provoquées par le transport sur route ont augmenté de

26 %.) La dépendance à l'égard des pays tiers pour le combustible destiné au transport (constitué à 98 % de combustibles fossiles) accroît la responsabilité de l'industrie européenne de ce secteur, tenue d'apporter son indispensable contribution à l'efficacité énergétique, à la réduction des émissions et à la diminution des importations de produits pétroliers et de gaz.

4.5.1 La décision très récente de la Commission de définir par voie législative la mise en œuvre de l'objectif concernant les 120 g de CO₂/km, l'étiquetage des pneumatiques prévoyant des limites maximales spécifiques de résistance au roulement, la modification des prescriptions s'appliquant aux carburants, ainsi que l'introduction de mélanges de carburants à forte teneur en éthanol, de biocarburants, de carburants à faible teneur en carbone et de gazole à très faible teneur en soufre, constitue un signal fort en direction du marché. Au cours de la période 2011-2020, les fournisseurs européens devront réduire de 10 % les émissions de gaz à effet de serre produites par leurs carburants durant les phases de raffinage, de transport et d'utilisation; au terme de cette période, on enregistrera une économie de 500 millions de tonnes d'émission de CO₂. La motivation qui sous-tend ces choix découle du fait que de 1995 à 2004, les émissions n'ont été réduites que de 12,4 % (en passant de 186 g CO₂/km à 163 g CO₂/km), s'accompagnant d'une augmentation sensible des puissances moyennes des véhicules, pour lesquelles il est plus difficile de réduire les émissions toxiques. Ce manque de cohérence plaide en faveur du fait qu'il est utile d'augmenter les taxes sur les véhicules de luxe qui ne sont pas efficaces du point de vue énergétique, comme cela a été fait par certains États membres. La Commission évalue l'effet sur les émissions de CO₂ en 2020 à 400 millions de tonnes supplémentaires.

L'ACEA, l'association européenne des constructeurs d'automobiles, a demandé de repousser la limite de 2012 à 2015 au minimum et d'impliquer tous les acteurs, comme cela a été préconisé par le groupe de haut niveau «CARS 21». De l'avis des constructeurs européens, si elles ne sont pas accompagnées d'une planification à long terme d'adaptation des modèles, ces mesures comporteront des coûts insoutenables pour les entreprises européennes.

4.5.2 Le Comité estime qu'il est utile de noter que le remplacement massif des combustibles fossiles par des biocarburants comporte néanmoins le risque de mettre en compétition dans l'allocation des terrains fertiles, la production de combustible avec celle de produits alimentaires, et de voir le prix des denrées alimentaires s'aligner vers le haut sur le prix des produits énergétiques, qui à leur tour, sont étroitement dépendants du prix des combustibles fossiles, ce qui pourrait vouloir dire que l'on met en concurrence⁽⁹⁾ les automobilistes du Nord avec la population défavorisée des pays du Sud, souffrant de la faim. Un problème éthique se pose objectivement qui porte, dans les pays du Nord de la planète, sur l'utilisation de ressources agricoles pour produire du carburant, alors qu'elles pourraient sauver des millions de vies dans l'hémisphère Sud sous-développé. La production totale de maïs de l'Iowa pourrait être destinée à la production d'éthanol. Si l'on pense que pour remplir un réservoir d'un véhicule de type «SUV» (véhicules utilitaires de sport — *Sport Utility Vehicles*) de 25 gallons, équivalant à 94,5 litres, l'on consomme la ration alimentaire annuelle d'une personne, alors cette question devient tangible et elle exige qu'on lui apporte une réponse. Le Comité est sur le point d'élaborer un avis spécifique sur cette question⁽¹⁰⁾.

⁽⁹⁾ L. BROWN, www.earthpolicy.org et rapport 2005 de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture — FAO.

⁽¹⁰⁾ TEN 286: Utilisation des biocarburants: progrès accomplis (rapporteur: M. IOZIA).

4.5.3 Le Comité note d'une part que la Commission sollicite des accords volontaires et que, d'autre part, elle annonce des mesures obligatoires. La Commission reconnaît que l'autoréglementation joue un rôle fondamental «lorsqu'elle permet d'atteindre les objectifs plus rapidement et de manière plus économique que les obligations légales» et que «les accords volontaires peuvent présenter des avantages par rapport à la réglementation. Ils peuvent apporter des progrès rapides dus à leur mise en œuvre accélérée et économique. Ils permettent des adaptations flexibles et cohérentes par rapport aux options technologiques et aux orientations du marché». Le Comité demande à la Commission d'examiner avec soin les causes des maigres avancées en matière de limitation des émissions de CO₂ de l'industrie automobile européenne, qui est la première en termes d'investissements dans la recherche et le développement. Le Comité est en accord avec l'affirmation de la Commission d'après laquelle une législation contraignante ne permet pas toujours le plein déploiement du potentiel de recherche et la réalisation des progrès possibles dans les solutions à adopter.

4.5.4 L'industrie du bâtiment a un rôle décisif à jouer dans la mise en œuvre de l'efficacité énergétique aussi bien dans les nouvelles constructions que dans l'adaptation des habitations existantes. Mais dans plusieurs pays, l'industrie a tardé à s'adapter à des méthodes plus efficaces et a freiné l'application de normes plus strictes. Un effort plus important doit être consenti afin de «réduquer» l'ensemble des opérateurs du secteur quant à la nécessité et à la faisabilité de normes plus ambitieuses, et de les persuader d'être continuellement à l'avant-garde dans l'expérimentation de normes énergétiques plus exigeantes au lieu de freiner le changement. Les concepteurs, les cadres et les professionnels opérant dans le secteur du bâtiment doivent recevoir une formation adaptée concernant les interventions pouvant être réalisées en matière d'efficacité énergétique et bénéficier de nouvelles incitations pour atteindre ces objectifs.

4.6 Le Comité soutient sans réserve les mesures incitatives, les stratégies financières et fiscales proposées par la Commission, notamment l'implication de la BEI et de la BERD mais également les efforts de sensibilisation du système bancaire européen afin d'apporter le soutien financier nécessaire en vue de réaliser les plans énergétiques nationaux. L'élimination définitive des obstacles qui s'opposent encore actuellement à la sécurité juridique des entreprises qui fournissent des solutions pour améliorer l'efficacité énergétique (appelées «sociétés de services énergétiques» — ESCO) acquiert à cette fin une importance particulière.

4.6.1 Le Comité souhaite que l'on convoque une conférence spécifique sur le financement de l'efficacité énergétique, qui vise à sensibiliser les acteurs concernés et à promouvoir auprès du système bancaire européen l'objectif d'une participation à la réalisation d'un grand projet de modernisation de l'économie européenne. Les établissements bancaires pourraient être impliqués dans une sorte de «défi du millénaire», qui récompenserait les banques ayant adopté les meilleures solutions pour financer l'efficacité énergétique.

4.7 D'après le Comité, l'action de sensibilisation auprès du grand public qui pourra être développée par les autorités nationales et locales, par les entreprises manufacturières et par les sociétés productrices d'énergie, revêt une importance fondamentale. Il convient de souligner le rôle des pouvoirs régionaux en leur qualité d'informateur «impartial» au service du public. Il y a lieu de donner un large écho aux résultats concluants obtenus

par les initiatives en matière d'économie énergétique. Les qualités d'efficacité énergétique et de respect de l'environnement devraient être valorisées dans la publicité en tant qu'élément déterminant des produits, pour favoriser une évolution vertueuse du concept de «symbole de statut social», car aujourd'hui ce dernier est trop souvent associé de manière explicite à des produits inefficaces du point de vue énergétique par rapport à leur utilisation réelle. Le Comité soutient la mise en œuvre du «Pacte entre maires», mais il estime que rassembler seulement les vingt premières villes européennes est un objectif très modeste. Ce dernier devrait être beaucoup plus ambitieux et les expériences locales devraient être mises davantage en valeur. L'ouverture d'un portail Internet spécifique dédié à l'échange des bonnes pratiques entre les grandes, moyennes et petites villes de l'Union, dans lesquelles est concentrée plus de 80 % de la population européenne, pourrait constituer un instrument très utile pour mettre en rapport les responsables de l'administration locale, en charge des politiques de transport urbain, et ceux affectés à l'ensemble des activités de proximité qui ont un impact immédiat sur l'opinion publique. La délivrance d'un certificat de «Commune à grande efficacité énergétique» (le premier certificat a été décerné à Varese Ligure, une petite commune italienne), donne très certainement une forte impulsion à l'adoption au niveau local des politiques d'amélioration de l'efficacité énergétique. Une «compétition européenne d'efficacité énergétique» entre les établissements d'enseignement européens pourrait être lancée par la Commission, qui récompenserait l'école proposant les solutions alliant économie et qualité et apportant les meilleurs résultats.

4.7.1 Le Comité regrette que le plan d'action ne tienne pas compte du rôle influent que peuvent jouer les partenaires sociaux et le dialogue social à tous les niveaux importants, afin d'évaluer, promouvoir et développer des politiques d'économie d'énergie. Le Comité souhaite que la Commission prenne des initiatives afin de favoriser l'insertion des thèmes de durabilité environnementale dans le cadre des structures en place de dialogue social aux différents niveaux, notamment aux niveaux sectoriels et dans les comités d'entreprise européens. Une approche centrée sur le poste de travail, qui permette d'améliorer la qualité de l'information, de la consultation et de la participation des travailleurs, pourrait se transformer en une source très importante d'économie énergétique, ne serait-ce que si l'on pense aux procédés et aux nouvelles technologies industrielles, aux problèmes de mobilité des travailleurs, au recyclage, au télétravail, pour ne citer que les plus importants: pour ces raisons l'implication des représentants des travailleurs dans les stratégies d'efficacité énergétique est absolument nécessaire. Des accords collectifs de distribution aux travailleurs d'une partie des économies réalisées par l'entreprise, s'appuyant sur une véritable implication en partenariat, pourrait constituer une question à étudier par les partenaires sociaux. Les organisations syndicales peuvent jouer dans le domaine de la connaissance et de la prise de conscience un rôle fondamental tant à l'échelon européen que national, contribuant ainsi à la diffusion des bonnes pratiques.

4.7.2 Il importe que le thème des économies énergétiques soit associé aux bonnes pratiques en matière de responsabilité sociale des entreprises, notamment des multinationales. Cette question requiert un dialogue social renforcé afin que puisse être abordé l'ensemble des problèmes d'efficacité énergétique en vue de contribuer à définir une stratégie européenne de consommation modérée de charbon, en tenant compte de tous les effets

toxiques pour la santé, tels que les poussières fines, qui représentent désormais un danger dans de nombreuses villes européennes. La diffusion des bonnes pratiques, comme par exemple la suppression dans les imprimantes des composants en carbone, ou d'autres initiatives, contribuent à renforcer la prise de conscience et à susciter des attitudes positives envers les politiques durables.

4.8 La Commission a insisté particulièrement sur la dimension internationale de la question relative à l'amélioration de l'intensité énergétique. Le Comité est favorable aux propositions de partenariat et à la mise en œuvre d'un accord-cadre international. Dans le cadre de la conférence internationale sur l'efficacité énergétique qui a été annoncée, le Comité recommande de ne pas sous-estimer la nécessité de faire participer les pays inclus dans les programmes ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique), ceux

de la zone euro-méditerranéenne (Euromed) et ceux concernés par la politique européenne de voisinage (PEV). La coopération internationale est indispensable pour vaincre le défi du développement durable et il conviendra d'accroître les efforts diplomatiques pour adopter d'ici 2009 un nouveau protocole international post-Kyoto, en commençant par la conférence qui s'ouvrira cette année à Bali.

4.9 L'industrie européenne qui développe actuellement d'importantes technologies d'économie énergétique, peut aider considérablement les autres pays, par le biais de coopérations industrielles, à améliorer la qualité de la production d'électricité, la consommation énergétique et les émissions de gaz à effet de serre qu'elle provoque, contribuant ainsi à réduire la consommation de manière globale.

Bruxelles, le 27 septembre 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 sur les redevances aéroportuaires»

COM(2006) 820 final — 2007/0013 (COD)

(2008/C 10/09)

Le 1^{er} mars 2007, le Conseil a décidé, conformément à l'article 80, paragraphe 2, du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», qui était chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 5 septembre 2007 (rapporteur: M. McDonogh).

Lors de sa 438^e session plénière des 26 et 27 septembre 2007 (séance du 26 septembre 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 143 voix pour, 2 voix contre et 2 abstentions.

1. Recommandations

1.1 La Commission devrait fixer des critères de conception pour différents types d'aéroports, de manière à faire en sorte que ceux-ci soient pratiques, fonctionnels et puissent se justifier d'un point de vue commercial dans les cas où les coûts sont financés par le moyen de redevances aéroportuaires.

1.2 L'État devrait assumer la charge financière de la sûreté dans les aéroports. Il s'agit là d'un problème de sûreté nationale.

1.3 Il convient d'encourager la construction et l'exploitation d'aéroports régionaux. Ceux-ci jouent un rôle essentiel dans l'économie des régions. Ils soulagent également les encombrements dont souffrent les grands aéroports et apportent souvent une aide précieuse aux opérations de «Search and Rescue» (recherche et sauvetage).

1.4 Il faut considérer les aéroports comme un service public de première nécessité qui ne fait pas obligatoirement de bénéfices et qui peut éventuellement avoir besoin de soutien finan-

cier, si les circonstances l'exigent. Les aides sont tout à fait courantes dans les transports en commun.

1.5 La Commission devrait définir des critères de conception des processus aéroportuaires (par exemple, l'enregistrement des bagages, la fouille des passagers) et examiner ensuite d'une part, les conséquences qu'entraînent les modifications de réglementation pour la dynamique de ces processus de première importance, ainsi que les effets connexes que subissent les niveaux de ressources, et d'autre part, les coûts que doivent assumer les opérateurs pour continuer à respecter les accords de niveau de service, notamment en ce qui concerne les critères de temps de rotation au sol des compagnies aériennes.

1.6 Il conviendrait que la Commission reconnaisse à quelle échelle doivent se situer les redevances aéroportuaires pour que le plus petit des aéroports puisse respecter les règles en vigueur même si, éventuellement, le volume de passagers ne justifie pas économiquement l'existence de ces installations.

1.7 Les aéroports sont tenus de se conformer en tout temps à des exigences réglementaires précises qui constituent un minimum obligatoire. En raison des coûts qu'entraîne cette conformité à la réglementation, il n'est pas toujours possible de répondre aux demandes pressantes des compagnies aériennes à tarifs réduits («low-cost») qui réclament un abaissement du niveau de service et, en conséquence, un abaissement des redevances aéroportuaires. C'est pourquoi les aéroports devraient être en droit de répercuter et de récupérer les coûts aéroportuaires dans leur structure de redevances, indépendamment du niveau de service dont a besoin la compagnie aérienne considérée.

1.8 Le fait que des aéroports bénéficient d'importantes aides d'État en capital est de nature à fausser la concurrence.

1.9 Il convient que des installations spécifiques soient réservées au fret.

1.10 Il convient de prévoir des dispositifs de sécurité biométriques pour que les voyageurs fréquents ne soient pas retardés lors des contrôles. Ces dispositifs pourraient le cas échéant donner lieu à une redevance.

1.11 Les aéroports doivent veiller à ce que les installations et les services qu'ils offrent répondent aux besoins spécifiques des personnes handicapées et des personnes à mobilité réduite, conformément à la législation européenne en la matière.

2. Introduction

2.1 Les aéroports ont pour activité commerciale et pour mission essentielle d'assurer la prise en charge des aéronefs depuis l'atterrissage jusqu'au décollage, ainsi que des passagers et du fret, afin de permettre aux transporteurs aériens d'assurer leurs services de transport aérien. À cet effet, les aéroports proposent diverses installations et services en rapport avec l'exploitation des aéronefs et le traitement des passagers et du fret, dont ils recouvrent généralement les frais par l'intermédiaire des redevances aéroportuaires.

2.2 Il importe de mettre en place un cadre commun réglementant les composantes essentielles des redevances aéroportuaires et leur mode de calcul, faute de quoi certaines exigences de base de la relation entre les entités gestionnaires des aéroports et les prestataires de services des aéroports (c'est-à-dire les compagnies aériennes, les agents de service d'escale et d'autres prestataires de service) risquent de ne pas être respectées.

2.3 Il convient que la directive s'applique aux aéroports situés sur le territoire communautaire et dont la taille est supérieure à un seuil minimal. Il conviendrait que cette directive s'applique aux aéroports où le volume de passagers dépasse le million par an.

2.4 Les redevances aéroportuaires doivent être non discriminatoires. Cela s'applique aux services et aux prestataires.

2.5 Une autorité de régulation indépendante devrait être mise en place dans chaque État membre afin d'assurer l'impartialité de ses décisions ainsi que le bon fonctionnement et l'application efficace de la directive. Il est d'une importance vitale que les usagers des aéroports puissent recevoir de l'entité gestionnaire

de l'aéroport des informations régulières et transparentes sur les modalités et l'assiette de calcul des redevances aéroportuaires.

2.6 Il convient que les aéroports informent leurs prestataires de service de leurs grands projets d'infrastructure, ceux-ci ayant une incidence significative sur le montant des redevances aéroportuaires.

2.7 Compte tenu du nombre croissant de transporteurs aériens exploitant des services aériens à bas prix, les aéroports desservis par ces transporteurs devraient être en mesure d'appliquer des redevances proportionnelles aux infrastructures et/ou aux services mis à leur disposition, dès lors que les transporteurs aériens ont un intérêt légitime à demander aux aéroports des services correspondant au rapport qualité-prix. Il convient toutefois que l'accès à ce niveau réduit d'infrastructures ou de services soit ouvert sur une base non discriminatoire à tous les transporteurs aériens qui souhaitent y recourir.

2.8 Dès lors que les méthodes d'établissement et de perception des montants afférents à la couverture des frais de sûreté diffèrent dans la Communauté, il est nécessaire d'harmoniser la base de tarification des frais de sûreté dans les aéroports communautaires qui pratiquent leur recouvrement.

2.9 Les prestataires de service des aéroports devraient avoir droit à un niveau de service minimum pour les redevances qu'ils paient. Pour garantir ce droit, le niveau de service devrait faire l'objet d'un accord à conclure à intervalles réguliers entre l'entité gestionnaire de l'aéroport et là où les associations représentant les prestataires de service de l'aéroport.

2.10 Les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres et peuvent dès lors, en raison de leur ampleur et de leurs effets, être mieux réalisés au niveau de la Communauté.

2.11 Les États membres doivent veiller à ce que l'entité gestionnaire de l'aéroport consulte les prestataires de service de l'aéroport avant la finalisation des plans relatifs aux nouveaux projets d'infrastructure.

2.12 Afin d'assurer le bon fonctionnement d'un aéroport, les États membres doivent veiller à ce que l'entité gestionnaire de l'aéroport et l'association ou les associations représentant les prestataires de service de l'aéroport engagent des négociations en vue de conclure un accord de niveau de service en ce qui concerne la qualité du service fourni dans le terminal ou les terminaux de l'aéroport. Cet accord doit être conclu au moins une fois tous les deux ans et notifié à l'autorité de régulation indépendante de chaque État membre.

2.13 Les États membres doivent prendre les mesures nécessaires pour permettre à l'entité gestionnaire de l'aéroport de varier la qualité et les possibilités d'utilisation de certains services, terminaux ou éléments de terminaux de l'aéroport dans le but d'offrir des services personnalisés ou de réserver un terminal ou élément de terminal à un usage particulier. Le montant des redevances aéroportuaires doit pouvoir être différencié en fonction de la qualité et des possibilités d'utilisation de ces services.

2.14 Les États membres doivent désigner ou mettre en place un organisme indépendant qui constituera leur autorité de régulation nationale indépendante et qui sera chargé de veiller à la bonne application des mesures prises pour se conformer à la présente directive.

2.15 Les États membres doivent garantir l'indépendance de l'autorité de régulation indépendante en veillant à ce qu'elle soit juridiquement distincte et fonctionnellement indépendante de toutes les entités gestionnaires d'aéroports et de tous les transporteurs aériens.

3. Observations générales

3.1 Il y a lieu de se féliciter de ce que la Commission prévoit de fixer des règles et des critères de base en matière de gestion et d'exploitation des aéroports dans la Communauté.

3.2 Il importe d'assurer la clarté et la transparence des redevances aéroportuaires, étant donné que dans de nombreux cas, les aéroports ont un caractère de monopole.

3.3 L'attribution de postes de stationnement pour les aéronefs est un problème qu'il faut aborder sur une base rationnelle et non discriminatoire si l'on veut garantir des conditions égales pour toutes les compagnies aériennes. La non-utilisation de créneaux horaires intéressants pendant une période prolongée devrait entraîner la perte des droits d'utilisation de ces créneaux.

3.4 Il conviendrait de sanctionner par des amendes et des pénalités d'une part, les mauvaises performances des compagnies aériennes par rapport aux postes de stationnement de leurs appareils, et d'autre part, les retards répétés, problèmes qui peuvent, à terme, entraîner de graves perturbations du trafic sur l'aéroport.

3.5 Il conviendrait d'abolir les droits d'antériorité dans les principaux aéroports et de réattribuer régulièrement par voie d'enchères ces créneaux horaires au bout d'un certain nombre d'années.

3.6 Tous les aéroports de l'UE devraient, lorsque c'est possible, utiliser la même formule de calcul des taxes d'atterrissage et de stationnement, etc. Les taxes d'atterrissage devraient toujours rendre compte de l'intérêt des meilleurs créneaux horaires aux moments les plus recherchés, afin d'encourager une meilleure répartition du temps d'utilisation des installations aéroportuaires.

3.7 Afin d'accélérer le trafic et d'augmenter leur capacité, les aéroports devraient être encouragés à se doter des installations de navigation les plus modernes. L'objectif de capacité des pistes devrait être d'un atterrissage ou décollage toutes les 35 secondes. L'amélioration des paramètres d'efficacité à cet égard réduira les temps d'attente pendant les périodes de pointe et aura, en conséquence, des effets positifs sur les taux d'émission.

3.8 Il conviendrait que la Commission surveille et audite les autorités nationales de l'aviation civile, afin de s'assurer que ces autorités exercent leurs fonctions avec fermeté et équité.

3.9 Les coûts d'adaptation pour des besoins de sûreté et les autres coûts connexes devraient être à la charge de l'État, comme c'est le cas pour d'autres moyens de transport, par exemple les chemins de fer. Il conviendrait de surveiller étroitement ce paramètre, étant donné que l'installation de matériel perfectionné

peut se révéler coûteuse pour les aéroports de petites et moyennes dimensions. Il peut arriver que l'installation de ce matériel ne soit pas justifiable économiquement.

3.10 Le régulateur devrait veiller à ce que les prix pratiqués dans les commerces de détail des aéroports ne s'écartent pas excessivement de ceux qui sont pratiqués dans les villes avoisinantes.

3.11 Il sera difficile d'établir le cadre commun de réglementation des caractéristiques essentielles des redevances aéroportuaires, compte tenu de la manière dont sont fixées ces redevances, et de décider d'un cadre commun, alors que les coûts de l'emploi, de la construction, et des infrastructures diffèrent d'un État à l'autre. La politique et la réglementation en matière de planification diffèrent également d'un État à l'autre.

3.12 Lorsque l'on propose que la directive s'applique aux aéroports locaux situés sur le territoire communautaire et dont la taille est supérieure à un «seuil minimal», il y a lieu de préciser ce que l'on entend par «seuil minimal».

3.13 Il conviendrait de permettre aux aéroports de percevoir des redevances de manière à réaliser des bénéfices raisonnables, afin qu'ils puissent réinvestir dans les infrastructures et autres installations.

3.14 Si un transporteur «low cost» (à bas prix) récalcitrant ne veut rien payer à un aéroport, il devient difficile de financer le coût de la mise en conformité, de la sûreté etc. pour cet aéroport!

3.15 Afin d'assurer le bon fonctionnement d'un aéroport, les compagnies aériennes devraient être tenues de signer avec l'aéroport un accord de niveau de service pour garantir à cet aéroport un niveau de service.

3.16 L'aéroport a un certain nombre de clients potentiels qui sont des compagnies aériennes, et ces compagnies ne sont pas toutes des compagnies «low cost» (à bas prix). Dans certains cas, le dosage est critique du point de vue du maintien de rentrées financières qui varient selon le profil des passagers. Dans les petits aéroports, ces rentrées sont menacées si un transporteur «low cost» domine excessivement l'activité de ces aéroports.

3.17 Les équipements de sécurité utilisés pour l'inspection/filtrage devraient être clairement définis et normalisés, faute de quoi les voyageurs perdront rapidement confiance dans le système de sécurité si les systèmes ne sont pas normalisés. En effet, lors de l'inspection/filtrage, un même objet déclenchera une alarme dans certains aéroports alors qu'il n'en déclenchera pas dans d'autres. Une entreprise gère un programme d'enregistrement de voyageurs dans un nombre croissant d'aéroports américains. Moyennant une rémunération annuelle de 99,95 USD, cette entreprise délivre une carte d'identité biométrique aux personnes ayant satisfait à des enquêtes administratives, carte qui donne droit, pour ses détenteurs, à des contrôles simplifiés. Cet exemple montre comment les progrès techniques pourraient améliorer la vie des passagers et réduire les files d'attente aux contrôles.

3.18 Compte tenu de leur valeur commerciale, les terrains situés autour ou à proximité des aéroports devraient être soustraits à la spéculation.

3.19 Même si les règles de sécurité en vigueur dans les aéroports semblent rigoureuses, les vols de bagages sont encore très nombreux. Il convient d'y remédier sans délai.

3.20 Il conviendrait de définir précisément le sens de l'expression «achats détaxés» utilisée dans les boutiques des aéroports et d'afficher cette définition de manière bien visible afin de permettre aux clients de savoir quels sont les coûts que cela représente.

3.21 Il convient, afin de protéger les voyageurs, que la Commission crée un site internet qui expose clairement les redevances appliquées dans les différents aéroports, telles que les redevances d'atterrissage, etc. qui apparaissent sur les billets et qui sont à la charge des voyageurs.

4. Conception des aéroports

4.1 Les aéroports devraient être des endroits conviviaux et il conviendrait de les concevoir en concertation avec les usagers, c'est-à-dire les compagnies aériennes et les passagers.

4.2 La Commission devrait définir certains critères concernant le minimum d'espace à prévoir pour le retrait des bagages, les opérations de sûreté et le contrôle des passeports.

4.3 La conception devrait garantir d'une part, une circulation fluide des passagers qui entrent dans l'aéroport et qui en sortent, et d'autre part, la convivialité de l'aéroport.

4.4 Il serait bon de fournir des installations plus perfectionnées aux compagnies aériennes qui souhaitent en bénéficier et qui sont disposées à payer pour pouvoir en bénéficier.

4.5 La signalisation dans les aéroports est d'une importance primordiale, et dans de nombreux aéroports européens, la signalisation n'est pas claire. Il conviendrait, dans la mesure du possible, de normaliser cette signalisation.

4.6 Il conviendrait de prévoir pour les passagers des espaces où ils puissent s'asseoir et où ils puissent attendre dans de bonnes conditions. L'accès aux terminaux devrait être aussi convivial que possible, en particulier pour les passagers handicapés et les passagers ayant besoin de services spécifiques, parmi lesquels comptent aussi, par exemple, les passagers accompagnés d'enfants en bas âge.

4.7 La conception des aéroports prend pour référence les pointes horaires de flux de passagers, et c'est pourquoi il conviendrait d'étudier des critères de pointes horaires pour des processus tels que l'enregistrement des bagages et les contrôles de sécurité, qui sont d'une importance critique pour les passagers, et de publier ensuite ces critères pour en faire la référence de l'industrie.

4.8 Il conviendrait de renforcer les critères opérationnels minimum conformément aux normes de conception appropriées. Il conviendrait d'éviter les situations où des compagnies aériennes utilisant l'aéroport adopteraient comme critères minimum des obligations allant au-delà de la norme de conception.

4.9 Les aéroports doivent veiller à ce que les installations et les services qu'ils offrent sous leur propre responsabilité ou en collaboration avec les transporteurs aériens répondent aux besoins spécifiques des personnes handicapées et des personnes à mobilité réduite. Dans la lignée des considérations qu'il a déjà développées précédemment (TEN/215 «Droits des personnes à mobilité réduite lorsqu'elles font des voyages aériens»), le Comité considère que les aéroports se conforment à ces obligations dès lors qu'ils respectent les dispositions établies par le «règlement (CE) n° 1107/2006 concernant les droits des personnes handicapées et des personnes à mobilité réduite lorsqu'elles font des voyages aériens», en particulier l'article 9 et l'annexe I dudit règlement.

Bruxelles, le 26 septembre 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 et au Parlement européen intitulée «Production d'électricité durable à partir des combustibles fossiles: vers des émissions des centrales électriques au charbon tendant vers zéro après 2020»

COM(2006) 843 final

(2008/C 10/10)

Le 10 janvier 2007, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 5 septembre 2007 (rapporteur: **M. ZBOŘIL**).

Lors de sa 438^e session plénière des 26 et 27 septembre 2007 (séance du 27 septembre 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 135 voix pour, 1 voix contre et 4 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE accueille favorablement la communication de la Commission et approuve l'analyse et la description qu'elle établit dans son document. Répondre efficacement aux risques du changement climatique à l'échelle mondiale tout en continuant à satisfaire les besoins énergétiques importants constitue un défi international majeur.

1.2 Les émissions de CO₂ provenant des centrales électriques au charbon dans l'Union européenne représentent 24 % du total des émissions de CO₂. C'est pourquoi, ce type de centrales est le plus approprié pour l'installation des équipements de captage et de stockage de carbone, c'est-à-dire des systèmes de captage et de stockage permanent de CO₂.

1.3 Le charbon continuera, plus que probablement, à faire partie du paysage énergétique européen dans les décennies à venir. Ses caractéristiques particulières (sa disponibilité, son accessibilité financière et son rôle dans la stabilisation des marchés énergétiques) feront qu'il restera l'un des principaux combustibles utilisés pour la production économique d'électricité. La répartition des réserves de charbon dans le monde et dans l'Union européenne est inégale. Les technologies basées sur le charbon ont le potentiel de réduire considérablement les émissions de CO₂ ⁽¹⁾. À court et moyen terme, il est nécessaire de mettre en place, à cet effet, un cadre économique et réglementaire favorisant les investissements dans les technologies les plus récentes qui contribueront à améliorer l'efficacité des centrales électriques alimentées par du charbon et à réduire ainsi les émissions spécifiques de CO₂.

1.4 À l'heure actuelle, il n'existe pas de moyens commerciaux avérés en termes de coût-efficacité pour éliminer ou séquestrer la majeure partie des émissions de CO₂ provenant des centrales au charbon. Il s'agit toujours d'une technologie émergente. Néanmoins, les perspectives de développement et de commercialisation dans les vingt prochaines années de technologies permettant de réduire les émissions des centrales au charbon pratiquement à un taux proche de zéro (les ZET — *Zero Emission Technologies*) sont plutôt prometteuses.

1.5 Le CESE confirme son avis selon lequel l'ampleur de l'enjeu consistant à limiter les émissions est telle qu'il est indispensable de développer le potentiel pratique et commercial de

toutes les technologies et sources énergétiques potentiellement viables. La transition vers une énergie durable réserve un rôle important au charbon, aux autres combustibles fossiles, au nucléaire ainsi qu'aux technologies renouvelables et à la conservation de l'énergie, chaque élément intervenant en son temps et apportant sa contribution en fonction de la faisabilité technique et de l'accessibilité financière.

1.6 Le CESE estime qu'à long terme, après 2020, le captage et le stockage du CO₂ offrira le potentiel pour parvenir à un taux d'émission de CO₂ par les centrales électriques au charbon proche de zéro. Il sera nécessaire d'augmenter les capacités de production d'électricité d'environ 350 GW d'ici 2020 et d'environ 500 GW d'ici 2030. L'on peut estimer à 600-800 milliards d'euros le coût des investissements. Pour que cette solution soit opérationnelle, il convient de mener dès à présent une action coordonnée en matière de recherche, de développement et de démonstration.

1.7 Grâce à des améliorations constantes de l'efficacité des centrales électriques et au développement des technologies permettant de tendre vers un but d'émission proche de zéro, le charbon contribuera au respect des exigences en matière de protection climatique préventive. Cependant, les expériences prometteuses en matière de captage et de stockage du carbone ne devraient pas entraîner dès à présent, dans le cadre de stratégies et d'objectifs de politique énergétique, l'adoption d'une «mesure contraignante» sur la base d'une large utilisation de ces technologies.

1.8 Il est nécessaire de simplifier les procédures d'autorisation et de les harmoniser progressivement par le biais d'une coopération entre les autorités réglementaires nationales afin de réduire autant que possible les délais importants pour la réalisation des projets de construction, sans pour autant remettre en cause le respect des normes de sécurité les plus élevées.

1.9 Le CESE attire l'attention sur le fait que si le charbon représente le combustible le plus important pour la production d'électricité et un élément indispensable pour la production d'acier et d'autres processus industriels, il aura un rôle essentiel à jouer pour couvrir les futurs besoins en énergie, en contribuant à la transition vers une économie de l'hydrogène. La liquéfaction du charbon permet son utilisation en tant que substitut du pétrole brut. Le gaz de synthèse peut également être produit à partir du charbon.

⁽¹⁾ GIEC, 2005: Rapport spécial sur le piégeage et le stockage du dioxyde de carbone. Elaboré par le Groupe de travail III du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (rédacteurs: B. Metz, O. Davidson, H. C. de Coninck, M. Loos et L. A. Meyer). Cambridge University Press, Cambridge, Royaume-Uni et New-York, NY, États-Unis, 442 p.

1.10 Un cadre politique et économique approprié relatif à l'extraction du lignite et de la houille indigènes reste indispensable. L'extraction du charbon et la transformation de l'énergie peuvent contribuer de manière significative à la prospérité et à l'emploi au niveau local. Il est aussi extrêmement important de maintenir la part de la production d'électricité à partir de combustibles fossiles à son niveau actuel compte tenu de la situation sociale dans les nouveaux États membres: sur un total de 286 500 travailleurs de l'industrie minière européenne, celle des nouveaux États membres emploie 212 100 personnes. Une amélioration substantielle des conditions de travail très difficiles des mineurs, de leurs aptitudes, de leur sécurité et leur environnement de travail doit être au centre de l'attention des opérateurs miniers de l'industrie houillère dans l'ensemble de l'Union européenne.

1.11 Le CESE a aussi le sentiment que dans son document et dans son calendrier, la Commission se montre optimiste quant aux échéances concernant le captage et le stockage du CO₂ et aux délais de mise en œuvre nécessaires. La Commission devrait désormais concentrer ses efforts sur l'adoption de mesures pour aider à faire fonctionner 10-12 centrales de démonstration d'ici 2015 et pour créer un cadre pour le captage et le stockage du CO₂ qui couvre les risques majeurs et qui soit en même temps fiable et pas trop restrictif. Une phase intermédiaire de production d'électricité à plus haute efficacité est fortement souhaitable. Une précipitation excessive et un cadre réglementaire trop restrictif pourraient avoir des effets négatifs considérables pour ce concept important dans le monde entier.

1.12 Le CESE appelle également à intensifier la recherche et le développement dans le domaine des sources d'énergie renouvelables et alternatives qui devraient contribuer à un paysage énergétique sûr dans l'UE. En même temps, il faudrait mettre en place, sans plus tarder, un marché de l'énergie intégré à l'échelle européenne.

2. Introduction

2.1 Le Comité a déjà traité la question des combustibles fossiles dans plusieurs de ses avis, le plus récemment dans son avis exploratoire sur «L'approvisionnement énergétique de l'UE — Stratégie d'optimisation»⁽²⁾ où il a déclaré que l'UE devrait s'engager sérieusement en faveur des technologies du charbon propre, en améliorant l'efficacité des centrales électriques et en développant des applications commerciales des technologies de captage et de stockage du carbone. L'utilisation du gaz a augmenté et continue d'augmenter pour des raisons liées notamment à des choix politiques. Il est désormais évident que cette tendance deviendra problématique si elle se poursuit. Le gaz peut difficilement continuer à remplacer le charbon, de même qu'il ne peut remplacer le nucléaire en raison des émissions de gaz à effet de serre, sachant qu'il constitue une matière première précieuse pour les utilisations industrielles à haute valeur ajoutée, tout comme le pétrole.

2.2 La Commission a publié la proposition relative à la production d'électricité durable à partir des combustibles fossiles le 10 janvier 2007, dans le contexte du paquet énergie et climat intitulé «Une politique de l'énergie pour l'Europe: la nécessité d'agir».

2.3 Les autres volets du paquet concernent d'abord une proposition d'objectifs relatifs aux changements climatiques: réduire de 30 % les gaz à effet de serre dans les pays développés ou en tous cas de 20 % pour l'UE seule. Le paquet couvre en outre le marché intérieur du gaz et de l'électricité, les interconnexions des réseaux d'électricité et de gaz, le futur rôle de l'énergie nucléaire dans le cadre d'une proposition de programme indicatif nucléaire. Il contient une feuille de route pour la promotion des énergies renouvelables, notamment des biocarburants dans les transports, ainsi qu'un futur plan stratégique européen pour les technologies énergétiques. Le Conseil européen du 9 mars 2007 a appuyé les objectifs et les principaux contenus politiques du paquet.

2.4 La communication à l'examen présente une vue d'ensemble des actions nécessaires pour permettre aux combustibles fossiles, et en particulier au charbon, de continuer à contribuer à la sécurité et à la diversification des approvisionnements en énergie pour l'Europe et le reste du monde d'une manière qui soit compatible avec la stratégie du développement durable et les objectifs de la politique en matière de changement climatique. Elle tient compte des travaux effectués et des avis reçus en 2006 dans le cadre du deuxième programme européen sur le changement climatique (PECC II), du Groupe de haut niveau sur la compétitivité, l'énergie et l'environnement, de la préparation du 7^e programme-cadre de recherche (7^e PC), et de la plateforme technologique sur les centrales électriques à combustibles fossiles très peu polluantes.

3. Le document de la Commission

3.1 Dans son document, la Commission examine la place occupée par les combustibles fossiles dans la production d'énergie et établit qu'ils constituent une part importante du paysage énergétique dans l'Union européenne et dans beaucoup d'autres économies. Ils occupent une place particulièrement importante dans la production d'électricité: dans l'UE, plus de 50 % de l'électricité est produite à partir de combustibles fossiles (principalement le charbon et le gaz naturel) et dans certains pays, comme la Pologne ou la Grèce, ce chiffre atteint même 80 %. Le charbon contribue pour une part essentielle à la sécurité des approvisionnements en énergie de l'UE, et continuera de le faire. Le charbon est le combustible fossile qui est de loin le plus abondant et le plus répandu sur la Terre: on estime les réserves suffisantes pour une durée de 130 ans pour le lignite et de 200 ans pour le charbon.

3.2 Cependant, le charbon ne pourra continuer à contribuer utilement à la sécurité de l'approvisionnement en énergie et à l'économie de l'UE et du monde entier que si des technologies permettent de réduire radicalement l'empreinte carbonique résultant de sa combustion. Si de telles technologies sont mises au point à une échelle suffisante, elles pourront également fournir des solutions pour la combustion d'autres combustibles fossiles, notamment dans les centrales électriques au gaz. L'UE doit donc trouver des solutions techniques pour permettre une utilisation durable du charbon, non seulement pour maintenir le charbon dans le paysage énergétique européen, mais aussi pour que l'utilisation du charbon à l'échelle mondiale puisse augmenter sans que cela n'entraîne des effets néfastes irréversibles sur le climat.

(2) JO C 318 du 23.12.2006, p. 185-194.

3.3 Des technologies du «charbon propre» ont été mises au point et sont à présent largement utilisées dans le secteur de la production d'électricité, ce qui a permis de réduire fortement les émissions de SO₂, les NO_x, les particules et les poussières provenant des centrales électriques au charbon. Les technologies du charbon propre ont également apporté une augmentation constante de l'efficacité énergétique dans la conversion du charbon en électricité. Ces résultats sont des étapes importantes sur lesquelles on peut s'appuyer pour progresser encore dans la recherche de solutions technologiques nouvelles, qu'on appelle technologies du «charbon durable», intégrant les concepts du captage et du stockage du CO₂ (CSC) dans la production d'électricité basée sur le charbon.

3.4 Selon la Commission, il y a une bonne chance de rendre les technologies du «charbon durable» commercialement viables dans les 10 à 15 prochaines années. Cela demandera cependant des investissements industriels audacieux dans une série d'installations de démonstration, à l'intérieur et à l'extérieur de l'UE, accompagnés d'initiatives politiques durant une période relativement longue commençant pratiquement dès maintenant et pouvant aller jusqu'en 2020, voire au-delà.

3.5 Afin de faciliter cette évolution, la Commission augmentera fortement les crédits accordés à la recherche et au développement dans le secteur de l'énergie, et placera la démonstration des technologies permettant une utilisation durable des combustibles fossiles parmi les priorités pour la période 2007-2013. Un plan stratégique européen pour les technologies énergétiques fournira un instrument approprié pour assurer la coordination globale de ces efforts de R&D et de démonstration, et pour maximiser les synergies au niveau de l'UE et au niveau national. Sur la base des résultats positifs des projets de recherche et de développement, la Commission déterminera quel est le meilleur moyen de soutenir la conception, la construction et l'exploitation d'ici 2015 d'un maximum de 12 installations de démonstration à grande échelle des technologies permettant une utilisation durable des combustibles fossiles pour la production commerciale d'électricité.

3.6 La Commission évaluera sur la base des investissements récents et des plans d'investissements si les nouvelles centrales électriques alimentées par des combustibles fossiles construites et à construire dans l'UE utilisent les meilleures technologies disponibles sur le plan de l'efficacité et si les nouvelles installations au charbon et au gaz qui ne sont pas dotées de systèmes de captage et de stockage du CO₂ sont conçues de manière à pouvoir ultérieurement passer aux techniques de captage et de stockage du CO₂ («aptées au captage»). Au cas où ce ne serait pas le cas, la Commission pourrait proposer l'adoption d'instruments juridiquement contraignants le plus tôt possible, après une étude d'impact appropriée.

3.7 La Commission évaluera, en 2007, les risques potentiels associés aux techniques de captage et de stockage du CO₂ et établira les conditions à remplir pour être autorisé à utiliser ces techniques et pour pouvoir gérer convenablement les risques identifiés et leurs conséquences. Une fois qu'on aura défini les conditions cadres d'une bonne gestion, on pourra les combiner aux modifications à introduire dans le cadre réglementaire existant en matière d'environnement au niveau de l'UE pour éliminer les obstacles indésirables à l'introduction des technologies du captage et du stockage du CO₂. La Commission évaluera également s'il y a lieu de modifier les actes existants (comme la directive concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement et la directive concernant la prévention et la réduction intégrées de la pollution) ou de proposer un cadre réglementaire distinct. Elle examinera quels aspects du cadre réglementaire doivent de préférence être traités au niveau de l'UE, et quels aspects doivent l'être au niveau national.

3.8 La Commission estime qu'il est nécessaire d'établir un cadre clair et prévisible à long terme pour faciliter une transition souple et rapide vers la production d'électricité par des centrales au charbon équipées de systèmes de captage et de stockage du CO₂. Cette action est nécessaire pour permettre aux producteurs d'électricité d'entreprendre les investissements et les travaux de recherche nécessaires en étant assurés que leurs concurrents suivront la même voie. Sur la base des informations actuellement disponibles, la Commission estime qu'à partir de 2020, toutes les nouvelles centrales au charbon devraient être construites avec des systèmes de captage et de stockage du CO₂. Les centrales existantes devraient alors s'engager progressivement dans la même voie. La Commission évaluera quel est le meilleur calendrier à prévoir pour la mise à niveau des centrales électriques alimentées par des combustibles fossiles une fois que la viabilité commerciale des technologies du «charbon durable» aura été démontrée.

3.9 On estime que dans l'état actuel de la technique, le captage du CO₂ résultant de la production d'électricité et son stockage ultérieur pourrait coûter jusqu'à 70 euros par tonne de CO₂, ce qui rendrait l'utilisation à grande échelle de ces techniques beaucoup trop coûteuse à l'heure actuelle. Selon les modèles disponibles et des études portant sur le moyen et le long terme, le coût du captage et du stockage du CO₂ serait de 20 à 30 euros par tonne de CO₂ en 2020. Dans ces conditions, le coût de l'électricité produite en 2020 ou peu après par des centrales au charbon utilisant les technologies de captage et de stockage du CO₂ serait tout juste supérieur de 10 %, voire égal, aux niveaux actuels.

3.10 Les effets négatifs sur l'environnement qui pourraient résulter de l'utilisation durable des combustibles fossiles et du déploiement des systèmes de captage et de stockage du CO₂ proviendraient principalement d'éventuelles fuites dans les systèmes de stockage du CO₂. Ces fuites peuvent avoir un effet local (sur la biosphère locale) et un effet planétaire (sur le climat). Cependant, dans un rapport sur la question, le Groupe d'experts intergouvernemental pour l'étude des changements climatiques a conclu que sur la base de l'expérience actuelle, la fraction de CO₂ retenue dans des sites de stockage bien choisis et bien gérés devrait très probablement dépasser les 99 % sur une période de 100 ans. Le choix du site et la gestion sont donc les facteurs essentiels dont dépend la minimalisation des risques. Dans son étude d'impact du cadre juridique, la Commission déterminera les risques potentiels et proposera les mesures de sécurité appropriées.

3.11 Les technologies permettant une utilisation durable des combustibles fossiles, et en particulier le captage et le stockage du CO₂, devraient avoir des effets positifs importants. Elles permettront d'éliminer effectivement jusqu'à 90 % des émissions de carbone produites par les centrales électriques aux combustibles fossiles. Cela pourrait se traduire par une réduction globale de 25 à 30 % des émissions de CO₂ dans l'UE-27 d'ici 2030 par rapport au niveau de 2000. Il est essentiel d'obtenir une participation rapide des pays tiers au développement et au déploiement des technologies du charbon durable, et en particulier de l'élément «captage et stockage du CO₂», si l'on veut assurer le développement économique durable à l'échelle mondiale et relever le défi du changement climatique dans un scénario admettant une utilisation accrue du charbon à travers le monde. La percée des techniques du «charbon durable» et en particulier de la commercialisation des systèmes de captage et de stockage du CO₂ sur une grande échelle offrira également un meilleur accès à l'énergie dans les parties les plus pauvres du monde qui sont toujours privées de la possibilité d'utiliser l'énergie.

4. Observations générales

4.1 Le CESE accueille favorablement la communication de la Commission et approuve l'analyse et la description qu'elle établit dans son document. Répondre efficacement aux risques du changement climatique à l'échelle mondiale tout en continuant à satisfaire les besoins énergétiques importants des économies mûres ainsi que les besoins énergétiques en progression rapide des pays en développement constitue un défi international majeur.

4.2 Les émissions de CO₂ provenant des centrales électriques au charbon dans l'Union européenne représentent 24 % du total des émissions de CO₂. La concentration des émissions dues à la production d'électricité dans des centrales alimentées par des combustibles fossiles est très élevée en raison de la consommation importante de combustibles dans les grandes unités de combustion; c'est pourquoi, ce type de centrales est le plus approprié pour l'installation des équipements de captage et de stockage de carbone, c'est-à-dire des systèmes de captage et de stockage permanent de CO₂. Ces systèmes se composent de trois étapes relativement indépendantes:

- a) captage et séparation du CO₂ de la fumée sur le lieu d'émission (le plus souvent, derrière une chaudière);
- b) acheminement du CO₂ vers le lieu de stockage permanent (le plus souvent, par pipelines);
- c) stockage définitif et permanent du CO₂ (dans des formations géologiques adaptées ou en mer, en respectant les normes les plus strictes en matière de sécurité de stockage).

4.3 Le charbon continuera, plus que probablement, à faire partie du paysage énergétique européen dans les décennies à venir. Ses caractéristiques particulières (sa disponibilité, son accessibilité financière et son rôle dans la stabilisation des marchés énergétiques) feront qu'il restera l'un des principaux combustibles utilisés pour la production économique d'électricité. La répartition des réserves de charbon dans le monde et dans l'Union européenne est inégale. Le fait que les réserves de charbon les plus importantes se trouvent dans des pays économiquement avancés et politiquement stables est plutôt encourageant. Dans les pays développés de l'UE, ces réserves ont été fortement réduites par de longues années d'exploitation minière au cours d'une période récente et plusieurs pays européens ont choisi de réduire progressivement, voire de cesser leur production de charbon.

4.4 Seul un tiers des pays de l'UE peut compter sur les gisements de charbon indigènes, alors que les deux tiers restants dépendent principalement des importations. La production de la houille dans l'UE s'est élevée à 161,6 millions de tonnes en 2006, alors que 235,3 millions de tonnes étaient importées. La consommation de lignite a atteint 373,8 millions de tonnes la même année, produites entièrement à partir de ressources locales. C'est pourquoi il convient de développer et d'adopter à grande échelle des mesures viables pour réduire de façon substantielle les émissions spécifiques de CO₂ provenant des centrales électriques au charbon.

4.5 Les technologies basées sur le charbon ont le potentiel de réduire considérablement les émissions de CO₂ ⁽³⁾. À court et moyen terme, il est nécessaire de mettre en place, à cet effet, un cadre économique et réglementaire favorisant les investissements dans les technologies les plus récentes qui contribueront à

améliorer l'efficacité des centrales électriques alimentées par du charbon et à réduire ainsi les émissions spécifiques de CO₂. Il est également indispensable que la Commission, les gouvernements des États membres et l'industrie agissent ensemble pour encourager une coordination mondiale de la recherche, du développement et de la démonstration des technologies du charbon propre, telles que le captage et le stockage du carbone, qui permettront à long terme de ramener les émissions de CO₂ dues à l'utilisation du charbon à un taux proche de zéro.

4.6 À l'heure actuelle, il n'existe pas de moyens avérés en termes de coût-efficacité pour éliminer ou séquestrer la majeure partie des émissions de CO₂ provenant des centrales au charbon. Il s'agit toujours d'une technologie émergente. Néanmoins, les perspectives de développement et de commercialisation dans les vingt prochaines années de technologies permettant de réduire les émissions des centrales au charbon pratiquement à un taux proche de zéro (les ZET — *Zero Emission Technologies*) sont plutôt prometteuses. Les installations de captage et de stockage de carbone dans les centrales électriques sont supposées réduire l'efficacité de la production d'électricité à cause de leur consommation intrinsèque d'énergie. L'efficacité globale varie en fonction de la technologie utilisée: par exemple, la technologie préférée, OXYFUEL, nécessite 8 à 10 % de l'électricité produite par la centrale, tandis que les autres technologies en consommation encore plus. Cela signifie qu'il faudrait plus de combustible pour produire un MWh d'électricité et qu'il est essentiel d'augmenter l'efficacité des centrales. Les futures installations de captage et de stockage de carbone pourraient nécessiter pour leur fonctionnement une consommation intrinsèque d'énergie encore plus élevée.

4.7 En attendant, l'amélioration de l'efficacité des centrales électriques au charbon existantes ou nouvellement construites constitue un moyen rentable de limiter l'augmentation des émissions de CO₂. Les responsables de la planification devraient veiller à doter des meilleures technologies commercialisées disponibles le grand nombre de nouvelles centrales au charbon, appelées à être construites à court terme. Lorsque cela s'avère réalisable, il serait très souhaitable que les centrales électriques en question soient conçues de façon à permettre leur adaptation, à un coût avantageux, à la technologie de captage et de stockage du CO₂ une fois que celle-ci sera devenue disponible pour une application commerciale.

4.8 Le CESE confirme son avis selon lequel l'ampleur de l'enjeu consistant à limiter les émissions est telle qu'il est indispensable de développer le potentiel pratique et commercial de toutes les technologies et sources énergétiques potentiellement viables. La transition vers une énergie durable réserve un rôle important au charbon, aux autres combustibles fossiles, au nucléaire ainsi qu'aux technologies renouvelables et à la conservation de l'énergie, chaque élément intervenant en son temps et apportant sa contribution en fonction de la faisabilité technique et de l'accessibilité financière.

4.9 Cependant, aussi prometteuses que soient les attentes raisonnables suscitées par les technologies de captage et de stockage du carbone, il faut éviter qu'elles n'aboutissent d'ores et déjà à l'adoption, en tant que «mesure contraignante», de stratégies et d'objectifs de politique énergétique, comme si ces technologies étaient déjà largement disponibles.

⁽³⁾ GIEC, 2005: Rapport spécial sur le piégeage et le stockage du dioxyde de carbone. Elaboré par le Groupe de travail III du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (rédacteurs: B. Metz, O. Davidson, H. C. de Coninck, M. Loos et L. A. Meyer). Cambridge University Press, Cambridge, Royaume-Uni et New-York, NY, États-Unis, 442 p.

5. Observations particulières

5.1 Le charbon occupe une place importante dans la production d'électricité au sein de l'Union, mais 70 % des centrales électriques alimentées par du charbon ont plus de vingt ans. Face à une légère augmentation de la consommation électrique et à l'arrivée en fin de vie technique/économique d'une grande partie des centrales existantes, l'on aura besoin d'augmenter les capacités de production d'électricité d'environ 350 GW d'ici 2020 et d'environ 500 GW d'ici 2030. Dans l'UE, le calcul du prix des centrales électriques alimentées par du charbon et équipées pour le captage et le stockage du CO₂ se base sur une évaluation des coûts optimiste: une nouvelle centrale d'une capacité de 300 MW coûterait 500 millions d'euros (environ 1,7 million d'euro par MW installé). Pour adapter une centrale moderne, construite entre aujourd'hui et 2020, il faudra investir entre 0,5 et 0,7 million d'euros par MW installé, tandis que le coût d'adaptation des centrales existantes avoisinera la somme encore plus élevée de 1 million d'euros par MW installé. Si, d'ici 2030, 500 GW de capacités de production seront dotées des dernières technologies en matière de captage et de stockage du CO₂, l'on peut estimer à 600-800 milliards d'euros le coût des investissements nécessaires.

5.2 Le CESE estime qu'à long terme, après 2020, le captage et le stockage du CO₂ pourrait offrir le potentiel pour parvenir à un taux d'émission de CO₂ par les centrales électriques au charbon proche de zéro. Pour que cette solution soit opérationnelle, il convient de mener dès à présent une action coordonnée en matière de recherche, de développement et de démonstration.

5.2.1 Au cours de la prochaine décennie, une augmentation de l'efficacité de la combustion du charbon grâce à une utilisation plus généralisée des technologies de pointe dans le domaine des centrales électriques au charbon peut permettre de réduire rentablement les émissions de CO₂.

5.2.2 Ces stratégies, basées sur des solutions techniques dont l'efficacité reste à prouver, sont complémentaires: le déploiement à court et moyen terme de technologies modernes et efficaces dans le domaine de la production d'électricité dans des centrales au charbon peut contribuer, à plus long terme, à un captage moins onéreux du carbone, à condition que les centrales électriques concernées soient conçues de façon à permettre leur adaptation, à un coût avantageux, à la technologie de captage du carbone une fois que celle-ci sera devenue disponible pour une application commerciale.

5.2.3 Le Septième programme-cadre prévoit qu'une transformation radicale du système énergétique en un système énergétique fiable, concurrentiel et durable à taux d'émission de CO₂ réduit ou nul nécessite de nouvelles technologies et de nouveaux matériaux et s'accompagne de risques trop élevés et de profits trop incertains pour que des sociétés privées fournissent tous les investissements nécessaires à la recherche, au développement, à la démonstration et au déploiement. La technologie de captage et de stockage du carbone et celle du charbon propre représentent, dans le 7^e programme-cadre, un budget de 2 350 millions d'euros pour la période 2007-2013.

5.2.4 Il convient de définir de manière appropriée le concept de centrales «aptes au captage». Pour réussir à mettre en œuvre ces différentes solutions, il faut que les législateurs et les industriels travaillent ensemble: en l'absence d'un cadre politique

approprié et stable, les marchés commerciaux ne pourront fonctionner.

5.2.5 Le CESE estime qu'il est absolument nécessaire de moderniser les centrales électriques et d'augmenter les capacités de production. Sachant que selon les prévisions, la dépendance vis-à-vis des importations d'énergie augmentera pour atteindre 69 % d'ici 2030, une importante diversification de la combinaison énergétique est indispensable pour assurer la sécurité de l'approvisionnement. Une utilisation durable du charbon pour la production d'électricité pourrait contribuer de manière substantielle à la sécurité de l'approvisionnement en énergie dans l'UE.

5.2.6 Grâce à des améliorations constantes de l'efficacité des centrales électriques et au développement des technologies permettant de tendre vers un but d'émission proche de zéro, le charbon contribuera au respect des exigences en matière de protection climatique préventive. En établissant les règles pour l'échange de droits d'émission dans chaque État membre, il convient de mettre l'accent sur l'amélioration de l'efficacité pour réduire les émissions de gaz à effet de serre.

5.2.7 Il est nécessaire de simplifier les procédures d'autorisation et de les harmoniser progressivement, par le biais d'une coopération entre les autorités réglementaires nationales afin de réduire autant que possible les délais importants pour la réalisation des projets de construction, sans pour autant remettre en cause le respect des normes de sécurité les plus élevées.

5.3 Le CESE attire également l'attention sur le fait que si le charbon représente le combustible le plus important pour la production d'électricité et un élément indispensable pour la production d'acier et d'autres processus industriels, il aura un rôle essentiel à jouer pour couvrir les futurs besoins en énergie, en contribuant à la transition vers une économie de l'hydrogène. La liquéfaction du charbon permet son utilisation en tant que substitut du pétrole brut. Le gaz de synthèse peut également être produit à partir du charbon. Ces technologies et applications pourraient en définitive aussi jouer un rôle crucial dans le bouquet énergétique durable. Le document de la Commission ne traite pas ces aspects importants de l'utilisation actuelle et future du charbon.

5.4 Le vif débat en cours sur le potentiel de l'utilisation du charbon dans les prochaines décennies a fait passer au second plan les questions liées à son extraction. Or, un cadre politique et économique approprié relatif à l'extraction du lignite et de la houille indigènes reste indispensable. L'extraction et la transformation de l'énergie peuvent contribuer de manière significative à la prospérité et à l'emploi au niveau local. Lorsque l'on brûle du charbon indigène, la valeur ajoutée de l'extraction, de la transformation et de la distribution reste au sein de l'UE, alors que si l'on utilise du pétrole ou du gaz, près de 75 % du prix sert à couvrir les coûts de l'importation.

5.5 Il est aussi extrêmement important de maintenir la part de la production d'électricité à partir de combustibles fossiles à son niveau actuel compte tenu de la situation sociale dans les nouveaux États membres: sur un total de 286 500 travailleurs de l'industrie minière européenne, celle des nouveaux États membres emploie 212 100 personnes. Il convient d'adopter une attitude responsable vis-à-vis des conditions de travail très difficiles des mineurs dans l'ensemble de l'Union européenne.

5.6 La réduction du nombre de zones houillères dans le contexte de la planification régionale ainsi qu'une réglementation très lourde en matière de protection de l'environnement ont souvent conduit par le passé à des retards inutiles et à des charges supplémentaires pour les exploitations minières. En comparaison avec d'autres secteurs industriels, l'industrie minière est confrontée à des défis particuliers liés à la localisation des réserves et à la mobilité de l'activité minière lors de l'extraction des matières premières. Il convient de prendre en considération cette situation spécifique, surtout lors de l'élaboration du cadre juridique dans le domaine de l'environnement, s'agissant par exemple des législations relatives aux déchets, à la protection des sols ou à l'eau.

5.7 Le CESE a aussi le sentiment que dans son document et dans son calendrier, la Commission se montre optimiste quant aux échéances concernant le captage et le stockage du CO₂ et aux délais de mise en œuvre nécessaires. Même si les principes sont connus, le développement d'une solution technique nécessi-

terait bien plus de temps et on ne peut s'attendre à une percée spectaculaire pour compenser un travail régulier et intensif pour la réalisation de ce concept. La Commission devrait désormais concentrer ses efforts sur l'adoption de mesures pour aider à faire fonctionner 10-12 centrales de démonstration d'ici 2015 et pour créer un cadre pour le captage et le stockage du CO₂ qui couvre les risques majeurs et qui soit en même temps fiable et pas trop restrictif. Une phase intermédiaire de production d'électricité à plus haute efficacité est fortement souhaitable. Une précipitation excessive et un cadre réglementaire trop restrictif pourraient avoir des effets négatifs considérables pour ce concept important.

5.8 Le CESE appelle également à intensifier la recherche et le développement dans le domaine des sources d'énergie renouvelables et alternatives qui devraient contribuer à un paysage énergétique sûr dans l'UE. En même temps, il faudrait mettre en place, sans plus tarder, un marché de l'énergie intégré à l'échelle européenne.

Bruxelles, le 27 septembre 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 établissant des règles communes pour l'accès au marché des services de transport par autocars et autobus (refonte)»

COM(2007) 264 final — 2007/0097 (COD)

(2008/C 10/11)

Le 16 juillet 2007, le Conseil a décidé, conformément à l'article 175(1) du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 5 septembre 2007 (rapporteur: **M. ALLEN**).

Lors de sa 438^e session plénière des 26 et 27 septembre 2007 (séance du 26 septembre 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 150 voix pour, 1 voix contre et 3 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité se félicite de la proposition de nouveau règlement. Son adoption conduira à l'abrogation des règlements n° 684/92 et n° 12/98.

1.2 La sécurité des passagers doit être la priorité absolue, et cela vaut également pour les services de transport par autocars et autobus. Toutes les autres questions sont secondaires.

1.3 Le nouveau règlement devrait contribuer à la sécurité routière grâce à une surveillance plus stricte des services de transport international par autocars et autobus qui opèrent dans plusieurs États membres.

1.4 Le Comité soutient cette proposition car elle s'inscrit dans le programme «Mieux légiférer» et est conforme à l'engagement en faveur de la simplification et de la mise à jour de l'acquis communautaire.

1.5 Le CESE recommande de:

1.5.1 Clarifier davantage l'expression «infraction grave ou plusieurs infractions mineures à la législation communautaire dans le domaine des transports routiers». Qu'appelle-t-on «infraction mineure»? Combien faut-il d'infractions mineures pour conduire à une sanction administrative?

1.5.2 Il convient également d'énumérer ce qui constitue des infractions graves.

1.5.3 Le principe de subsidiarité ne doit pas servir à discriminer les transporteurs non résidents et la proposition devrait prévoir de les protéger davantage.

1.5.4 La création d'une base de données européenne doit être une priorité, afin de permettre la vérification des licences et informations y-relatives et de faciliter l'échange d'informations.

1.5.5 Au titre de l'article 23(3), les transporteurs devraient pouvoir bénéficier d'un système de recours spécifique lorsqu'un État membre d'accueil prend des sanctions administratives à leur encontre à l'occasion d'un transport de cabotage, et ce sans préjudice de poursuites en matière pénale.

2. Introduction

2.1 La directive 96/26/CE concernant l'accès à la profession de transporteur de marchandises et de transporteur de voyageurs par route et les règlements (CEE) n° 684/92 et (CE) n° 12/98 concernant l'accès au marché des services de transport par autocars et autobus constituent les piliers du marché intérieur des transports routiers internationaux de voyageurs.

2.2 La directive a fixé des normes de qualité minimales à respecter pour accéder à la profession tandis que les deux règlements ont libéralisé le transport international en ce qui concerne les voyageurs transportés dans le cadre de services occasionnels, ont établi une procédure spéciale d'autorisation pour les services réguliers de transport de voyageurs et ont autorisé le cabotage au cours de ces transports internationaux.

2.3 Ces dispositions doivent désormais être mises en conformité avec le nouveau cadre juridique résultant du règlement relatif aux transports publics de voyageurs par chemin de fer et par route qui est en passe d'être adopté par le Parlement et le Conseil. Elles doivent également être clarifiées et parfois simplifiées, l'expérience ayant montré que certaines dispositions juridiques entraînent d'inutiles charges administratives.

2.4 Les transporteurs effectuant du transport international de voyageurs par autocars et autobus doivent, sauf exemption, être en possession d'une licence de transport international de voyageurs par route, document délivré par l'autorité compétente de l'État membre dans lequel le transporteur est établi.

2.5 Le règlement n° 684/92 ouvre l'accès au marché des transports internationaux de voyageurs effectués par autocars et autobus tandis que le règlement n° 12/98 fixe les conditions de l'admission des transporteurs non résidents aux services de transport dans un État membre.

3. Résumé de la proposition

3.1 La proposition a pour objectif de réviser et consolider les règlements n° 684/92 et n° 12/98 concernant l'accès au marché des services de transport par autocars et autobus. Elle affine les dispositions en vigueur et les modifie sur certains points pour

en renforcer la cohérence générale et réduire les charges administratives.

3.2 Aux fins du présent règlement, on entend par:

3.2.1 «Services réguliers»: les services qui assurent le transport de voyageurs selon une fréquence et sur une relation déterminées, les voyageurs pouvant être pris en charge et déposés à des arrêts préalablement fixés. Ces services requièrent une autorisation de l'État membre d'origine dans lequel le transporteur est établi et le(s) véhicule(s) immatriculé(s). L'autorisation habilite son ou ses titulaires à effectuer des services réguliers sur le territoire de tous les États membres par lesquels passe l'itinéraire du service.

3.2.2 «Services réguliers spécialisés»: les services réguliers qui assurent le transport de catégories déterminées de voyageurs, à l'exclusion d'autres voyageurs. Ils comprennent notamment:

- a) le transport «domicile-travail» des travailleurs;
- b) le transport «domicile-établissement» d'enseignement des scolaires et étudiants.

Ces services sont exemptés d'autorisation (licence d'exploitation de liaison), à condition d'être couverts par un contrat conclu entre l'organisateur et le transporteur.

3.2.3 «Services occasionnels»: les services qui ne répondent pas à la définition des services réguliers, y compris les services réguliers spécialisés, et qui ont pour principale caractéristique de transporter des groupes constitués à l'initiative d'un donneur d'ordre ou du transporteur lui-même. Ces services sont exemptés d'autorisation (licence d'exploitation de liaison).

3.2.4 «Transports pour compte propre»: les transports effectués par une entreprise pour ses propres salariés ou par un organisme à but non lucratif pour ses membres en relation avec ses activités sociales, lorsque:

- a) l'activité de transport ne constitue qu'une activité accessoire pour l'entreprise ou l'organisme;
- b) les véhicules utilisés sont la propriété de l'entreprise ou de l'organisme, ou ont fait l'objet d'un contrat de location à long terme, et sont conduits par un membre du personnel de cette entreprise ou organisme.

Ces services sont exempts de tout régime d'autorisation mais sont soumis à un régime d'attestation délivrée par les autorités compétentes de l'État membre dans lequel le véhicule est immatriculé.

3.2.5 «Cabotage»: la prestation de services de transports nationaux par route effectuée par un transporteur non résident à titre temporaire.

3.2.6 Les transports de cabotage sont admis pour les services suivants:

- a) les services réguliers spécialisés, à condition d'être couverts par un contrat conclu entre l'organisateur et le transporteur;

- b) les services occasionnels;
- c) les services réguliers exécutés par un transporteur non résident dans l'État membre d'accueil durant un service régulier international conformément au présent règlement, à l'exclusion des zones urbaines et des banlieues. Les transports de cabotage ne peuvent pas être exécutés indépendamment de ce service international.

Les dispositions législatives et réglementaires nationales sont appliquées par les États membres aux transporteurs non résidents dans les mêmes conditions que celles qui sont imposées à leurs propres ressortissants.

4. Observations générales

4.1 L'article 8 simplifie la procédure pour l'obtention de l'autorisation (licence d'exploitation de liaison). En ce qui concerne l'accès au marché, il n'y aura qu'un seul motif de refus, à savoir le fait que le service faisant l'objet de la demande affecte sérieusement la viabilité d'un service comparable relevant d'une obligation de service public sur les tronçons directs concernés. Cela semble raisonnable.

4.2 Les pays de transit, dans lesquels aucun passager n'est pris en charge ou déposé, ne seront pas consultés mais seront informés, une fois le service autorisé. Cela améliorera l'efficacité du système.

4.3 Le principe de subsidiarité est d'application car la proposition ne relève pas de la compétence exclusive de la Communauté. Des garanties sont toutefois nécessaires pour éviter que les transporteurs non résidents fassent l'objet de discriminations.

4.4 Il convient de clarifier l'article 18(2) relatif aux titres de transport.

4.5 Le transporteur doit fournir des titres de transport individuels ou collectifs. Si, lors d'un contrôle par les agents habilités (les titres de transport ayant auparavant été émis par le transpor-

teur), il s'avère que des passagers n'ont pas de titres de transport valables, le transporteur ne peut en être tenu responsable. Une fois les titres de transport émis, les passagers ont la responsabilité de les présenter aux agents chargés du contrôle.

5. Observations spécifiques

5.1 Globalement, cette proposition répond aux objectifs fixés par la Commission.

5.2 Il convient de clarifier les questions des infractions graves ou mineures et des éventuelles sanctions administratives. La nature et de type d'infractions qui entrent dans les différentes catégories doivent être définis et cohérents dans l'ensemble de l'UE.

5.3 En cas d'infractions graves ou d'infractions mineures à répétition, l'État membre d'accueil peut demander à l'État membre ayant émis la licence de transport international de prendre des sanctions administratives à l'encontre du détenteur de la licence (par exemple: retrait temporaire ou permanent de tout ou partie des copies conformes de la licence ou retrait temporaire ou permanent de la licence), et ce sans préjudice de poursuites en matière pénale dans l'État membre d'accueil.

5.4 S'il est fait référence à un système de recours en cas de sanctions ou de refus d'autorisation, ces recours doivent être perçus par toutes les parties comme justes et non discriminatoires.

5.5 Il convient de créer une base de données européenne afin de permettre un échange d'informations rapide et efficace entre les États membres au sujet des transports par autocars et autobus. En outre, lors du contrôle du véhicule par un agent habilité, il devrait être possible, en saisissant le numéro de la licence de transport international (licence communautaire), d'obtenir instantanément toutes les informations utiles permettant d'en vérifier la validité.

Bruxelles, le 26 septembre 2007.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la protection de l'environnement par le droit pénal»

COM(2007) 51 *final* — 2007/0022 (COD)

(2008/C 10/12)

Le 28 février 2007, le Conseil a décidé, conformément à l'article 174 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 6 septembre 2007 (rapporteur: M. RETUREAU).

Lors de sa 438^e session plénière des 26 et 27 septembre 2007 (séance du 26 septembre 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 149 voix pour, 3 voix contre et 10 abstentions.

1. Conclusions

1.1 Une nouvelle fois, le Comité approuve le fait que des atteintes graves contre l'environnement puissent faire l'objet de sanctions pénales. Il réaffirme qu'à ses yeux, la Commission doit avoir compétence pour contraindre les États membres à appliquer des sanctions pénales proportionnées et dissuasives lorsque cela est nécessaire pour assurer l'application des politiques communautaires, en particulier dans le domaine de la protection de l'environnement contre des atteintes graves, ces sanctions devant être appliquées dans le cadre du système pénal de chacun des États membres. La Commission doit enfin disposer d'un pouvoir de contrôle sur l'efficacité du droit pénal appliqué dans le domaine concerné, et exercer ce pouvoir activement.

1.2 La proposition de directive vise notamment les infractions commises dans le cadre d'organisations criminelles (considéré comme une circonstance aggravante par le projet), le Comité est convaincu que de tels agissements doivent faire l'objet de sanctions, y compris d'un rapprochement des règles de droit pénal des États membres, mais le traité et la jurisprudence sont clairs quant à la répression des agissements commis dans le cadre d'organisations criminelles: le rapprochement des règles de droit pénal des États membres ne peut se faire en principe que dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale telle que prévue dans le titre VI du traité sur l'Union européenne, et non pas dans le cadre du traité CE comme le propose la Commission.

1.3 Le Comité se demande aussi si le fait d'imposer que certaines infractions soient sanctionnées par des peines privatives de liberté n'excède pas les compétences au titre du premier pilier en comportant une ingérence dans le choix des sanctions les plus appropriées, qui devrait a priori continuer de relever de la compétence des États membres.

1.4 Il lui semble que la compétence communautaire devrait se limiter à la définition des obligations à respecter et à la prévision des sanctions pénales. Pour aller au-delà et prévoir le régime des sanctions, il serait nécessaire de recourir à une décision cadre fondée sur le titre VI du traité sur l'UE.

1.5 Dans le même ordre d'idée, le Comité s'interroge aussi sur la question de savoir si le droit communautaire peut aller jusqu'à imposer un seuil maximal de sanction.

1.6 Le Comité souhaite que les aspects politiques évidents posés par la répartition des compétences et le rôle qu'il souhaite voir jouer au Parlement dans toute législation comportant un volet pénal puissent faire l'objet d'une jurisprudence plus précise de la Cour, ou d'un accord interinstitutionnel, ou d'une réforme qui pourrait être intégré dans la réforme des Traités par la CIG en cours; cette dernière possibilité aurait sa préférence, en raison de l'urgence d'adopter des sanctions effectives pour protéger l'environnement.

2. Introduction

2.1 En 1998, le Conseil de l'Europe a ouvert à la signature une Convention sur la protection de l'environnement par le droit pénal. Il s'agit là d'une avancée importante, dans la mesure où cette Convention a été la première Convention internationale à ériger en délit des actes causant ou susceptibles de causer des dommages à l'environnement. Cependant, l'Allemagne, suivie de la France et du Royaume-Uni, ont fait part de leur réticence à ratifier la Convention. Par conséquent, le Danemark et la Commission ont présenté des initiatives séparées visant à protéger l'environnement dans le cadre du droit pénal.

2.2 La décision-cadre du Conseil, adoptée sur proposition du Danemark par le Conseil contre l'avis et les propositions de la Commission, définissait un certain nombre d'infractions à l'environnement, pour lesquelles les États membres étaient invités à prévoir des sanctions de nature pénale. Ses dispositions s'inspiraient largement de celles de la convention du Conseil de l'Europe sur la protection de l'environnement par le droit pénal, du 4 novembre 1998, signée, à ce jour, par dix États membres.

2.3 La Commission s'est prononcée devant les différentes formations du Conseil contre la base juridique retenue. Elle était d'avis que la base juridique correcte à cet égard était l'article 175, paragraphe 1, CE et avait présenté, le 15 mars 2001, une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la protection de l'environnement par le droit pénal, basée sur cet article ⁽¹⁾ bien que l'article 174 CE ne prévoit pas que la Communauté soit dotée d'une quelconque compétence en matière pénale.

⁽¹⁾ JO C 180, p. 238.

2.4 Le 9 avril 2002, le Parlement européen s'est prononcé à la fois sur la proposition de directive et sur le projet de décision-cadre. Il a partagé l'approche préconisée par la Commission à l'époque (directive et décision-cadre).

2.5 Néanmoins, le Conseil a adopté non pas la directive et la décision-cadre proposées par la Commission, mais son projet de décision-cadre modifiée, fondée sur l'article 34 du traité sur l'Union européenne, qui constituait à son avis un instrument approprié pour imposer aux États membres l'obligation de prévoir des sanctions pénales, en soulignant qu'une majorité des États membres étaient hostiles à la reconnaissance de compétences pénales à la Communauté et étaient persuadés que ces questions relevaient de la coopération policière et judiciaire en matière pénale prévue au titre VI du TUE.

2.6 L'affaire a été portée devant la Cour de Justice, qui a rendu son arrêt le 13 septembre 2005 ⁽²⁾.

2.7 Le Parlement, de même que la Cour et l'Avocat général, estiment qu'une compétence générale communautaire pour harmoniser le droit pénal n'existe pas, mais dans certains domaines bien définis, comme en l'espèce, la protection de l'environnement, la Communauté pourrait imposer aux États membres l'obligation d'instaurer des sanctions pénales.

La Commission a fait pour sa part une interprétation très extensive du jugement, en s'accordant des compétences très élargies dans de nombreuses politiques communautaires autres que l'environnement.

2.8 Suite à l'arrêt de la CJCE, la Commission a présenté une nouvelle proposition de directive, en raison de l'annulation de la décision cadre par la Cour. La Cour a en effet jugé que, bien qu'en principe la législation pénale tout comme les règles de la procédure pénale ne relèvent pas de la compétence de la Communauté, ceci ne saurait cependant empêcher le législateur communautaire, lorsque l'application de sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives par les États membres constitue une mesure indispensable pour lutter contre les atteintes graves à l'environnement, de «prendre des mesures en relation avec le droit pénal» des États membres lorsqu'elles sont nécessaires pour garantir la pleine effectivité de la législation communautaire en matière de protection de l'environnement ⁽³⁾. Le Comité rappelle que la Cour a insisté sur le fait que la Communauté ne dispose pas, en principe, de compétences en matière pénale, considérée comme un domaine de souveraineté des États membres par le TUE. La formule précitée des «mesures en relation avec le droit pénal» est assez vague pour ouvrir la porte à toutes sortes d'interprétations, souvent contradictoires.

2.9 C'est en s'appuyant sur cet arrêt que la Commission présente une proposition modifiée de directive ⁽⁴⁾, qui inclut des incriminations et des sanctions pénales, car elle estime que les sanctions seulement administratives ou certaines sanctions

pénales prévues dans certains pays sont trop disparates ou trop faibles pour avoir un caractère suffisamment dissuasif, en particulier face au crime organisé, et qu'il convient de ce fait de procéder à un minimum d'harmonisation du droit pénal applicable aux atteintes graves à l'environnement, qu'elles résultent d'une intention délictuelle ou criminelle, ou bien d'une négligence grave.

2.10 Dans un avis antérieur ⁽⁵⁾, le Comité avait soutenu la première proposition de directive de la Commission, et son projet de décision-cadre, qui prévoyait que les États membres devraient adopter des sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives pour lutter contre les atteintes à l'environnement. Le recours en annulation intenté par la Commission soutenue par le Parlement contre la décision cadre du Conseil avait également reçu l'appui du Comité, bien que la Cour ait écarté son intervention par une décision préliminaire de procédure.

2.11 Il s'agit donc d'apprécier:

- si les nouvelles propositions se situent bien dans le cadre établi par la Cour,
- si les sanctions proposées sont adéquates au but recherché de l'effectivité du droit de l'environnement et d'un meilleur niveau d'harmonisation des droits nationaux (obligation de prévoir des sanctions pénales suffisamment dissuasives pour garantir l'efficacité des législations applicables).

2.12 Le grand débat engagé depuis cet arrêt au niveau politique et dans la doctrine juridique sur la «constitutionnalité» ou non de l'extension des compétences de la Communauté en matière pénale pour la mise en œuvre les politiques communautaires, et celui de la prééminence du TCE sur le TUE dans ces matières devront néanmoins être considérés par le Comité ⁽⁶⁾ lors des nombreuses propositions de législation que la Commission envisage de réviser, comme elle vient de le faire en matière de propriété intellectuelle ⁽⁷⁾, par exemple.

2.13 De nombreux États membres contestent en effet l'interprétation quelque peu extensive que la Commission ferait de l'arrêt, tant en ce qui concerne le contenu des nouvelles propositions en matière d'environnement qu'en ce qui concerne la création d'un volet pénal «plancher» pour la mise en œuvre effective de toutes les politiques communautaires (et pas seulement d'une politique clairement transversale, comme l'environnement), alors qu'en tout état de cause rien n'est expressément prévu dans le traité CE. Selon ces États membres, l'usage de la jurisprudence de la Cour doit se limiter à la politique environnementale, en raison de la nature transversale et transfrontalière de l'environnement, ainsi qu'au libellé de l'arrêt rendu, et non comme un blanc seing donné à la Commission pour toutes les politiques communautaires.

2.14 Le Comité ne se prononcera, dans le cas précis à l'examen, que sur les propositions en matière d'environnement, seul domaine expressément visé par l'arrêt de la Cour.

⁽²⁾ Arrêt du 13 septembre 2005, C-176/03.

⁽³⁾ Point 48 de l'arrêt.

⁽⁴⁾ Directive (projet) COM(2007) 51 final du 9.2.2007.

⁽⁵⁾ Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'accès à la justice en matière d'environnement» (COM(2003)624 final) (JO C 117 du 30.4.2004, p. 55), pour la mise en œuvre de la Convention d'Aarhus.

⁽⁶⁾ Il convient de noter que le mandat de réforme des traités prévoit l'égalité entre le TCE et le TUE révisés.

⁽⁷⁾ CESE 981/2007 (pas encore publié dans le JO).

2.15 En résumé, la Commission a choisi de proposer des incriminations et des sanctions pénales, sous forme d'un plafond minimal des peines, contre «les crimes environnementaux», envers toute personne physique ou morale qui commet, se rend complice ou incite à des atteintes graves à l'environnement, ou qui commet de telles atteintes par négligence grave. Des peines privatives de liberté et/ou d'amende sont prévues, ainsi que des peines complémentaires (article 5), et peuvent être étendues ou complétées par des incriminations et sanctions supplémentaires par le droit national.

3. Observations du Comité

3.1 Le Comité manifeste sa déception face au fait que les sanctions pénales en matière environnementale, dont il soutient le principe et le niveau comme il l'avait déjà fait sur la proposition de directive et la proposition de décision-cadre de la Commission en 2005, soient retardées depuis des années et peut-être encore pour longtemps, pour un désaccord entre les institutions sur la répartition des compétences inscrites dans le TCE et le TUE; il espère que la solution politique sera rapidement trouvée entre les institutions y compris pour l'implication du Parlement et que les traités pourront être clarifiés en mettant à profit la CIG qui vient de commencer ses travaux, ou à défaut par la Cour dans des jurisprudences ultérieures.

3.2 La qualification de l'atteinte à l'environnement susceptible de sanctions pénales, comme une «dégradation substantielle» reste à être interprétée au moment de la transposition en droit interne et dans la jurisprudence pénale des différents États membres.

3.3 Le Comité note que les «atteintes graves», en particulier celles commises par des associations criminelles, ou à grande échelle par des personnes morales sont visées en priorité par la directive et qu'elle entend rapprocher les sanctions applicables au niveau communautaire pour éviter des vides juridiques utilisés par les délinquants. Mais les questions relatives à la criminalité organisée relèvent du Titre VI du traité UE relatif à la coopération policière et judiciaire en matière pénale, et doivent à ce titre faire l'objet d'un instrument juridique idoine, tel que la décision cadre par exemple.

3.4 Le caractère ample de l'incrimination a fait se demander à un tabloïd britannique si le fait de cueillir des fleurs sauvages pouvait conduire des particuliers en prison, si des espèces protégées étaient présentes dans le bouquet. Il faut souligner que les sanctions pénales ne sont prévues que pour des cas «graves» et doivent rester effectives, proportionnées et dissuasives. La faculté d'appréciation du juge pénal national, chargé de l'application, doit rester entière pour estimer la gravité du délit et y proportionner la peine dans chaque cas d'espèce, afin de respecter l'indépendance du judiciaire.

3.5 Le Comité, quant à lui, est satisfait de ce que la proposition de directive (article 3) explicite en détail les faits illicites visés, ce qui est conforme au principe général du droit «Nulla poena sine lege»⁽⁸⁾, principe général du droit qui exige que la législation pénale soit claire et précise, afin que les personnes concernées connaissent sans ambiguïté les droits et obligations

qui en découlent, en d'autres termes: pas de sanction sans base légale précise.

3.6 Il apparaît clairement que ce sont les violations de toutes les législations environnementales d'origine nationale, communautaire et internationale qui font l'objet du système de sanctions pénales proposé par la Commission. Ce champ d'application particulièrement large pourrait poser une difficulté juridique par rapport au fondement national du droit commun ou des instruments autonomes de contrôle du droit international. Les «atteintes graves» poursuivies sont celles commises tant dans un cadre national que transfrontalier. Néanmoins, le Comité approuve ce champ d'application matériel et territorial, qui découle de la nature même de la protection de l'environnement, dont les atteintes affectent la plupart du temps l'environnement global, indépendamment des frontières nationales.

3.7 Pour les personnes morales, des sanctions pénales et non pénales sont prévues, mais la possibilité d'infliger des sanctions pénales applicables aux personnes physiques, par exemple aux dirigeants d'entreprises ou de sociétés concernées n'apparaît pas clairement. Les sanctions ne visent que les personnes appartenant à la personne morale qui sont directement auteurs ou instigateurs des faits poursuivis. Le Comité estime que la directive devrait prendre en considération les dirigeants qui ont simplement négligé de contrôler l'action de leurs subordonnés, ne serait-ce qu'au titre des sanctions complémentaires.

3.7.1 Le Comité prend note de ce que l'article 7 de la proposition établit les montants planchers des amendes maximales, mais que les États membres peuvent prévoir des peines plus lourdes le cas échéant, en procédant à la transposition. Cela se limite à la garantie d'un minimum commun, mais risque de créer des logiques pénales nationales divergentes. Le Comité exprime sa préférence pour une logique plus affirmée d'harmonisation pénale, afin d'éviter toute tentation de «forum shopping», quitte à relever les montants planchers des sanctions pécuniaires maximales.

3.8 Or, selon l'étude d'impact de la Commission, une grande latitude est laissée aux États membres en ce qui concerne la mise en œuvre. Aux yeux du Comité, les divergences de transposition étant de nature à faire obstacle à un rapprochement efficace du droit pénal de l'environnement, un suivi régulier des pratiques nationales devrait être assuré. La marge normale d'appréciation des États membres devrait, de manière générale, éviter de créer des zones de pollution «meilleur marché». Le Comité exprime dans cette perspective son accord avec la base juridique proposée (art. 175 TCE).

3.9 En ce qui concerne l'emprisonnement, le Comité note que le rapprochement est proposé sur la base d'une échelle à trois niveaux, conforme aux conclusions du Conseil «Justice et affaires intérieures» des 25 et 26 avril 2002. En outre, des sanctions alternatives sont prévues, outre la réparation des dommages causés, telles que des interdictions professionnelles; or, la plupart des infractions graves commises au détriment de l'environnement relèvent déjà du champ d'application de la décision cadre 2005/212/JAI relative à la confiscation des produits, des instruments et des biens en rapport avec le crime ou le délit.

(8) Arrêt de la Cour du 8 février 2007, C-3/06 P Groupe Danone.

3.10 Par ailleurs, la fixation d'un maximum compris entre deux et cinq ans est une option plutôt déroutante; mieux vaudrait choisir un seul seuil minimum du maximum, pour une plus grande harmonisation étant donné que cela ne nuit pas à la marge d'appréciation du juge, en tout état de cause.

3.11 Toutefois, la Commission estime que le fait de limiter la marge d'appréciation des États membres dans la transposition est contraire à l'objectif de la directive; il y a ici conflit entre la logique pénale préférée par le Comité et celle de la Commission. Il faudra sans doute, au vu des réalités d'application, insister sur une logique plutôt que sur une autre pour parvenir aux fins de la proposition.

3.12 Le CESE est conscient du fait qu'en cette période du processus d'intégration communautaire, un règlement en la matière est impossible. En revanche, deux domaines font l'objet de préoccupations: 1) la nécessité d'une délimitation claire entre sanction administrative et délit et 2) la nécessité que la transposition ne comporte pas de divergences majeures entre les législations des États membres; en effet, il ne serait pas logique qu'un comportement soit punissable dans un État membre et non dans un autre.

Bruxelles, le 26 septembre 2007.

3.13 Dans le rapport d'évaluation de la directive, il y a lieu d'informer également le CESE (article 8).

3.14 Il convient de tenir compte des points de vue déjà exprimés par le CESE ⁽⁹⁾, concernant notamment:

- le *ius standi* (droit d'agir pour déclencher l'action publique pénale) afin que les entités et les ONG puissent intenter une action devant les Tribunaux sur la base de la directive; le système de la Convention d'Aarhus pourrait offrir un modèle pour la mise en œuvre de ce droit par les ONG accréditées, préférable à un quelconque système de class action;
- le renforcement des instruments de coopération et de recherche des autorités judiciaires en vue de la répression des infractions au détriment de l'environnement. À cet égard, il convient d'encourager la mise en place de ministères publics spécifiques pour les infractions environnementales;
- l'utilisation des réseaux juridiques européens afin d'instaurer la coopération nécessaire pour les infractions transfrontalières.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁹⁾ Voir CES 463/2001 du 31 juillet 2001 (NAT/114).

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des procédures communautaires pour la fixation des limites de résidus des substances pharmacologiquement actives dans les aliments d'origine animale et abrogeant le règlement (CEE) n° 2377/90»

COM(2007) 194 final — 2007/0064 (COD)

(2008/C 10/13)

Le 22 mai 2007, le Conseil a décidé, conformément à l'article 37 et 152(4)(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 4 juillet 2007 (rapporteur: M. COUPEAU).

Lors de sa 438^e session plénière des 26 et 27 septembre 2007 (séance du 26 septembre 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 151 voix pour et 6 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité économique et social européen prend acte des dispositions prises par la Commission européenne.

1.2 Le Comité souhaite que toute substance pharmacologique destinée à des animaux producteurs de denrée alimentaire soit soumise à l'Agence européenne des médicaments (EMA) et que les limites maximales de résidus (LMR) soient évaluées par le Comité des médicaments à usage vétérinaire (CVMP).

1.3 Toute entreprise proposant des produits pharmacologiques pour animaux devra s'acquitter de l'autorisation de l'EMA et des évaluations des LMR par le CVMP.

1.4 Pour éviter toute entrave à la circulation des produits au sein de la Communauté européenne, ces autorisations seront valables sur tous les territoires européens.

1.5 La procédure de mise en marché devra être simplifiée tout en préservant un haut niveau de protection du consommateur.

1.6 La simplification et la lisibilité des documents européens seraient un bien pour chaque citoyen. Leur accessibilité permettrait à chacun de connaître et de comprendre la contribution de l'Europe dans la vie quotidienne.

2. Objectif de la proposition

2.1 L'objectif est de continuer à limiter le niveau d'exposition du consommateur à des substances pharmacologiques actives.

2.2 Tout en préservant un niveau élevé de protection des consommateurs, la proposition doit aussi prévoir une simplification de la législation.

2.3 Pour atteindre le but poursuivi, il y a lieu de tenir compte des objectifs spécifiques:

a) améliorer la disponibilité des médicaments vétérinaires destinés aux animaux producteurs d'aliments pour assurer la santé animale et le bien-être des animaux et éviter l'utilisation illégale des substances;

b) simplifier la législation existante en améliorant la lisibilité des dispositions relatives aux limites maximales de résidus pour les utilisateurs finaux;

c) fournir un outil de référence précis pour le contrôle des résidus de substances pharmacologiquement actives dans les aliments afin d'améliorer la protection de la santé du consommateur et le fonctionnement du marché intérieur;

d) clarifier les procédures communautaires fixant des limites maximales de résidus et veiller au respect de la cohérence avec les normes internationales.

3. Contexte actuel

3.1 Le cadre juridique actuel régissant les LMR a provoqué des problèmes particuliers:

a) la disponibilité de médicaments vétérinaires a diminué dans une proportion telle que les effets sont nocifs pour la santé publique, la santé des animaux et leur bien-être;

b) des normes internationales soutenues par l'UE ne peuvent être intégrées dans la législation communautaire sans une nouvelle évaluation scientifique par l'Agence européenne des médicaments;

c) les services de contrôle des États membres ne disposent pas de cadres de référence, notamment pour les substances découvertes dans les denrées alimentaires provenant de pays tiers;

d) il n'est pas facile de comprendre la législation actuelle.

4. Dispositions proposées

4.1 Les principales nouveautés proposées sont les suivantes:

a) rendre obligatoire l'évaluation des possibilités d'extrapolation dans le cadre de l'évaluation scientifique globale et créer la base juridique permettant à la Commission de définir les principes pour l'application de l'extrapolation;

b) introduire l'obligation d'adapter la législation communautaire en vue d'inclure les LMR définies par le codex avec le soutien de l'UE;

c) créer un cadre juridique spécifique visant à déterminer les limites maximales de résidus pour les substances pharmacologiquement actives n'étant pas destinées à être autorisées comme médicaments vétérinaires, notamment à des fins de contrôle et pour l'importation de denrées alimentaires.

4.2 La Commission a pris le soin de consulter les parties concernées pour évaluer les modifications nécessaires.

5. Recommandations

5.1 Le Comité économique et social européen prend acte des dispositions prises par la Commission européenne.

5.2 Le Comité souhaite que toute substance pharmacologique destinée à des animaux producteurs de denrée alimentaire soit soumise à l'Agence européenne des médicaments et que les limites maximales de résidus soient évaluées par le Comité des médicaments à usage vétérinaire.

5.3 Toute entreprise proposant des produits pharmacologiques pour animaux devra s'acquitter de l'autorisation de l'EMA et des évaluations des LMR par le CVMP.

5.4 Pour éviter toute entrave à la circulation des produits au sein de la Communauté européenne, ces autorisations seront valables sur tous les territoires européens.

5.5 La procédure de mise en marché devra être simplifiée tout en préservant un haut niveau de protection du consommateur.

5.6 L'évolution des connaissances scientifiques permettra de déterminer l'innocuité des produits, le temps d'attente entre

l'administration du médicament à l'animal et l'abattage de celui-ci avant d'être consommé.

5.7 L'évolution des connaissances scientifiques devra fixer une limite maximale de résidus par l'intermédiaire du Conseil.

5.8 Demande de procédures: l'actuelle a fait ses preuves, la gestion de demande d'autorisation devra continuer à exister.

5.9 La classification des substances pharmacologiquement actives devra être ainsi:

a) limite maximale de résidus,

b) l'absence de limite maximale de résidus,

c) l'interdiction portant sur l'administration de substances.

5.10 L'EMA devra consulter les laboratoires de référence, déterminer le processus pour l'analyse des résidus.

5.11 La circulation d'aliments d'origine animale ne pourra être entravée au sein de l'Union européenne.

5.12 La simplification et la lisibilité des documents européens seraient un bien pour chaque citoyen. Leur accessibilité permettrait à chacun de connaître et de comprendre la contribution de l'Europe dans la vie quotidienne.

5.13 Les produits carnés extracommunautaires utilisant des médicaments non répertoriés au niveau européen devront faire l'objet d'une étude scientifique montrant l'innocuité de ces produits, soumis à l'EMA, et ensuite d'une validation du LMR du Comité afin d'assurer une protection totale du consommateur.

5.14 La Commission devra se pencher sur la problématique de la disponibilité de substances médicamenteuses pour certaines espèces (chèvres, lapins ...), qui par manque de rentabilité ne sont pas développées par les laboratoires.

Bruxelles, le 26 septembre 2007.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Conseil concernant l'établissement d'un cadre communautaire pour la collecte, la gestion et l'utilisation de données dans le secteur de la pêche et le soutien aux avis scientifiques sur la politique commune de la pêche»

COM(2007) 196 final — 2007/0070 (CNS)

(2008/C 10/14)

Le 1^{er} juin 2007, le Conseil de l'Union européenne a décidé, conformément à l'article 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 6 septembre 2007 (rapporteur: **M. SARRO IPARRAGUIRRE**).

Lors de sa 438^e session plénière des 26 et 27 septembre 2007 (séance du 26 septembre 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 150 voix pour, 1 voix contre et 4 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Globalement, le Comité accueille de façon favorable la proposition de règlement.

1.2 Il doute cependant que par rapport à la réglementation en vigueur, la proposition de règlement puisse conduire à une «simplification» effective favorisant la réduction des charges administratives pour les États membres comme pour les administrés.

1.3 Le Comité considère que la définition des «utilisateurs finals» donnée par la Commission européenne est imprécise car elle permet de considérer quiconque comme tel. Il invite par conséquent la Commission à définir cette notion de façon beaucoup plus détaillée.

1.4 Le CESE considère que la collecte des données environnementales doit s'effectuer principalement par le biais d'études en mer réalisées par les États membres dans le cadre de campagnes scientifiques de pêche.

1.5 Le Comité estime que la Commission doit déterminer avec davantage de précision les causes de non-conformité susceptibles d'entraîner l'application de sanctions aux États membres, et prévoir une modulation des corrections financières.

1.6 Au regard des problèmes juridiques que cela risque d'engendrer, le CESE demande à la Commission de supprimer la mention selon laquelle les échantillonneurs ont accès aux locaux commerciaux pour la collecte de données économiques.

1.7 Selon le CESE, la Commission doit établir de façon formelle que la responsabilité du financement des programmes d'observation en mer incombe aux États membres, et prévoir la réduction au minimum des programmes d'auto-échantillonnage réalisés par les équipages afin de leur éviter un surplus excessif de travail.

1.8 En ce qui concerne l'évaluation de l'impact des activités de pêche sur l'environnement, le Comité considère que la

Commission européenne doit définir avec précision la teneur des données nécessaires à cette évaluation et qui sera chargée de les collecter.

1.9 Considérant qu'il est difficile de recueillir des données permettant d'évaluer le degré d'interaction entre les espèces, le Comité propose que la disposition qui prévoit cette opération soit supprimée.

1.10 Concernant la gestion et l'utilisation des données primaires collectées, le Comité tient à souligner l'importance, pour toutes les personnes ayant accès à ces données, conformément à la proposition de règlement, de respecter leur caractère confidentiel.

1.11 Le Comité estime qu'il sera pratiquement impossible d'engager les programmes communautaires et nationaux en 2008, et recommande par conséquent à la Commission de ne lancer leur mise en œuvre qu'en 2009.

2. Motivation

2.1 La collecte systématique de données de base fiables concernant la pêche est fondamentale pour l'évaluation des stocks de poisson et pour l'établissement d'un avis scientifique. À ce titre, elle revêt une importance essentielle pour la mise en œuvre de la politique commune de la pêche (PCP).

2.2 La Commission européenne a étudié le système régissant la collecte de données⁽¹⁾ mis en place il y a quelques années. Elle a considéré que celui-ci doit être réexaminé pour tenir dûment compte d'une approche de la gestion de la pêche fondée sur la flotte, de la nécessité d'élaborer une approche écosystémique, de la nécessité d'améliorer la qualité, l'exhaustivité et l'accès aux données en matière de pêche, de la nécessité d'un soutien plus efficace pour le rendu d'avis scientifiques et de la promotion de la coopération entre les États membres.

(¹) Règlement (CE) n° 1543/2000 du Conseil instituant un cadre communautaire pour la collecte et la gestion des données nécessaires à la conduite de la politique commune de la pêche (JO L 176 du 15.7.2000) et autres règlements dans le domaine de la collecte et de la gestion des données de la pêche.

2.3 C'est dans cet objectif que la Commission soumet au Conseil une proposition de règlement relative à «l'établissement d'un cadre communautaire pour la collecte, la gestion et l'utilisation de données dans le secteur de la pêche et le soutien aux avis scientifiques sur la politique commune de la pêche^(?)». Cette proposition, qui fait l'objet du présent avis, a pour finalité d'élaborer des programmes régionaux d'échantillonnage à long terme et bien intégrés, couvrant des données biologiques, économiques, environnementales et sociales, et visant à répondre aux nouvelles demandes induites par la nécessité de progresser vers une gestion de la pêche et vers une approche écosystémique de la gestion de la pêche.

2.4 La proposition vise à ce que le nouveau système de collecte des données couvre l'ensemble du processus, de la collecte des données en mer à leur exploitation par les utilisateurs finals. La proposition est par ailleurs innovante en ce sens qu'elle prévoit la collecte de données environnementales dans le but principal de contrôler l'incidence de l'activité de pêche sur l'écosystème marin, l'application de sanctions économiques pour les États membres qui ne respecteraient pas les normes, l'amélioration de l'accès aux données et de leur utilisation ainsi que la réduction de la charge administrative pour tous les acteurs concernés (simplification).

3. Observations générales

3.1 Afin d'améliorer les avis scientifique, la proposition de règlement établit des normes relatives à la collecte et à la gestion des données biologiques, économiques, environnementales et sociales relatives au secteur de la pêche dans le cadre de programmes pluriannuels. Elle établit également des règles relatives à leur exploitation dans le cadre de la PCP.

3.2 Ces données halieutiques de base doivent permettre d'évaluer l'activité des différentes flottes de pêche, d'élaborer des synthèses par l'exploitation des données recueillies dans le cadre des autres normes communautaires sur la PCP, de calculer les volumes totaux de captures et de rejets par stock et par segment de la flotte, de classer les captures par zone géographique et par période, d'évaluer l'abondance et la répartition des stocks de poissons, d'évaluer l'impact des activités de pêche sur l'environnement, d'évaluer l'incidence de l'activité de pêche, de permettre le suivi des prix des déchargements des navires communautaires et des importations et d'évaluer la situation économique et sociale de l'industrie de la pêche.

3.3 Le financement de ces activités est prévu par le règlement (CE) n° 861/2006 du Conseil, du 22 mai 2006, portant mesures financières communautaires relatives à la mise en œuvre de la politique commune de la pêche et au droit de la mer^(?) sur lequel le Comité a déjà émis un avis^(*).

3.4 La proposition de règlement attache une importance particulière au contrôle de la qualité et à la validation des données collectées, en subordonnant l'approbation financière de la Communauté au contrôle de qualité et au respect des normes de qualité approuvées.

3.5 La collecte et la gestion des données de la pêche ont également fait l'objet d'une autre série de règlements communautaires. Ceux-ci prévoient des dispositions relatives à la

collecte et à la gestion de données concernant les navires de pêche, leurs activités, leurs captures, le contrôle des prix, les captures accidentelles de cétagés et les conditions applicables à la pêche en eau profonde dont il convient de tenir compte dans la proposition de règlement aux fins de l'élaboration d'un système complet et cohérent de collecte de données.

3.6 De façon générale, le Comité accueille favorablement la proposition de règlement. Il est cependant préoccupé par l'augmentation constante du volume de réglementation communautaire qui alourdit la tâche de l'administration. À cet égard, le CESE doute que la proposition de règlement puisse conduire à une «simplification» effective favorisant la réduction des charges administratives pour les États membres comme pour les administrés.

3.7 Par ailleurs, le CESE est extrêmement satisfait que la proposition mette fortement l'accent sur les aspects environnementaux des activités de pêche et qu'elle puisse apporter les données nécessaires à l'application d'une approche écosystémique à la gestion de la pêche.

4. Observations particulières

4.1 La proposition de règlement commence par définir plusieurs concepts clés, tels que: secteur de la pêche, pêche récréative, régions marines, données primaires, données détaillées, données agrégées, échantillonnage axé sur la flotte, navire de pêche communautaire et utilisateurs finals. Pour le CESE, la définition de ce dernier terme qui fait référence aux «personnes physiques ou morales ou [aux] organisations intéressées par l'analyse scientifique des données relatives au secteur de la pêche», n'est pas suffisamment précise. Le Comité estime en effet que cette définition peut s'appliquer à tous. Il propose donc à la Commission de la modifier et d'indiquer plus précisément les véritables utilisateurs finals.

4.2 La Commission définit un programme communautaire pluriannuel pour la collecte de données concernant:

- la pêche commerciale pratiquée par des navires de pêche communautaires dans les eaux communautaires et en dehors de celles-ci;
- la pêche récréative pratiquée dans les eaux communautaires;
- l'aquaculture sur le territoire des États membres et dans les eaux communautaires;
- les entreprises de transformation des produits de la pêche.

4.3 Les États membres élaborent un programme national de collecte des données établi conformément au programme communautaire, incluant les procédures et méthodes à utiliser pour la collecte et l'analyse des données et pour l'estimation de leur exactitude et de leur précision. Les programmes nationaux contiennent en particulier:

- des programmes d'échantillonnage nationaux;
- un programme prévoyant des observateurs en mer, le cas échéant;
- un programme d'études en mer.

^(?) COM(2007) 196 final du 18.4.2007.

^(?) JO L 160 du 14.6.2006.

^(*) NAT/280 — CESE 1490/2005 — JO C 65 du 17.3.2006.

4.4 La proposition de la Commission prévoit que les programmes communautaires et nationaux sont élaborés pour une période de trois années. Les premiers programmes doivent couvrir la période 2008-2010. Considérant qu'il est pratiquement impossible que les programmes puissent débiter en 2008, le Comité recommande à la Commission de lancer leur mise en œuvre en 2009.

4.5 Les États membres coordonnent leurs programmes nationaux avec ceux des autres États membres dans la même région marine et s'efforcent de coordonner leurs actions dans les pays tiers sous la souveraineté ou la juridiction desquels sont placés des eaux de la même région marine, à l'exemple des organisations régionales de la pêche.

4.6 Le Comité scientifique, technique et économique de la pêche (CSTEP) évalue les programmes nationaux, ainsi que toute modification qui y est apportée et l'intérêt scientifique des données à collecter. La Commission approuve les programmes nationaux sur la base de l'évaluation du CSTEP.

4.7 Le Comité approuve le plan de collecte et de gestion des données dans le cadre de programmes pluriannuels. Il souhaite cependant faire remarquer à la Commission que la proposition de règlement ne permet pas de déterminer l'impact que la collecte des données halieutiques pourrait avoir sur le travail quotidien des navires, et notamment celles relatives à l'impact des activités de pêche sur l'environnement. À cet égard, le CESE considère que la collecte des données environnementales doit s'effectuer principalement par le biais d'études en mer réalisées par les États membres dans le cadre de campagnes scientifiques de pêche.

4.8 La Commission innove en établissant qu'elle peut sanctionner les États membres qui ne respectent pas les exigences prévues dans la proposition de règlement, en réduisant voire en suspendant l'aide financière communautaire accordée aux programmes nationaux. Le Comité considère qu'il s'agit d'une proposition appropriée et est convaincu que les États membres rempliront leurs obligations afin d'éviter les sanctions. Il considère cependant que la Commission doit déterminer avec davantage de précision les causes de non-conformité susceptibles d'entraîner l'application de sanctions aux États membres, et prévoir une modulation des corrections financières.

4.9 Comme indiqué au paragraphe 4.3 ci-dessus, les programmes d'échantillonnage nationaux pluriannuels incluent:

- un plan d'échantillonnage des données biologiques adapté à l'échantillonnage axé sur la flotte y compris, le cas échéant, la pêche récréative;
- un plan d'échantillonnage des données écosystémiques permettant d'estimer le degré d'interaction entre les espèces et l'incidence du secteur de la pêche sur l'environnement;
- un plan d'échantillonnage des données économiques et sociales permettant d'apprécier la situation socioéconomique du secteur de la pêche.

4.10 Le Comité répète ce qu'il a déjà exprimé dans son avis portant sur le règlement (CE) n° 861/2006, à savoir que, pour améliorer les avis scientifiques, il faudrait financer, par l'intermédiaire des États membres, les dépenses incombant au secteur communautaire de la pêche en ce qui concerne la réalisation d'études permettant d'évaluer l'incidence des activités de pêche sur l'environnement ainsi que la situation socioéconomique du secteur.

4.11 La Commission prévoit que les États membres veillent à ce que, pour exercer leurs fonctions, les échantillonneurs aient accès:

- à tous les points de débarquement, y compris le cas échéant, les points de transbordement et de transfert vers l'aquaculture;
- aux locaux commerciaux pour la collecte de données économiques.

4.12 Le Comité attire l'attention de la Commission sur la difficulté juridique que pose le libre accès des échantillonneurs aux locaux commerciaux pour la collecte de données économiques. Il lui demande par conséquent de supprimer cette disposition.

4.13 Enfin, il est prévu que les observateurs soient accueillis en mer dans le cadre des programmes nationaux lorsque cela s'avère nécessaire aux fins de la collecte de données halieutiques et d'autre part, afin d'estimer l'abondance et la répartition des stocks, indépendamment des données fournies par la pêche commerciale, et d'évaluer l'incidence de l'activité de pêche sur l'environnement.

4.14 Le CESE estime que les deux systèmes sont nécessaires pour compléter le cadre de collecte des données, mais considère que la Commission doit établir de façon formelle que la responsabilité du financement des programmes d'observation en mer incombe aux États membres. Par ailleurs le Comité souhaite faire valoir auprès de la Commission que, lorsque les navires de pêche sont dans l'impossibilité de prendre des observateurs à bord, par manque manifeste de place ou pour des raisons de sécurité, les programmes d'auto-échantillonnage que devront réaliser les membres d'équipage risquent de leur occasionner une surcharge de travail.

4.15 En ce qui concerne l'évaluation de l'impact des activités de pêche sur l'environnement, le Comité considère que la Commission européenne doit définir avec précision la teneur des données nécessaires à cette évaluation et qui sera chargé de les collecter.

4.16 La proposition de règlement établit que les États membres veillent à ce que les données primaires collectées soient conservées en toute sécurité dans des bases de données informatiques et prennent les mesures nécessaires pour assurer leur traitement confidentiel. De même, les États membres sont responsables de la qualité et de l'exhaustivité des données primaires collectées, ainsi que des données détaillées et agrégées qui en découlent.

4.17 Le Comité considère comme pertinent le fait que ces responsabilités incombent aux États membres, dans la mesure où le caractère confidentiel des données revêt une importance capitale pour les entreprises de pêche.

4.18 Il est capital de préserver cette confidentialité dans la mesure où les bases de données informatiques des États membres contiendront toutes les données primaires correspondant aux documents suivants:

- règlement (CE) 2847/1993 instituant un régime de contrôle applicable à la politique commune de la pêche;
- règlement (CE) 779/1997 instituant un régime de gestion des efforts de pêche en mer Baltique;

- règlement (CE) 104/2000 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture;
- règlement (CE) 2347/2002 établissant des conditions spécifiques d'accès aux pêcheries des stocks d'eau profonde;
- règlement (CE) 812/2004 établissant des mesures relatives aux captures accidentelles de cétacés dans les pêcheries.

Et, en application de la proposition de règlement faisant l'objet du présent avis, les données relatives à:

- l'activité des navires fondée sur les informations découlant de la surveillance par satellite et autres systèmes de surveillance;
- données permettant une estimation du volume total de captures par stock et par segment de la flotte commerciale, y compris les rejets et, le cas échéant, les données relatives aux captures de la pêche récréative;
- les données biologiques requises pour contrôler l'état des stocks exploités;
- les données écosystémiques nécessaires pour évaluer l'incidence de l'activité de pêche et de l'aquaculture sur l'environnement;
- les données permettant d'évaluer le degré d'interaction entre les espèces;

- les données économiques et sociales communiquées par le secteur de la flotte de commerce et par les entreprises de transformation.

4.19 En ce qui concerne la collecte des données permettant d'évaluer le degré d'interaction entre les espèces, le Comité considère qu'étant donné l'ambiguïté et le manque de précision d'une telle évaluation, celle-ci ne pourra être réalisée et demande par conséquent à la Commission d'y renoncer.

4.20 Les États membres transforment les données primaires en séries de données détaillées ou agrégées conformément aux normes internationales pertinentes et aux protocoles adoptés à l'échelle régionale et, en vertu des accords conclus avec la Commission, veillent à ce qu'elles soient transmises à celle-ci et aux organisations scientifiques compétentes.

4.21 Les États membres transmettent les données détaillées et agrégées sous un format électronique sécurisé.

4.22 Ils peuvent refuser de transmettre ces données uniquement s'il y a un risque que des personnes physiques et/ou morales soient identifiées, ou si les utilisateurs finals ne respectent pas les obligations que leur impose la proposition de règlement.

4.23 En ce qui concerne la gestion et l'utilisation des données primaires agrégées, le Comité souligne l'importance de leur caractère confidentiel, en particulier pour celles qui se réfèrent à l'activité des navires fondée sur les informations découlant de la surveillance par satellite, en vertu de quoi il demande à la Commission de leur appliquer un traitement différencié.

Bruxelles, le 26 septembre 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 96/22/CE du Conseil concernant l'interdiction d'utilisation de certaines substances à effet hormonal ou thyrostatique et des substances β -agonistes dans les spéculations animales»

COM(2007) 292 final — 2007/0102 (COD)

(2008/C 10/15)

Le 2 juillet 2007, le Conseil a décidé, conformément 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 6 septembre 2007 (rapporteur: M. JIROVEC).

Lors de sa 438^e session plénière des 26 et 27 septembre 2007 (séance du 26 septembre 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 152 voix pour, 1 voix contre et 3 abstentions.

1. Conclusions

1.1 Le Comité économique et social européen prend acte des mesures proposées par la Commission européenne.

1.2 Le CESE approuve la simplification et la clarification de la législation applicable tant aux citoyens qu'aux entreprises qui proposent des produits pharmaceutiques destinés aux animaux.

1.3 La proposition de directive à l'examen respecte le principe de proportionnalité, étant donné qu'elle ne prévoit que des changements limités découlant des données scientifiques et des avis d'experts les plus récents.

1.4 Les importations en provenance de pays tiers d'espèces animales productrices d'aliments entrent également dans le champ d'application de la proposition de directive.

1.5 La proposition de directive n'est pas contraire aux engagements pris dans le cadre l'OMC.

1.6 L'indisponibilité future de l'œstradiol 17 β et de ses dérivés estérifiés aura une incidence négligeable sur les agriculteurs et sur le bien-être des animaux.

1.7 Il n'est pas nécessaire de fixer des limites maximales à la présence de résidus.

1.8 Les répercussions sur les petites et moyennes entreprises seront, elles aussi, quasi-nulles.

2. Objet de la proposition

2.1 La proposition à l'examen vise à modifier la directive 96/22/CE du 29 avril 1996, modifiée par la directive 2003/74/CE. La proposition de directive interdit la mise sur le marché de certaines substances en vue de leur administration à tout animal dont la viande ou les produits sont destinés à la consommation humaine à des fins autres que celles prévues à l'article 4, point 2.

Liste des substances interdites:

Liste A:

- thyrostatiques,
- stilbènes, dérivés des stilbènes, leurs sels et esters,

— œstradiol 17 β et ses dérivés estérifiés.

Liste B:

— substances β -agonistes.

2.2 Les modifications proposées sont les suivantes:

a) exclure les animaux de compagnie du champ de la législation,

b) interdire totalement l'utilisation d'œstradiol 17 β pour les animaux producteurs d'aliments.

2.3 La Commission propose de n'apporter que des changements très limités, nécessaires pour éviter à l'avenir les souffrances des animaux de compagnies dues à l'absence de traitement approprié et prend en compte l'avis des scientifiques et des experts au sujet de l'œstradiol 17 β (1).

3. Contexte général

3.1 L'article 2, point a), de la directive 96/22/CE du Conseil interdit spécifiquement la mise sur le marché des substances énumérées à l'annexe II en vue de leur administration à des animaux de «toutes les espèces».

3.2 Une comparaison des prix de produits contenant des substances à effet thyrostatique montre que, d'un point de vue économique, leur utilisation est peu intéressante s'agissant des animaux producteurs d'aliments.

3.3 L'utilisation illégale est plutôt liée à la production ou à l'importation illégale de ces substances. Aucun usage illégal de stilbènes, de dérivés de stilbènes et de leurs sels et esters n'a été constaté au cours des cinq dernières années.

3.4 La directive visée ci-dessus ne permet pas d'accorder des autorisations de mise sur le marché pour les produits contenant des substances servant à traiter l'hyperthyroïdie chez les animaux de compagnie.

3.5 En 1981, l'Union européenne a interdit au moyen de la directive 81/602/CEE l'utilisation de substances à effet hormonal pour stimuler la croissance des animaux d'exploitation, notamment de l'œstradiol 17 β .

(1) «Prevention and Control of Animal Diseases» (Prévention et contrôle des maladies animales)
http://ec.europa.eu/food/animal/resources/publications_en.htm.

3.6 Si la directive 96/22/CE visait à l'origine à interdire l'utilisation de l'œstradiol 17 β et de ses dérivés estérifiés pour tous les usages, elle a en définitive simplement réduit les circonstances dans lesquelles l'œstradiol 17 β peut être administré, et ce à des fins autres que la stimulation de la croissance. Ce produit est totalement cancérigène dans la mesure où il exerce à la fois des effets de formation et d'activation de tumeurs.

3.7 Le rapport présenté au Conseil et au Parlement le 11 octobre 2005 conclut que, l'utilisation de substances de substitution telles que les prostaglandines étant répandue, il est possible d'abandonner l'usage du produit susmentionné pour les animaux producteurs d'aliments.

3.8 Les animaux de compagnie atteints d'hyperthyroïdie souffrent souvent de l'absence continue de traitement approprié.

4. Observations

4.1 Le Comité économique et social européen prend acte des mesures proposées par la Commission européenne.

4.2 Les modifications proposées pour l'œstradiol 17 β sont la conséquence directe des activités prévues par l'article 11 bis de la directive 2003/74/CE.

4.3 Les changements proposés sont très limités et nécessaires pour éviter à l'avenir les souffrances des animaux de compagnies dues à l'absence de traitement.

4.4 La proposition à l'examen touche les propriétaires d'animaux, les médecins vétérinaires, l'industrie pharmaceutique vétérinaire et les services d'autorisation des États membres.

4.5 Cette proposition contribuera à assurer un niveau élevé de protection de la santé humaine.

4.6 Toute nouvelle autorisation devra toutefois prendre en compte la possibilité d'une utilisation détournée. Les présentations susceptibles de donner lieu à des abus pourront donc être rejetées.

Bruxelles, le 26 septembre 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° 1924/2006 concernant les allégations nutritionnelles et de santé portant sur les denrées alimentaires»

COM(2007) 368 final — 2007/0128 (COD)

(2008/C 10/16)

Le 26 juillet 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 que par ailleurs il avait déjà fait l'objet de ses avis CESE 308/2004 et CESE 1571/2006, adoptés, respectivement, les 26 février 2004 et 13 décembre 2006 (*), le Comité, lors de sa 438^e session plénière des 26 et 27 septembre 2007 a décidé, par 163 voix pour, 1 voix contre et 7 abstentions, de rendre un avis favorable au sujet de la proposition et de se référer à la position qu'il a soutenue dans les documents susmentionnés.

Bruxelles, le 26 septembre 2007.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

(*) Avis du CESE sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les allégations nutritionnelles et de santé portant sur les denrées alimentaires» — COM(2003) 424 final — 2003/0165 COD (JO C 110 du 30.4.2004) et sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° .../... concernant les allégations nutritionnelles et de santé portant sur les denrées alimentaires» — COM(2006) 607 final — 2006/0195 COD (JO C 325 du 30.12.2006).

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Intégration du commerce mondial et externalisation. Faire face aux nouveaux défis»

(2008/C 10/17)

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 l'*«Intégration du commerce mondial et externalisation. Faire face aux nouveaux défis»*.

La commission consultative des mutations industrielles, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 12 septembre 2007 (rapporteur: M. ZÖHRER; corapporteur: M. LAGERHOLM).

Lors de sa 438^e session plénière des 26 et 27 septembre 2007 (séance du 26 septembre 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 151 voix pour, 1 voix contre et 8 abstentions.

1. Résumé

1.1 Les déplacements des courants d'échange et l'intégration croissante des économies nationales dans le système commercial mondial ont pour origine un certain nombre de facteurs. Parmi ces facteurs, l'un des plus significatifs est le développement de la répartition internationale de la production qui a entraîné l'augmentation du volume d'échanges des moyens de production intermédiaires (biens et services) à différents stades du processus de fabrication. Le commerce des produits intermédiaires est l'un des principaux vecteurs des mutations industrielles et correspond à une forme particulière de la division internationale du travail.

1.2 Dans ce contexte, l'externalisation est mesurée au commerce extérieur de produits intermédiaires, approche qui s'écarte quelque peu de la définition habituelle de cette notion et présente certaines similitudes avec la délocalisation (*offshoring*). Aussi pourrait-on, pour établir la distinction, parler «d'externalisation à l'étranger».

1.3 L'externalisation à l'étranger s'explique par toute une série de raisons, dont la plus importante est le faible coût du travail (salaires et/ou protection sociale moindres). Toutefois, le prix des matières premières ou la proximité de nouveaux marchés en expansion sont également des facteurs déterminants, tout comme peuvent l'être les avantages au niveau des coûts découlant de législations environnementales moins sévères ou d'avantages fiscaux.

1.3.1 L'externalisation à l'étranger n'est pas un phénomène nouveau. Il s'agit d'une organisation de la production basée sur la division du travail dans le cadre de laquelle les entreprises se spécialisent dans les activités pour lesquelles elles sont les plus performantes et les moins chères. Des technologies de l'information et de la communication bon marché accélèrent cette évolution et rendent possible des échanges internationaux dans nombre de nouveaux secteurs, principalement celui des services.

1.3.2 L'existence d'un réseau de transport peu coûteux et efficace est une condition fondamentale pour l'externalisation à l'étranger.

1.4 Les échanges internationaux de marchandises sont quinze fois plus importants aujourd'hui qu'ils ne l'étaient en 1950 et leur part dans le PIB mondial a triplé. Le commerce international des services atteint désormais un taux de croissance comparable à celui des marchandises et augmente plus vite que le PIB. Les services représentent près de 20 % du commerce international.

1.5 De 1992 à 2003, la part des biens intermédiaires et des biens d'équipement dans les importations totales a augmenté (de 52,9 à 54,1 % pour les biens intermédiaires et de 14,9 à 16,6 % pour les biens d'équipement), alors que celle des biens de consommation a légèrement diminué. Dans le secteur des biens intermédiaires, on observe un net déplacement de la demande vers la catégorie des pièces et composants.

1.6 Au niveau régional également, les tendances évoluent très différemment. Si la part des biens intermédiaires dans les importations de l'UE-15, du Japon et des États-Unis a diminué, elle a en revanche augmenté en Chine, en Asie du Sud-Est et dans les nouveaux États membres de l'UE (UE-10).

1.7 La croissance rapide du commerce des services concerne surtout la catégorie «autres services», qui englobe les services aux entreprises. À cet égard, les secteurs des services financiers, informatiques et de l'information sont particulièrement dynamiques. Les grands gagnants de l'externalisation des services sont les États-Unis, l'UE-15 et l'Inde, cette dernière étant le pays qui, en termes relatifs, en a tiré le plus de bénéfices.

1.8 Dans l'ensemble, l'UE a réussi à conserver sa position de leader dans le commerce mondial, tant dans le secteur des biens que dans celui des services. L'économie européenne occupe la première place dans un grand nombre d'industries à contenu technologique moyen et à forte intensité de capital. Son déficit commercial croissant avec l'Asie et ses performances plutôt faibles en matière de technologies de l'information et de la communication sont toutefois préoccupants.

1.9 L'externalisation à l'étranger intensifie les échanges commerciaux, ce qui améliore d'une manière générale le bien-être. Toutefois, le Comité est conscient que tout le monde n'en ressort pas gagnant et qu'il est la plupart du temps plus facile d'identifier les perdants, dans la mesure où les conséquences de l'externalisation sont immédiates (par exemple des travailleurs perdent leur emploi).

1.10 Étant donné que, dans l'ensemble, le commerce de produits intermédiaires évolue favorablement pour l'UE, il convient d'encourager celle-ci à adopter une attitude positive et active à l'égard d'échanges commerciaux libres mais équitables au niveau mondial ainsi qu'une stratégie active face à la mondialisation, étant entendu que la plus grande attention devra être accordée, au sein de l'UE, à la répartition des bénéfices qui en découle.

1.11 L'UE doit défendre un commerce mondial qui garantisse des conditions équitables et un développement économique, social et environnemental durable.

1.12 L'UE devrait être consciente de ses points forts et les développer. En particulier, les secteurs à contenu technologique moyen mentionnés ci-dessus font souvent appel à une capacité d'innovation importante. Toutefois, il est également indispensable d'investir dans de nouveaux domaines, tant sur le plan matériel que des idées.

1.13 Compte tenu du développement que l'externalisation à l'étranger exige, des analyses plus nombreuses et différenciées sont nécessaires. Le Comité recommande à la Commission de faire élaborer des analyses qui incluent également des scénarios éventuels pour le moyen et le court terme, et d'y associer les acteurs concernés. Ces analyses peuvent faire partie des enquêtes sectorielles effectuées dans le contexte de la nouvelle politique industrielle et pourraient servir de base aux débats menés dans le cadre du dialogue social sectoriel.

1.14 La stratégie de Lisbonne renferme les principales réponses aux défis que posent à l'Union européenne l'intégration du commerce mondial et l'externalisation croissante de la production à l'étranger. À cet égard, le Comité souligne que les points suivants sont décisifs si l'on veut que l'Europe soit compétitive et capable de s'adapter à la mondialisation:

- l'achèvement et le renforcement du marché intérieur;
- la promotion de l'innovation;
- la stimulation de l'emploi.

2. Motivation et contexte de l'avis

2.1 Les déplacements des courants d'échange et l'intégration croissante des économies nationales dans le système commercial mondial ont pour origine un certain nombre de facteurs (la libéralisation des échanges, la réduction des coûts de transport et de communication, la hausse des revenus, l'accélération de la division internationale du travail, etc.). Parmi ces facteurs, l'un des plus significatifs est le développement de la répartition internationale de la production qui a entraîné l'augmentation du volume d'échanges des moyens de production intermédiaires (biens et services) à différents stades du processus de fabrication. Cet essor du commerce intermédiaire (appelé ici «externalisation») témoigne de la réorganisation qu'ont subie de nombreux processus de production au niveau mondial et régional et tend à toucher de nombreux secteurs de l'économie des services.

2.2 Les traditionnels avantages comparatifs qui caractérisent la qualification professionnelle des travailleurs et la valeur technologique des produits et processus de production issus des pays industrialisés semblent être confrontés à une pression plus soutenue ayant des origines diverses. L'UE fait face à un contexte qui évolue rapidement et à de nouveaux concurrents qui sont apparus dans de nombreux secteurs industriels et dans le domaine des services à forte valeur ajoutée. Ainsi, les entreprises européennes rencontrent des défis qui se multiplient rapidement.

2.3 Le commerce des produits intermédiaires est l'un des principaux vecteurs de mutations industrielles et correspond à une forme particulière de la division internationale du travail qui remplace rapidement des formes d'internationalisation plus traditionnelles. De toute évidence, la globalisation des marchés associée au progrès technologique a donné lieu à la division du processus de production d'un produit donné en plusieurs étapes successives, en amont et en aval, fréquemment réparties entre plusieurs pays.

2.4 Le présent avis examinera en premier lieu la manière dont les développements dans les pays asiatiques (la Chine et l'Inde pour l'essentiel) ainsi que l'intégration des nouveaux États membres de l'UE déterminent le phénomène d'externalisation des biens/services au niveau mondial. Il analysera ensuite si et, dans l'affirmative, dans quelle mesure, l'UE est fragilisée par l'émergence de nouvelles puissances commerciales mondiales et par le changement que subissent de ce fait les avantages comparatifs, au niveau mondial et plus spécifiquement sur les marchés où l'UE occupe la première place. Ces marchés correspondent essentiellement à des secteurs caractérisés par des technologies de niveau moyen et des biens à forte intensité de capital, comme par exemple l'industrie automobile ou pharmaceutique ou la fabrication de matériels spécialisés.

2.5 Le présent avis ne traitera pas des délocalisations, dans la mesure où ce thème a déjà fait l'objet d'un avis du Comité.

2.6 En résumé, nous sommes ici confrontés à un intéressant phénomène industriel qui obligera les entreprises européennes à développer les avantages concurrentiels dont elles ont bénéficié jusqu'à présent mais qui ne leur sont plus garantis, et ce même dans des secteurs tout à fait nouveaux comme l'économie des services. Si nous sommes en mesure d'analyser ce processus, nous pourrions identifier les secteurs qui sont ou qui deviendront faibles et prévenir les acteurs industriels européens afin qu'ils adoptent de manière anticipée les décisions appropriées.

3. L'évolution du commerce mondial

3.1 L'analyse qui figure ci-après repose sur une étude publiée dans le numéro 259 d'octobre 2006 des «Economic Papers» de la Direction générale de l'économie et des finances de la Commission européenne (1).

3.1.1 Cette étude porte sur la période de 1990 à 2003, une période intéressante dans la mesure où des changements déterminants pour l'Europe se sont produits au début des années quatre-vingt-dix dans le commerce mondial. La République populaire de Chine a participé plus intensivement au commerce international, et a fini par adhérer à l'Organisation mondiale du commerce. La réalisation du marché commun s'est poursuivie et a permis d'approfondir l'intégration au sein de l'UE. Le marché intérieur s'est étendu à la suite de l'ouverture politique et économique des pays d'Europe centrale et orientale et de leur intégration dans l'UE. Au début de cette période, l'Union était formée de 12 États membres; elle en compte aujourd'hui 27.

3.1.2 Dans le même temps, des changements fondamentaux ont également eu lieu en Inde, en Russie et en Amérique latine (surtout au Brésil), changements qui ont renforcé la position de ces pays dans le commerce mondial.

(1) *Economic Papers*, numéro 259: «Global trade integration and outsourcing: How well is the EU coping with the new challenges» par Karel Havik et Kieran McMorrow.

3.1.3 Au moment où l'étude a été clôturée, aucune donnée fiable n'était encore disponible pour la période après 2003, de sorte qu'il est impossible de donner des informations précises sur l'évolution de la situation. Toutefois, on peut considérer que les tendances exprimées dans l'étude concernant l'UE-10 s'appliquent également à la Bulgarie et la Roumanie. C'est ce que montre l'exemple de l'industrie textile, qui confirme plutôt le rythme de l'évolution mise en évidence.

3.2 Le volume des échanges internationaux de marchandises est quinze fois plus important aujourd'hui qu'il ne l'était en 1950 et leur part dans le PIB mondial a triplé. Le commerce international des services atteint désormais un taux de croissance comparable à celui des marchandises (environ 6 % en moyenne par an depuis 1990) et augmente plus vite que le PIB. Les services représentent près de 20 % du commerce international.

3.2.1 Si l'évolution générale est plutôt stable, on constate toutefois de nettes différences concernant les taux de croissance des différentes catégories de produits et de services.

3.2.2 Comme nous l'avons mentionné dans l'introduction, la division internationale du travail est l'un des principaux vecteurs de l'évolution du commerce mondial. Elle a pour résultat une progression constante du commerce intermédiaire de biens et de services. Cet essor du commerce intermédiaire (p. ex. de biens semi-finis, pièces et composants) ou «externalisation» atteste la réorganisation de nombreux processus de production sur une base mondiale ou régionale plutôt que nationale et reflète l'augmentation considérable du flux d'investissements directs étrangers qui sont passés de moins de 5 % du PIB mondial en 1980 à plus de 15 % de celui-ci à la fin des années quatre-vingt-dix. À cet égard, il faut toutefois souligner que tous les investissements directs étrangers ne sont pas automatiquement liés à l'externalisation.

3.2.3 La mondialisation des systèmes de production qui, en liaison avec le développement de technologies de l'information et de la communication (TIC) efficaces, débouche sur l'externalisation ou, pour utiliser un autre terme, la «spécialisation verticale», gagne également de nombreux domaines du secteur des services.

3.2.4 L'internationalisation des processus de production aux niveaux régional et mondial stimule de plus en plus les échanges entre industries et entre entreprises. Les exportations d'une industrie donnée d'un pays dépendent de plus en plus des importations de biens intermédiaires produits par la même industrie ou la filiale d'une multinationale.

3.3 *Aperçu du commerce par stade de production*

3.3.1 Sur la base de la classification par grandes catégories économiques des Nations unies (*Broad Economic Categories, BEC*), les biens peuvent être classés en fonction de leur utilisation finale (p. ex.: biens intermédiaires, de consommation ou d'équipement).

3.3.2 De 1992 à 2003, la part des biens intermédiaires et des biens d'équipement dans les importations totales a augmenté (de 52,9 à 54,1 % pour les biens intermédiaires et de 14,9 à 16,6 % pour les biens d'équipement), alors que celle des biens de consommation a légèrement diminué. Dans le secteur des biens intermédiaires, on observe un net déplacement de la

demande vers la catégorie des pièces et composants, surtout dans le secteur de l'industrie automobile et des technologies de l'information et de la communication.

3.3.3 Au niveau régional également, les tendances évoluent très différemment. Si la part des biens intermédiaires dans les importations de l'UE des Quinze, du Japon et des États-Unis a diminué, elle a en revanche augmenté en Chine, en Asie du Sud-Est et dans les nouveaux États membres de l'UE (UE-10).

3.4 Ces observations ne prennent pas en compte le commerce et les tendances dans l'UE des Quinze (15). Il convient toutefois de souligner que c'est de loin au sein de celle-ci qu'ont lieu la plus grande partie des échanges des différents États membres de l'UE (de deux-tiers à 80 %). L'externalisation n'est par conséquent mesurée qu'au commerce extérieur de produits intermédiaires, approche qui s'écarte de la définition habituelle et présente certaines similitudes avec la délocalisation. Aussi pourrait-on, pour établir la distinction, parler «d'externalisation à l'étranger».

4. Les raisons de l'essor de l'externalisation à l'étranger

4.1 Si les raisons pour lesquelles une entreprise décide de transférer ses activités commerciales à l'étranger en bloc ou en partie sont nombreuses et variées, le faible coût du travail semble actuellement être la principale. Toutefois, d'autres facteurs tels que des matières premières moins chères ou la proximité de marchés en expansion jouent également un rôle important. Une faible productivité, l'incertitude juridique, le manque d'infrastructures, des conditions commerciales défavorables (par exemple, droits de douane, normes) ainsi que l'absence de possibilités de contrôle et de réaction lorsque des problèmes surviennent peuvent influencer négativement une telle décision.

4.2 Le fait que les entreprises déplacent leurs centres de production ou se procurent ailleurs des biens qu'elles fabriquaient auparavant elles-mêmes n'est pas nouveau. Remplacer le travail national par le travail étranger est, depuis des années, une pratique courante dans tous les pays industrialisés. L'externalisation est synonyme de division du travail et d'entreprises qui restent compétitives et gardent la maîtrise des coûts en se spécialisant dans les activités où elles excellent. L'élément nouveau, c'est qu'au cours des dernières années, les technologies de l'information et de la communication (TIC) ont permis d'externaliser toute une série de nouveaux services ainsi que la production de biens. À l'heure actuelle, des technologies de l'information et des communications peu onéreuses permettent aux entreprises d'externaliser la plupart des activités qui peuvent être reproduites/gérées sous forme numérique, par exemple des supports IT, arrières-guichets, centres d'appel, la programmation de logiciels et certaines activités de R&D.

4.2.1 De la même manière, les TIC ont également permis d'externaliser davantage la production de biens, dans la mesure où il est désormais possible de se procurer les intrants intermédiaires auprès de multiples fournisseurs. Les techniques de production «juste à temps» reposent pour une grande part sur les TIC, qui permettent de coordonner simultanément, à des distances plus ou moins grandes, la fabrication et la livraison de pièces et de composants provenant de producteurs différents.

4.3 Normalement, ce qui est externalisable peut également être externalisé à l'étranger. L'externalisation à l'étranger peut consister dans le transfert de certaines tâches d'une entreprise à l'étranger ou à un fournisseur indépendant.

S'il ne s'agit pas d'un phénomène nouveau, le développement rapide des TIC et la baisse du coût des communications qui en découle ont toutefois introduit dans le circuit du commerce international un grand nombre de nouveaux intrants, en particulier dans le secteur des services. À l'heure actuelle, des services tels que la conception architecturale, la lecture des rayons X en radiologie ou certains services juridiques peuvent être transférés à l'étranger. Le développement des TIC a donc intensifié les échanges commerciaux internationaux en abaissant le coût des transactions et en permettant la commercialisation de nouveaux biens. Ceci n'est pas sans rappeler l'impact du système international de conteneurisation dans les années cinquante, qui a notamment été à l'origine de l'essor du commerce international ⁽²⁾.

4.4 Le présent avis se concentrera sur l'externalisation à l'étranger. Toutefois, dans le débat politique général, cette notion est souvent associée à la question des investissements directs étrangers (IDE). Par exemple, certains développements sont souvent présentés comme des formes d'externalisation/externalisation à l'étranger mais font en réalité partie d'une extension des activités commerciales à l'étranger afin de pourvoir aux besoins des marchés locaux. Pour savoir si le transfert d'une unité de production constitue une externalisation à l'étranger, il faut déterminer quel marché doit être couvert. L'extension des opérations commerciales à l'étranger dans le seul but de servir des marchés étrangers (IDE horizontal) n'aura pas nécessairement, même à court terme, des effets négatifs sur l'emploi dans le pays d'origine. Au contraire, elle peut avoir des conséquences très positives à la fois en termes de profit et d'emploi au siège de l'entreprise.

4.5 Bien entendu, les entreprises ne transfèrent pas leur production uniquement pour bénéficier d'une main-d'œuvre moins chère (salaires et/ou protection sociale moindres) ou pour se rapprocher de certains marchés. Leur démarche peut également être motivée par des coûts moins élevés liés à des législations environnementales moins strictes ou à des avantages fiscaux. Un exemple intéressant d'externalisation récente à l'étranger est celui de l'industrie européenne du ciment. En raison de la forte augmentation du prix de l'énergie en Europe (due notamment au système commercial de l'UE concernant les émissions de CO₂) et de la limitation directe des émissions de CO₂ appliquée à l'industrie, certains producteurs européens de ciment ont externalisé la production de clinker en Chine.

4.6 Enfin, et c'est un facteur très important, un système de transport efficace et bon marché est une condition fondamentale pour l'externalisation à l'étranger.

5. L'externalisation de la production des marchandises

5.1 L'externalisation, définie dans l'étude comme le transfert de certaines parties de la production à des fournisseurs externes ou à des établissements propres implantés en dehors de l'UE, reflète les facteurs suivants:

⁽²⁾ La conteneurisation est un système intermodal de transport de cargaisons générales ou de produits en lots utilisant des conteneurs répondant aux normes ISO. Les marchandises peuvent être aisément transportées d'un endroit à l'autre dans ces conteneurs, qui peuvent être chargés sur des bateaux, des camions, des trains ou des wagons, et des avions. Le concept de conteneurisation est considéré comme une innovation essentielle en matière de logistique, ayant révolutionné le transport de marchandises au XX^e siècle et contribué à une baisse spectaculaire des prix du transport.

- l'internationalisation des structures de production et l'augmentation des investissements étrangers directs mondiaux stimulent les échanges commerciaux au niveau mondial;
- la part des biens intermédiaires (surtout les pièces et composants) et des biens d'équipement dans les importations mondiales croît. Partant, les échanges entre industries et entre entreprises augmentent également;
- on note une nette augmentation des échanges commerciaux complémentaires entre les pays industrialisés et les pays en développement ou émergents. La part des biens intermédiaires dans les importations dans l'UE des Quinze, aux États-Unis et au Japon diminue, alors qu'elle augmente dans le même temps chez leurs partenaires régionaux moins avancés;
- l'externalisation de certaines parties de la production est une caractéristique particulière de l'industrie automobile et des technologies de l'information et de la communication, étant donné que les entreprises de ces secteurs opèrent au niveau mondial.

6. L'externalisation des services

6.1 Le commerce mondial des services a connu un essor rapide depuis le milieu des années quatre-vingt-dix. Il a atteint des taux de croissance similaires à ceux du commerce de marchandises et progresse donc plus rapidement que le PIB. La part des services dans le PIB global est passée de 3,8 % en 1992 à 5,7 % en 2003.

6.2 Alors que le taux de croissance du secteur des transports et du tourisme est proche de celui du PIB, la catégorie «autres services», qui comprend les services aux entreprises, enregistre une croissance rapide. À cet égard, les secteurs des services financiers, informatiques et de l'information sont particulièrement dynamiques.

6.3 Si l'on compare les résultats nets (les exportations moins les importations) on constate que les grands gagnants de l'externalisation des services sont les États-Unis, l'UE des Quinze et l'Inde, cette dernière étant le pays qui, en termes relatifs, en a tiré le plus de bénéfices.

7. Les points forts et les points faibles de l'UE

7.1 Depuis 1990, l'UE a réussi à conserver dans l'ensemble sa position de leader dans le commerce mondial, tant dans le secteur des biens que dans celui des services. Cela est dû en partie au fait que la phase d'investissements lourds du processus de rattrapage global du début des années quatre-vingt-dix a favorisé les industries produisant des biens à forte intensité de capital, domaine dans lequel la position de l'Europe est relativement forte. L'UE occupe la première place dans un grand nombre d'industries caractérisées par des technologies de niveau moyen et des biens à forte intensité de capital. Ses points forts sont plus particulièrement les secteurs de la production automobile mondiale, l'industrie pharmaceutique, les équipements spéciaux ainsi que les services financiers et les services aux entreprises.

7.1.1 L'excédent du commerce extérieur de l'UE est passé de 0,5 à 1,5 % du PIB entre 1992 et 2003, et contribue fortement à sa croissance.

7.1.2 L'un des principaux atouts de l'UE est indubitablement son marché intérieur, qui offre non seulement un cadre juridique stable, mais représente également un marché domestique tout aussi grand. Depuis l'élargissement, une partie de l'externalisation a lieu dans les nouveaux États membres.

7.1.3 En ce qui concerne l'externalisation à l'étranger, l'étude constate, dans certains domaines de production tels que l'industrie automobile, une tendance à la concentration régionale (les nouveaux États membres pour l'UE-15, le Mexique et le Brésil pour les États-Unis, l'Asie du Sud-Est et la Chine pour le Japon). Cela s'explique surtout par les coûts liés à l'éloignement géographique (par exemple les frais de transport). Ces coûts jouent cependant un rôle moins important dans les secteurs des nouvelles technologies et des services.

7.2 Dans le même temps, l'étude montre que certains domaines sont motivés à préoccupation. Sur le plan géographique, le déficit commercial avec l'Asie en général ne cesse de croître et, sur le plan technologique, les performances de l'UE en matière de technologies de l'information et de la communication sont plutôt faibles. Un élément particulièrement important à cet égard est le fait que quelques pays en développement aspirent à s'élever rapidement dans la chaîne de valeur et investissent dès lors beaucoup dans la recherche-développement et la formation.

7.2.1 Jusqu'à présent, dans le commerce mondial, l'Asie a principalement rencontré le succès dans des domaines tels que les TIC, qui étaient considérées par les Européens comme relativement moins importantes que l'automobile, l'industrie pharmaceutique ou la chimie. Au cours des quinze dernières années, nombre de pays asiatiques se sont spécialisés dans l'exportation de produits issus des TIC ⁽³⁾. Il faut s'attendre à ce que ces pays, dans le cadre de leur développement ultérieur, se tournent également vers les industries dominées jusqu'ici par l'UE (comme le montre l'exemple de l'industrie textile).

7.2.2 Les structures commerciales de l'UE et de la Chine sont fortement complémentaires, l'UE étant spécialisée dans la moyenne-haute technologie et les biens capitaux, et la Chine se concentrant sur les produits de faible technologie, à forte intensité de main-d'œuvre et en rapport avec les TIC. Cette complémentarité se traduit par des tendances commerciales favorables à l'UE, de nombreux États membres jouissant actuellement d'avantages considérables en ce qui concerne leur pouvoir de fixation des prix par rapport à des puissances commerciales émergentes comme la Chine. Ces conclusions suggèrent que les processus de rattrapage de grandes économies émergentes telles que la Chine peuvent être mutuellement bénéfiques, et engendrer d'importantes hausses du revenu par habitant, tant pour le monde développé que celui en développement.

7.2.3 Actuellement, la délocalisation de services vers l'Inde est (encore) peu significative sur le plan macroéconomique.

⁽³⁾ Les sites de production bon marché, qui, souvent, traitent aussi des produits coûteux de haute technologie et utilisent du savoir-faire en provenance des États-Unis ou d'Europe, ont permis de commercialiser à un prix abordable des articles tels que les ordinateurs ou les téléphones mobiles, auxquels ont ainsi accès une large catégorie de consommateurs.

7.3 À moyen ou à long terme, l'UE est susceptible d'être confrontée aux problèmes suivants en matière de commerce extérieur:

7.3.1 Les bonnes performances enregistrées par l'UE dans les années quatre-vingt-dix s'expliquent pour une bonne partie par les bénéfices retirés de la première phase, riche en investissements, de la libéralisation du commerce mondial, un scénario qui ne se répétera pas éternellement.

7.3.2 L'UE montre des signes de faiblesse dans un grand nombre de secteurs des technologies de pointe, en particulier les technologies de l'information et de la communication.

7.3.3 L'Asie est en train de devenir un concurrent potentiel dans certains des principaux segments de l'UE. Les Chinois, qui produisent à bas prix, domineront vraisemblablement une large part des industries nécessitant des technologies de niveau moyen et une main-d'œuvre importante. Les conséquences en seront plus importantes pour l'UE que pour les États-Unis ou le Japon.

8. Les gagnants et les perdants de l'externalisation et de l'externalisation à l'étranger

8.1 L'externalisation à l'étranger génère une intensification des échanges, souvent en ce qui concerne de nouveaux types d'intrants et de nouveaux secteurs. Les études théoriques et empiriques ayant montré que le commerce induit le bien-être, l'externalisation à l'étranger devrait donc permettre d'accroître le bien-être mondial. Cette analyse est toutefois compliquée par le fait que les avantages en matière de coûts qui sont à l'origine de la décision d'externaliser une production à l'étranger peuvent être la conséquence de législations moins sévères en matière de protection de l'environnement et notamment concernant les effets sur l'environnement au niveau global. Toutefois, si tel n'est pas le cas, nous pouvons partir du principe que l'externalisation à l'étranger augmente le bien-être mondial. Par ailleurs, il est notoire qu'en matière d'échanges commerciaux, il y a des gagnants et des perdants. La question qui se pose est de savoir à qui l'externalisation croissante à l'étranger profitera-t-elle en Europe et à qui portera-t-elle préjudice.

8.1.1 Lorsqu'une entreprise décide d'externaliser une tâche spécifique, cette décision peut se révéler être un mauvais choix et ce, pour plusieurs raisons. Il est possible que les clients n'apprécient pas d'être pris en charge par des centres d'appel à l'étranger, que les biens intermédiaires ne présentent pas la qualité requise et ne soient pas livrés aux entreprises dans les délais convenus, que des malentendus liés à des différences culturelles surgissent entre les entreprises et les clients ou au niveau international ou que des informations confidentielles soient dévoilées à des concurrents.

8.1.2 Pour les besoins de notre analyse, nous devons toutefois partir du principe que la décision prise par une entreprise (ou un gouvernement) d'externaliser ou d'externaliser à l'étranger est un succès. Qui seront dès lors les gagnants et les perdants?

8.2 Les gagnants

8.2.1 Les entreprises européennes qui se lancent dans l'externalisation et l'externalisation à l'étranger.

Ces entreprises pourront bénéficier d'une réduction des coûts parfois considérable, principalement en raison d'une main-d'œuvre moins chère. À long terme, elles pourront également avoir accès à de nouveaux effectifs qualifiés, que ce soit directement, au travers du déplacement de leurs propres installations ou indirectement, au travers de l'externalisation à l'étranger des fournisseurs locaux. Par ailleurs, dans certains cas, les entreprises qui ont transféré leurs activités dans des pays européens dont les marchés du travail sont bien réglementés pourront gérer leurs volumes de main-d'œuvre avec plus de souplesse. L'externalisation d'une activité à l'étranger peut également être à l'origine du développement de nouveaux marchés. Grâce aux installations de production locales, des entreprises européennes peuvent proposer des biens et des services à des prix permettant de les vendre dans des pays à faibles salaires.

8.2.2 Les pays européens prestataires de produits et de services externalisés et externalisés à l'étranger.

Depuis l'adhésion de douze nouveaux États membres en 2004 et 2007, l'Union européenne comporte un certain nombre de fournisseurs importants de produits et services externalisés et externalisés à l'étranger. Toutefois, certains pays de l'UE-15, en particulier l'Irlande, ont également tiré profit du fait qu'ils ont accueilli sur leur territoire des activités externalisées. Les avantages de l'externalisation à l'étranger pour les pays qui accueillent les activités concernées sont très clairs: création d'emplois et augmentation des investissements à court terme, transfert de technologies et de compétences au bénéfice des populations locales à long terme.

8.2.3 Les consommateurs des produits et services externalisés et externalisés à l'étranger.

Ces produits et services pourront être moins chers pour les consommateurs. Selon certaines estimations, la mondialisation de l'industrie de matériel informatique a conduit à une baisse de 10 à 30 % du prix des semi-conducteurs et des puces à mémoire dans les années quatre-vingt-dix. Un autre avantage pour le consommateur est l'extension des heures d'ouverture des bureaux dans nombre d'industries de services, par exemple parce le centre d'appel d'une entreprise situé à Bangladore peut être contacté après 17 heures GMT/CET. En fonction du volume que représentent l'externalisation et l'externalisation à l'étranger par rapport au total des biens et services concernés, la baisse des prix fera fléchir l'inflation et, partant, conduira à une augmentation du pouvoir d'achat.

8.3 Les perdants

8.3.1 Les salariés européens qui perdent leur emploi du fait de l'externalisation ou de l'externalisation à l'étranger.

Les salariés qui perdent leur emploi du fait de l'externalisation ou de l'externalisation à l'étranger sont bien évidemment les

perdants immédiats de ce système. Ceux qui perdent leur emploi dans ce contexte constituent un petit groupe concentré durement touché par rapport au groupe beaucoup plus nombreux et varié des gagnants de l'externalisation et de l'externalisation à l'étranger qui (à l'exception éventuellement des entreprises) n'en tireront que des bénéfices relativement peu importants sur le plan individuel. Cette dichotomie entre gagnants et perdants met la politique de l'externalisation au niveau de la plupart des autres débats sur le libre-échange et la concurrence étrangère. Grâce au «Fonds européen d'ajustement à la mondialisation» créé par le Conseil sur l'insistance de la Commission, l'UE dispose d'un instrument lui permettant — même si ses moyens sont limités — de prêter main-forte à ce groupe de «perdants».

8.3.2 Les entreprises européennes qui ne sont pas en mesure d'adopter des «bonnes pratiques» en ayant recours à ces mécanismes.

Le problème essentiel auquel est aujourd'hui confrontée l'Europe est la lenteur avec laquelle croît la productivité. La mondialisation s'accélérait, l'externalisation et l'externalisation à l'étranger deviennent un impératif concurrentiel pour un nombre de plus en plus grand d'entreprises. Celles qui ne sont pas en mesure de modifier leurs opérations en ayant recours à l'externalisation et à l'externalisation à l'étranger de certains intrants ou tâches intermédiaires, seront désavantagées sur le plan de la compétitivité par rapport à leurs concurrentes européennes et non européennes en mesure de le faire. Leur croissance risque par conséquent d'être moins rapide, et elles seront poussées par le marché, ou choisiront elles-mêmes, de transférer l'ensemble de leur production en dehors de leur pays d'origine. Dans les deux cas de figure, cette opération s'accompagnera de pertes d'emplois plus importantes que si l'externalisation ou l'externalisation à l'étranger avaient pu être réalisées à un stade plus précoce.

9. Mesures à prendre et recommandations

9.1 Le Comité a eu l'occasion de se prononcer à diverses reprises dans le passé sur le thème du commerce mondial et de la mondialisation⁽⁴⁾, et plus récemment dans un avis intitulé «Les défis et chances de l'UE dans le contexte de la globalisation» (REX/228 — Rapporteur: M. MALOSSE). Dans cet avis, le Comité s'est notamment prononcé en faveur d'une stratégie commune face à la mondialisation, d'un État de droit planétaire, d'une ouverture commerciale équilibrée et responsable, d'une intégration accélérée et d'une mondialisation à visage humain.

9.1.1 Étant donné que, dans l'ensemble, le commerce de produits intermédiaires évolue favorablement pour l'UE, il convient d'encourager celle-ci à adopter une attitude positive et active à l'égard d'échanges commerciaux libres au niveau mondial ainsi qu'une stratégie active face à la mondialisation, étant entendu que la plus grande attention devra être accordée à la répartition des bénéfices qui en découleront ainsi qu'au débat politique. Dans le cadre de celui-ci, l'UE doit défendre un commerce mondial qui garantisse des conditions équitables et un développement économique, social et environnemental durable.

(4) — REX/182 — «La dimension sociale de la mondialisation», mars 2005

— REX/198 — «Préparation de la 6^e conférence ministérielle de l'OMC», octobre 2005

— SOC/232 — «Qualité de la vie professionnelle, productivité et emploi face à la mondialisation et aux défis démographiques», septembre 2006

— REX/228 — «Les défis et chances de l'UE dans le contexte de la globalisation», mai 2007.

9.1.2 L'UE doit davantage orienter sa politique commerciale vers l'amélioration des normes sociales et environnementales au niveau mondial et adopter une approche qui conjugue solidarité et intérêts individuels, dont tous les citoyens puissent tirer profit. Il y a lieu de poursuivre la suppression des barrières non tarifaires aux échanges, surtout dans les secteurs où des entreprises européennes sont discriminées. S'agissant de l'externalisation à l'étranger, le Comité insiste sur la nécessité d'améliorer la protection de la propriété intellectuelle.

9.1.3 Le débat en cours sur le changement climatique, les émissions de gaz à effet de serre et le développement durable aboutira de plus en plus à une réévaluation de nombreux aspects de la mondialisation, y compris le commerce. Les pays en développement cherchent déjà à obtenir davantage d'aide, ou à développer leurs capacités, en matière d'utilisation de technologies plus propres. L'on veillera à recourir à des modes de transport plus propres, ayant une meilleure efficacité énergétique, en particulier le transport maritime, le cas échéant. Les considérations environnementales auront davantage de poids dans les décisions relatives aux futurs lieux d'implantation des usines et à la distribution ultérieure des marchandises. Le Comité se tourne dès lors vers la Commission pour qu'elle entreprenne, dans les domaines où elle ne le fait pas déjà, des études distinctes sur le commerce en tant qu'élément du vaste débat sur le changement climatique.

9.2 L'UE devrait être consciente de ses points forts et les développer. En particulier, les secteurs à contenu technologique moyen mentionnés plus haut font souvent appel à une capacité d'innovation très importante. Toutefois, il est également indispensable d'investir dans de nouveaux domaines, que ce soit au niveau matériel ou des idées. Le 7^e programme-cadre (2007-2012) fournit à cet égard quelques pistes. Il convient de poursuivre sur cette voie et de l'approfondir ⁽⁵⁾.

9.3 Compte tenu du développement spectaculaire de l'externalisation à l'étranger en particulier, il est urgent d'effectuer des analyses plus nombreuses et différenciées (sur base sectorielle, régionale, etc.), d'autant que l'étude mentionnée dans le présent avis ne fournit qu'un aperçu très général et ne prend pas en compte les évolutions récentes.

9.3.1 Les derniers élargissements de l'Union européenne ont créé de nouvelles ouvertures pour l'externalisation vers les nouveaux États membres. Sachant que dans ce cas de figure, les gagnants comme les perdants font partie de la Communauté, il convient d'analyser le phénomène en profondeur. Si l'on considère que l'externalisation vers les nouveaux et les futurs États membres peut contribuer utilement à la stratégie de cohésion, la logique veut que l'on étudie également son incidence sur l'orientation future des instruments financiers communautaires correspondants.

9.3.2 Il n'existe pas non plus d'études détaillées concernant les autres conséquences de l'externalisation sur l'emploi et les qualifications.

9.3.3 Le Comité recommande à la Commission de faire réaliser des analyses qui incluent également des scénarios éventuels pour le moyen et le court terme et d'y associer les acteurs concernés. Les enquêtes réalisées auprès des décideurs dans les entreprises donnent parfois une vision des choses différente de celle que présentent les statistiques commerciales.

9.3.4 Ces analyses peuvent faire partie des enquêtes sectorielles menées dans le cadre de la nouvelle politique industrielle

et pourraient servir de base aux débats menés dans le contexte du dialogue social sectoriel, qui disposerait ainsi d'un instrument supplémentaire pour maîtriser et anticiper les changements (cf. à cet égard différents avis de la CCMI et du CESE).

9.4 La stratégie de Lisbonne fournit les principales réponses aux défis que posent à l'Europe l'intégration du commerce mondial et l'externalisation croissante de la production européenne à l'étranger. Le CCMI souligne à cet égard que les points suivants sont décisifs si l'on veut que l'Europe soit compétitive et capable de s'adapter à la mondialisation:

- l'achèvement et le renforcement du marché intérieur;
- la promotion de l'innovation;
- la stimulation de l'emploi.

9.4.1 La poursuite du développement et de l'élargissement du marché intérieur dans le but d'optimiser la libre-circulation des marchandises, des services, des personnes et des capitaux contribuera de manière significative au renforcement de la concurrence, ce qui stimulera les entreprises, l'innovation et la croissance.

9.4.2 L'achèvement du marché intérieur ne pourra être réalisé que si la législation est effectivement et correctement mise en œuvre et entrée en vigueur. La Commission et le Conseil doivent veiller à ce que les États membres respectent les délais prévus en la matière.

9.4.3 Pour que l'Europe soit compétitive sur le marché mondial, il est crucial de développer les technologies et d'attirer l'innovation dans l'Union. Ceci permettra d'augmenter le nombre des emplois hautement qualifiés dans l'UE et, partant, de rendre l'Union plus attrayante pour les entreprises et les investissements.

9.4.4 Pour encourager l'innovation, il est indispensable de disposer d'une procédure de brevet abordable et simple. Actuellement, le brevet européen visant à protéger une invention est considérablement plus cher et plus compliqué à obtenir que le brevet américain. Il y a lieu de mettre en œuvre un brevet communautaire abordable.

9.4.5 Il convient de mener une action concertée pour atteindre le plus rapidement possible l'objectif des 3 % du PIB fixé à Lisbonne concernant les dépenses nationales pour la recherche et le développement. Comme l'indiquent les chiffres clés de la science, de la technologie et de l'innovation publiés par la Commission le 11 juin 2007, 85 % des retards dans la réalisation de cet objectif sont imputables au faible niveau d'investissement des entreprises. Simultanément, une haute intensité de R&D ne peut être atteinte que si l'engagement important du secteur privé s'accompagne d'investissements publics élevés. Le secteur public de l'UE (c'est-à-dire les États membres) doit donc continuer à investir dans la R&D, afin que des activités de recherche-développement puissent ensuite se déployer dans le secteur privé. Par ailleurs, les gouvernements devraient proposer des mesures de financement innovantes afin d'encourager les investissements dans la recherche et le développement.

9.4.6 Les investissements dans les technologies de l'information et de la communication renforceraient l'efficacité de la gestion et accéléreraient les relations entre les consommateurs et les marchés en Europe. Le développement d'un réseau global de connexions internet à large bande doit être considéré comme une tâche prioritaire.

⁽⁵⁾ Voir à ce sujet l'avis du CESE (INT/269) sur le 7^e programme-cadre, décembre 2005.

9.5 Dans le contexte ainsi tracé, la politique de l'emploi revêt une importance particulière. D'une part, il s'agit d'offrir de nouvelles possibilités d'emploi à ceux qui perdent leur travail du fait de l'externalisation et de l'externalisation à l'étranger. D'autre part, il y a lieu de maintenir les exigences en matière de qualification et de capacité d'adaptation des travailleurs. Les travailleurs qui perdent leur emploi du fait d'une délocalisation ont toujours plus de mal à retrouver un nouveau poste. Il y a seulement quelques années, il était en règle générale possible de trouver un nouvel emploi en trois à quatre mois. Actuellement, la recherche d'emploi peut prendre plusieurs années, dans la mesure où de plus en plus d'activités productives à forte intensité de main-d'œuvre sont délocalisées et que très peu de solutions de rechange adéquates sont proposées. La clé de la compétitivité de l'Europe est une main-d'œuvre flexible, bien formée et motivée.

9.5.1 Aussi le Comité insiste-t-il à nouveau sur les conclusions du rapport de Wim KOK ⁽⁶⁾ concernant:

- une meilleure capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises pour leur permettre de mieux anticiper le changement;
- la participation d'un plus grand nombre de travailleurs au marché de l'emploi;
- des investissements plus nombreux et plus efficaces dans le capital humain.

9.5.2 Dans un monde en mutation rapide, les technologies sont dépassées aussi rapidement qu'elles apparaissent. Les gouvernements européens doivent faire en sorte que leurs citoyens soient capables de s'adapter à ce nouvel environnement pour que tous aient les mêmes chances. Il est urgent de disposer de politiques sociales et de l'emploi modernes qui visent à

promouvoir les possibilités d'emploi et l'employabilité en prévoyant des compétences et des mesures permettant d'améliorer les capacités d'adaptation, de reconversion et de mobilité géographique des travailleurs. Pour pouvoir relever ce défi ambitieux, il est fondamental de disposer de politiques nationales en matière d'éducation et de compétences définies et mises en œuvre par les États membres et reposant sur l'investissement dans la formation et l'apprentissage tout au long de la vie afin de donner aux citoyens les armes nécessaires pour pouvoir s'adapter aux changements et aux nouveaux avantages comparatifs. Comme l'a souligné l'Agenda de Lisbonne, ceci devrait englober «les nouvelles compétences de base, telles que les compétences en technologies de l'information, langues étrangères, culture technologique, esprit d'entreprise et aptitudes sociales».

9.6 Si la qualification des travailleurs est importante, il est tout aussi essentiel que l'externalisation à l'étranger ne conduise pas à une fuite accrue du savoir-faire. Il convient de maintenir un environnement qui fasse de l'Europe un pôle d'attraction pour la recherche et le développement. A cette fin, il y a lieu de redéfinir le rôle des universités (principalement dans les domaines scientifiques et techniques), leur interconnexion au niveau européen ainsi que leur collaboration avec le secteur économique.

9.7 La compétitivité de l'Europe sera essentiellement déterminée par une économie innovante basée sur la connaissance et un modèle social solidaire qui garantit une cohésion solide. En effet, elle ne peut pas lutter contre des concurrents moins-disants en matière de normes sociales et environnementales.

Bruxelles, le 26 septembre 2007.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁶⁾ Rapport de la task-force pour l'emploi présidée par M. Wim KOK, novembre 2003.

La task-force a commencé son travail en avril 2003 et a rendu son rapport à la Commission le 26 novembre 2003. La Commission et le Conseil ont intégré les résultats du rapport dans leur Rapport conjoint sur l'emploi pour le Conseil de printemps 2004, qui a confirmé la nécessité qu'une action décisive soit menée par les États membres, conformément aux propositions de la task-force.

Avis du Comité économique et social européen sur «Les droits du patient»

(2008/C 10/18)

Le 14 juillet 2005, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2 de son règlement intérieur, d'élaborer un avis sur: «*Les droits du patient*».

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 17 juillet 2007 (rapporteur: M. BOUIS).

Lors de sa 438^e session plénière des 26 et 27 septembre 2007 (séance du 26 septembre 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 108 voix pour, aucune voix contre et 2 abstentions.

1. Motivation et recommandation

1.1 Depuis de nombreuses années, les pays européens et la communauté européenne se sont penchés sur la question des droits des personnes ayant recours aux services de santé, se dotant de chartes ou de véritable arsenal législatif permettant d'affirmer ces droits (¹). Ceux-ci sont évidemment dépendants de la qualité du système de santé et de l'organisation des soins. Toutefois leur respect est également dépendant du comportement et de la coopération des professionnels de santé et des patients eux-mêmes: des améliorations peuvent donc être rapidement envisagées.

1.1.1 Une charte européenne des droits des patients a été proposée en 2002 par «Active Citizenship Network». Ces droits fondés sur la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (article 35) sont importants dans les rapports que les citoyens européens entretiennent avec leur système de santé. Malgré cela, une recherche effectuée par des organisations de citoyens dans 14 pays de l'Union européenne démontre que le niveau de protection de ces droits est très différent d'un pays à l'autre. Cet état de fait met en cause l'engagement de la Commission européenne, à garantir à tous les citoyens européens, un accès effectif aux services de santé sur la base du principe de solidarité.

1.1.2 On assiste aujourd'hui à une évolution des politiques publiques qui tend à prôner de plus en plus la participation des citoyens avec le développement de méthodes de participation dans différents pays d'Europe: les conférences de consensus danoises, les jurys citoyens mis en œuvre dans plusieurs états européens, les états généraux, ... Le conseil de l'Europe et le parlement promeuvent de telles démarches participatives.

1.1.3 Compte tenu de la charte européenne des droits fondamentaux, de la communication de la Commission intitulée «Consultation concernant une action communautaire dans le domaine des services de santé», de la déclaration du conseil santé du 1^{er} juin 2006 sur «les valeurs et principes communs des systèmes de santé de l'Union européenne», de la jurisprudence de la cour européenne de justice relative à la mobilité des patients, du rapport du parlement européen sur la mobilité des patients et l'évolution des soins de santé dans l'Union européenne, de la résolution du parlement du 15 mars 2007, le

(¹) Charte des droits fondamentaux de l'UE, textes adoptés par le Conseil de l'Europe, loi française n° 2002-303 du 4 mars 2002.

CESE invite la Commission européenne à prendre des initiatives permettant la mise en œuvre d'une politique de santé respectant les droits des patients qui nécessite:

- le recueil sous forme comparative des obligations réglementaires et déontologiques appliquées dans chaque pays de l'Union européenne et leur analyse,
- la formulation sous la forme la plus appropriée de ligne de conduite communautaire transposable,
- l'évaluation programmée de l'application des textes promulgués et des politiques décidées,
- la diffusion des résultats de ces travaux auprès des responsables nationaux et des représentants des diverses catégories socioprofessionnelles et d'usagers concernés,
- l'institutionnalisation d'une journée européenne des droits du patient.

1.1.4 Le Comité économique et social européen se saisit donc de la question des droits des patients pour attirer l'attention des instances européennes sur leur nécessaire respect, compte tenu en particulier du droit à la mobilité des citoyens entre les 27 pays de l'Union et de l'égalité de leur chance à bénéficier de prestations de qualité dans leur pays d'origine et dans le pays d'accueil et surtout pour inciter à leur mise en œuvre concrète dans l'ensemble des États de la communauté européenne. Par ailleurs, la réaffirmation de ces droits implique des changements dans les relations entre l'ensemble des professionnels et des structures de santé avec les patients au quotidien.

1.1.5 Les questions abordées nécessitent souvent une réflexion éthique et empruntent dans leur réponse au système politique et social du pays concerné. Pourtant, malgré les disparités liées à l'organisation des systèmes de santé et malgré la diversité des débats, on constate une évolution proche des problématiques de santé dans tous les pays d'Europe et une tendance générale et inéluctable vers l'affirmation des droits de la personne en recours de soins.

1.2 En effet, on constate une évolution des besoins de santé et des attentes des populations, et au-delà du système de santé, une évolution politique qui aspire à accorder de plus en plus de place à la parole de l'individu.

1.3 Les progrès de la médecine et la mise en place des systèmes de protection sociale ont globalement induit une transition épidémiologique qui s'est traduite par moins de prise en charge de courte durée et surtout davantage de maladies chroniques. Ce phénomène est accru par le vieillissement de la population. La prise en charge des personnes malades chroniques implique des prises en charge de longue durée; ces malades acquièrent alors des connaissances par leur expérience de recours au système de soins et par leur expérience de la maladie.

1.4 L'arrivée des nouvelles technologies de l'information, et notamment le développement d'Internet a renforcé ce mouvement de hausse des connaissances des patients, développant leur capacité d'échange et de questionnement des professionnels. Dans certaines pathologies, les personnes ont parfois une connaissance approfondie de leur maladie qui doit être prise en compte. Elle mérite d'être prise en considération par les professionnels du soin.

1.5 De manière générale, les attentes des patients vis-à-vis des professionnels ne se cantonnent pas uniquement aux dimensions techniques du soin mais concernent également les dimensions relationnelles et humaines.

1.6 Enfin, la vie avec une maladie de longue durée et/ou un handicap induit de nouveaux besoins et de nouvelles attentes de la part des personnes. L'enjeu de la prise en charge a changé: on est plus dans la guérison à tout prix, mais dans le «vivre avec», dans le souci permanent de lutte contre la douleur.

Au vu de ces considérations, ceci conduit les personnes malades à se positionner de plus en plus comme acteur de leur prise en charge avec des attentes et des besoins renouvelés.

1.7 Cette évolution des besoins et attentes des personnes vis-à-vis de leur prise en charge, s'inscrit dans une évolution plus profonde de la société qui tend à promouvoir le modèle de l'autonomie de la personne et l'affirmation de ses droits.

1.8 L'ensemble de ces facteurs permet de conclure à un épuisement du modèle paternaliste des interactions entre le médecin et son patient, ce qui nécessite de penser autrement la place du patient dans son interaction avec le système et implique l'affirmation et la mise en œuvre de nouveaux droits et devoirs.

1.9 Cet avis est centré sur les droits des patients, c'est-à-dire des personnes ayant recours au système de soins, qu'ils soient en bonne santé ou souffrants, pour reprendre la définition donnée par l'Organisation mondiale de la santé.

2. Contexte

2.1 L'évolution de la médecine, l'évolution des besoins de santé et des attentes des personnes conduisent à envisager la personne prise dans son contexte de vie, ce qui implique non seulement de s'intéresser à l'individu lui-même, mais également à son entourage familial, voire professionnel ou amical. Le *vivre avec* signifie la prise en compte des dimensions de la qualité de vie, ce qui nécessite l'intervention d'une multiplicité de professionnels bien au-delà du seul corps médical.

2.2 Si le médecin conserve un rôle prépondérant dans la prise en charge des personnes, la notion de colloque singulier doit être intégrée au fonctionnement du système, c'est-à-dire en articulation avec l'ensemble des professionnels du champ sanitaire et médico-social.

2.2.1 Le patient fait confiance aux professionnels de santé, dès lors le médecin et les soignants doivent être attentifs à ses comportements, ce qui leur permet d'adapter leur discours, le traitement et son explication. L'échange passe tout à la fois par l'écoute, les paroles et les soins. Il permet de construire une relation solide qui est nécessaire pour mener le combat contre la maladie.

2.2.2 En ce sens, la médecine, dès lors qu'elle aborde ces questions, se doit d'élaborer une vraie pratique sociale, et au-delà de l'acte technique indispensable et rigoureux, de répondre à la demande de la population qui souhaite une prise en charge globale adaptée à chacun.

2.2.2.1 L'équipe médico-sociale doit être un conseiller pour son patient sans se démettre de sa responsabilité. Elle est donc là pour le soigner, l'informer et le soutenir. Elle élabore une stratégie thérapeutique par l'analyse que les symptômes et la relation avec le patient lui ont suggérée. On demande ainsi légitimement aux professionnels de santé une écoute individualisée du patient qui doit permettre de proposer le traitement le mieux adapté à la fois sur le plan technique et sur le plan psychologique.

2.2.3 L'issue de la bataille contre la maladie et pour le meilleur traitement dépend pour beaucoup des liens tissés entre le patient et les professionnels de santé, elle représente un enjeu aussi important pour les soignants que pour les malades. Cela implique également des espaces de médiations, de manière à prendre en compte les contraintes sociales (vie professionnelle, contrainte financière, reconnaissance des droits, ...) et les enjeux de la vie affective et familiale. Dans ce contexte, la place des proches et des associations de patients est fondamentale.

2.3 On peut alors aller jusqu'à considérer tout l'intérêt de la rencontre entre un collectif patient et un collectif de professionnels.

2.3.1 D'aucuns dénoncent la perte de confiance avec la fin du colloque singulier envisagé dans son acception traditionnelle. Or, cette évolution marque davantage le passage d'une confiance aveugle à une confiance construite, dans un processus de rencontre et d'échange entre la personne, son entourage et les professionnels.

3. Des droits imprescriptibles

3.1 L'affirmation des droits des patients s'inscrit dans les droits de l'homme et a pour objectif de promouvoir à terme leur autonomie. Ces droits se trouvent donc souvent imbriqués les uns dans les autres. La charte européenne de droits du patient, rédigée en 2002 par Active Citizenship Network, proclame 14 droits, que le CESE apprécie et reconnaît. Le CESE considère que trois droits présentent un aspect transversal ou préalable à d'autres droits.

3.2 Droit à l'information

3.2.1 L'information concerne en premier lieu le patient en traitement. L'information doit concerner la maladie, son évolution possible, les traitements possibles avec leurs intérêts et leurs risques, les caractéristiques des structures ou des professionnels dispensant ces soins, les impacts de la maladie et des traitements sur la vie du malade. Cela est d'autant plus essentiel dans les situations de maladie chronique, de dépendance, de handicap et de traitement de longue durée qui vont entraîner une réorganisation de la vie quotidienne de la personne et de son entourage.

3.2.1.1 Dans un souci de meilleur état sanitaire des populations, la prévention est un élément de première nécessité. Dès lors des campagnes d'information/sensibilisation sont à développer parallèlement à la mise en place de structures en capacité de faire les examens et de structure de soins adaptées.

3.2.2 L'information n'est pas une fin en soi mais un moyen de permettre à la personne de faire des choix libres et éclairés. C'est pourquoi, les modalités de transmission de l'information sont aussi importantes que l'information elle-même. Elles s'inscrivent dans un processus qui va mobiliser différentes sources d'information dont Internet et les accueils téléphoniques associatifs et dans lesquels le patient va interagir avec une multitude de professionnels qui ont tous un rôle propre à jouer. La transmission orale de l'information est fondamentale. Régulièrement, le médecin doit s'assurer de la compréhension et de la satisfaction du patient.

3.2.3 Par ailleurs, indépendamment de la personne intéressée, l'entourage doit également être pris en compte dans le processus d'information, d'autant plus que le patient sera un enfant, une personne âgée dépendante, ... Il va de soi que le niveau d'information de l'entourage dépend de l'état sanitaire et des capacités du patient de décider pour lui-même.

3.2.3.1 Tout patient doit être informé dans sa propre langue et les incapacités spécifiques sont prises en compte.

3.2.4 Il n'est d'assentiment qu'éclairé et d'acceptation d'en courir des risques que fondée. L'information reste l'aboutissement du colloque singulier médecin/patient dans lequel les seules considérations du mieux et du bien être doivent être prises en compte.

3.2.5 Cet accès à l'information individualisée est l'étape indispensable pour progresser vers la réduction des inégalités devant les troubles, la maladie, la prise en charge et l'amélioration de l'accès au système de santé pour tous les citoyens.

Il est souhaitable que les données concernant l'état de santé de la personne et les démarches diagnostiques et thérapeutiques mises en œuvre et leurs résultats puissent être retracées dans un «dossier médical». L'accès à ce dossier directement par le patient ou par l'intermédiaire d'un médecin de son choix, suivant sa volonté, participe également au processus d'information et d'autonomie. L'ensemble des efforts visant à une meilleure information et à une plus grande transparence doivent toutefois être régis par un cadre juridique adapté qui garantisse que les

données médicales recueillies ne sont pas utilisées à des fins autres que celles recherchées. Dans le cas des données qui sont stockées sur support électronique et, le cas échéant, communiquées à l'étranger, il importe tout particulièrement de veiller à exercer une extrême vigilance quant à leur utilisation.

3.2.6 Il est essentiel de développer l'information sur le système de santé afin de le rendre plus lisible et transparent. En effet, les patients confrontés à une multiplicité d'intervenants, peuvent se sentir renforcer dans leur autonomie ou au contraire devenir totalement dépendants de leur médecin, en fonction de leur niveau de connaissances et de compréhension qu'ils ont du système. Le risque est alors de voir émerger des revendications mal placées de la part des usagers.

3.3 Droit au consentement libre et éclairé

3.3.1 Il s'agit d'affirmer le droit à la participation des patients dans les décisions les concernant. Ceci ne signifie pas un transfert de la responsabilité du médecin sur le patient, mais d'envisager leur interaction dans une perspective d'alliance thérapeutique, chacun restant à sa place, avec ses droits et son périmètre de responsabilité.

3.3.1.1 L'adhésion du patient ne porte pas systématiquement sur tous les actes médicaux futurs. Dès lors, le consentement du patient doit être renouvelé avant tout acte médical ou chirurgical important.

L'accord du patient ainsi renseigné doit être explicite, c'est-à-dire exprimé objectivement. Après en avoir été informé le patient peut accepter ou refuser la procédure qui lui est proposée.

En ce qui concerne les dons d'organes lorsque le donneur est vivant, une vigilance accrue doit être portée sur l'information sur les risques.

3.3.1.2 En matière d'expérimentation d'une thérapeutique nouvelle, les principes qui sous-tendent la recherche de consentement des malades aux soins médicaux comme à la recherche elle-même sont les mêmes. Il s'agit de respecter la liberté du patient et des principes convergeant vers le même objectif: la responsabilité et la confiance partagées.

3.3.1.3 Quant aux essais cliniques, aussi bien pour les personnes valides que les autres, ils nécessitent une pédagogie particulière. Cette démarche doit répondre à des critères bien définis et ne peut s'envisager que s'il existe un désir affirmé de coopération et s'accompagner à l'évidence d'un consentement absolu.

3.3.1.4 En urgence, certaines dérogations à cette règle peuvent être envisagées, le consentement peut être présumé et confirmé lorsque le patient a retrouvé ses capacités de discernement.

3.3.1.5 Le patient doit avoir la possibilité de désigner une personne pour le représenter, au cas où il se retrouve, par la suite, dans l'incapacité de faire connaître ses préférences.

3.3.1.6 Un enfant ou un malade mineur dès qu'il est en mesure d'avoir une certaine autonomie personnelle ou une capacité correcte de discernement doit être consulté pour des actes médicaux bénins, une telle démarche participant de l'éducation sanitaire dès le plus jeune âge, elle tend à dédramatiser certaines situations et à améliorer la coopération du jeune patient.

3.4 Droit à la dignité

3.4.1 Sous cette appellation, doit être compris le droit à l'intimité, le droit à la prise en charge de la douleur, le droit à une fin de vie digne, la protection de l'intégrité du corps, le respect de sa vie privée et le principe de non-discrimination.

3.4.1.1 Chaque citoyen a droit à la confidentialité de l'information concernant son état de santé, le diagnostic formulé et les procédés de traitement, mais aussi au respect de son intimité pendant le déroulement des examens, consultations et traitements médicaux et chirurgicaux. Ce droit fondamental impose que le patient soit traité avec égards et ne doit pas souffrir de propos et d'attitudes méprisantes de la part du personnel de santé.

3.4.1.2 La maladie, le handicap et la dépendance affaiblissent les individus. Plus ceux-ci se sentent diminués, moins ils se sentent en capacité d'exiger un respect minimum envers eux-mêmes. Il appartient donc aux professionnels d'être d'autant plus attentifs à respecter les personnes, qu'elles sont particulièrement fragilisées du fait de leur maladie et/ou de leur handicap.

3.4.1.3 Une reconnaissance du temps consacré à la consultation, à l'écoute de la personne, à l'explication du diagnostic et du traitement, tant en médecine de ville qu'à l'hôpital, participe au respect des personnes. Cet investissement en temps permet de renforcer l'alliance thérapeutique, de gagner du temps à d'autres moments. Prendre du temps, c'est prendre soin.

3.4.1.4 Cela est d'autant plus vrai quand il s'agit de public souffrant déjà d'un manque de reconnaissance sociale: les personnes âgées, les personnes en situation de précarité sociale, les personnes souffrant d'un handicap physique, psychique ou mental, ...

3.4.1.5 Dans les situations de fin de vie ou de traitements particulièrement lourds, la vigilance est encore plus nécessaire. Le respect de la personne et son droit à mourir dignement passent par un accès pour tous aux soins palliatifs visant à diminuer la douleur et sauvegarder une certaine qualité de vie par la garantie du droit du patient à ce que soient respectées jusqu'au bout ses choix. Cela passe notamment par la mise en place de disposition, telle que la personne de confiance, qui garantisse l'expression d'une telle volonté.

3.4.1.6 La prise en charge de la douleur par la mise en place de moyens effectifs, d'accès aux structures spécialisées, information et formation des professionnels de santé, information des patients et de leur entourage est à développer car il s'agit là du respect du droit de tout un chacun à recevoir des soins visant à le soulager de la douleur.

3.4.1.7 Le respect dû à la personne ne cesse de s'imposer après la mort. Ceci implique que tout décès de patient hospita-

lisé fasse l'objet d'un accompagnement psychique de son entourage et des professionnels qui l'ont accompagné en fin de vie ainsi que du strict respect des volontés et des convictions du défunt.

3.5 Un certain nombre d'autres droits individuels sont à mettre en œuvre dans une démarche de santé publique, ils demandent une réponse du système tel qu'organisé.

3.5.1 *Droit à l'accès aux soins pour tous*, c'est-à-dire non seulement un accès aux droits et à la protection sociale, mais également un accès direct à l'ensemble des services et des professionnels de soins, sans discrimination du fait de la situation sociale ou économique de la personne. On ne s'inscrit pas dans une ouverture du marché de la santé mais dans une politique de santé publique volontariste, étant entendu que la concrétisation de ce droit diffère fortement d'un pays à l'autre en fonction des responsabilités assumées et des modes de financement développés dans chaque pays.

3.5.2 *Droit à la qualité des soins*, toute personne a compte tenu de son état de santé, le droit de recevoir les soins les plus appropriés et de bénéficier des meilleures thérapies et des médicaments offrant le meilleur rapport coût efficacité (promotion des génériques). Le droit à la qualité des soins implique également le droit au dépistage et à l'éducation thérapeutique, ce qui demande un investissement en moyens et en financement, elle sous-tend la mise à disposition de suffisamment de professionnels correctement formés.

3.5.3 *Droit à la prévention et à la sécurité des soins*: les citoyens veulent que le système de santé s'organise autour et au service de personnes. Ils veulent mieux comprendre les stratégies thérapeutiques qui leur sont proposées, participer à un effort à la fois personnel et collectif de prévention, veiller à ce que les choix de société, les comportements et les consommations ne nuisent pas à la santé.

4. Préconisations pour une mise en œuvre des droits des patients

4.1 L'affirmation et la mise en œuvre de ces droits interrogent beaucoup de professionnels, de patients, de responsables des politiques de santé, des associations d'usagers. Il est urgent de sortir d'une opposition entre les droits des uns et les devoirs des autres. Le respect des droits des patients partage et rééquilibre également les devoirs des professionnels et leurs responsabilités.

4.1.1 Le corps médical ne prenant plus seul les décisions mettant en jeu l'avenir des personnes, il n'a donc plus à les assumer seul.

4.2 Pour le bien de tous, il relève de la responsabilité collective d'aider les professionnels à répondre à ces attentes:

- en intégrant dans leur formation les dimensions d'éthique, de respect de la personne et de ses droits, qu'ils en comprennent la dynamique, les tenants et les aboutissants afin de ne pas interpréter le respect des droits des patients comme une contrainte supplémentaire;

- en construisant de lieux de débat et de rencontre entre les professionnels, et entre les professionnels et les usagers;
- en construisant de nouvelles modalités d'informations des malades mobilisant l'ensemble des acteurs du système de santé;
- en élaborant de nouvelles modalités pédagogiques du consentement conduisant à une alliance thérapeutique;
- en mettant au point et en diffusant de nouvelles méthodes organisationnelles et pédagogiques destinées à réduire au minimum le stress que les enfants subissent du fait de leur traitement médical et notamment de leur séjour à l'hôpital;
- en mettant en place des comités d'éthique clinique au sein des établissements de santé qui permettront de soutenir les professionnels et de respecter les droits des malades;
- en incluant la protection et la promotion des droits des patients dans les codes éthiques et de conduite des professionnels;
- en renforçant la lisibilité du système par les usagers, en valorisant la place et le rôle de l'ensemble des professionnels;
- en imaginant de nouvelles formes collectives d'exercice impliquant les médecins et les autres professionnels de la santé:
 - exercice de groupe, Maison médicale de santé;
 - articulation entre les professionnels médicaux, médico-sociaux et sociaux;
- en repensant la place des associations de malades, d'usagers, de consommateurs, de familles et de citoyens:
 - intégrer des représentants des usagers dans les instances de représentation;
 - reconnaître le rôle de certaines associations dans l'éducation thérapeutique, la prévention, l'information aux malades, ...
 - construire l'articulation entre les dispositifs associatifs et les dispositifs professionnels, ...
 - donner aux associations les moyens de leurs actions et de leur expression (formation, congrès représentation...);
 - mettre en place dans les structures hospitalières des espaces neutres et conviviaux permettant aux patients

d'exprimer leurs interrogations et de préparer, avec le soutien des associations d'usagers, leurs échanges avec les professionnels;

- impliquer les associations au même titre que les professionnels dans l'analyse des plaintes et dans la définition des mesures d'amélioration de la qualité de la prise en charge.

5. Conclusion: vers une affirmation des droits collectifs

5.1 L'effectivité des droits individuels va dépendre en grande partie des réponses collectives qui seront apportées pour soutenir cette démarche, c'est la raison pour laquelle il est nécessaire d'œuvrer pour la mise en œuvre de la démocratie sanitaire impliquant la mobilisation collective des usagers et leur représentation à différents endroits du système.

5.2 Les droits du patient sont une expression parmi d'autres des droits de la personne humaine, mais en aucun cas une catégorie à part, ils manifestent la volonté que tout patient ne veut pas être considéré comme un être à part et surtout pas un être à part de la société.

5.2.1 Force est d'admettre que les usagers du système de soins expriment de plus en plus vivement leurs sensibilités aux conditions de prises en charge à partir de leur propre expérience et aussi parce qu'ils reçoivent de plus en plus d'informations.

5.3 Il est donc question d'interroger la place du patient dans un système de décisions le concernant dans un souci de transparence des procédures et de respect des individualités.

5.4 Il ne s'agit pas de verser dans un comportement juridico-consumériste mais de reconnaître que le patient est suffisamment mature pour participer aux décisions le concernant sur la base du respect de ses droits.

5.5 Donner la parole aux usagers et à leurs représentants s'avère d'autant plus nécessaire que les problématiques de santé croisent d'autres champs: mode de production, mode de vie, conditions de travail, protection de l'environnement ... Ceci implique donc des choix sociétaux, économiques, éthiques qui vont au-delà de la seule responsabilité des professionnels de santé.

Bruxelles, le 26 septembre 2007.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

Avis du Comité économique et social européen sur «Promouvoir une productivité durable du travail en Europe»

(2008/C 10/19)

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 sur «Promouvoir une productivité durable du travail en Europe».

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 17 juillet 2007 (rapporteuse: M^{me} KURKI).

Lors de sa 438^e session plénière des 26 et 27 septembre 2007 (séance du 26 septembre 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 155 voix pour, 0 voix contre et 9 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Parallèlement aux facteurs de croissance économique traditionnels (accroissement du volume de main-d'œuvre, investissements dans les outils de production et élévation du niveau d'éducation), il convient de créer de nouveaux éléments susceptibles de générer une croissance durable. Premièrement, il faut intensifier la croissance de la productivité par rapport au niveau actuel. Deuxièmement, il faut à tout le moins ralentir la diminution de l'offre de main-d'œuvre. Troisièmement, il faut augmenter la force d'attraction du monde du travail.

1.2 Le Comité estime qu'il appartient à l'Union européenne de soutenir tous les États membres et les entreprises dans les efforts qu'ils déploient pour accroître la productivité durable, qui est une composante essentielle de la stratégie de Lisbonne. Il convient de promouvoir activement l'idée selon laquelle les innovations qualitatives et sociales réalisées sur le lieu de travail ont un impact majeur sur la réussite des entreprises. Le Comité propose que ce point de vue soit inclus en tant qu'élément de l'évaluation et de la réforme des lignes directrices relatives à l'économie et à l'emploi.

1.3 Le Comité renouvelle sa proposition de développer un index européen de la qualité du travail. Cet index se composerait de différents critères définissant un «bon travail» à partir d'études et serait régulièrement mesuré et publié. Un index de ce type pourrait permettre de rendre visible les modifications et les progrès dans la qualité du travail en Europe ainsi que les effets sur la productivité. Il constituerait en même temps le point de départ de nouvelles initiatives visant à améliorer la qualité de la vie professionnelle.

1.4 Le développement d'un index européen de la qualité du travail requiert la mise sur pied d'un vaste forum. L'expérience riche et variée que possède le Comité économique et social européen en ce qui concerne les défis du changement dans le monde du travail et les réponses à y apporter constituerait une bonne base pour un tel forum. L'Observatoire du marché du travail pourrait également examiner cette question si son programme de travail le permet.

1.5 Le CESE invite la Commission à commander d'autres études sur la qualité de la vie professionnelle et la productivité. Une analyse plus approfondie des facteurs favorisant une productivité durable s'avère également nécessaire. Dans le cadre de cette activité, les différentes institutions et différents États

membres de l'UE pourraient veiller à mieux tirer avantage des travaux de recherche et d'analyse réalisés par la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (Dublin) et l'Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail (Bilbao).

1.6 Le Comité estime qu'il serait utile que les initiatives communautaires en matière d'innovation et d'éducation (par exemple, le programme-cadre pour la compétitivité et l'innovation, les programmes des fonds structurels et le programme d'action intégré dans le domaine de l'éducation et de la formation tout au long de la vie) mettent l'accent sur les activités d'innovation au travail et les nouvelles formes de compétences et de méthodes de gestion. À cet égard, les partenaires sociaux assument une responsabilité importante pour ce qui est de l'élaboration, de la conduite et de l'évaluation des projets.

1.7 Le Comité propose que les États membres mettent en œuvre des programmes de développement favorisant la qualité et la productivité du travail, qui s'inscriraient dans le cadre de leurs programmes pour l'emploi et de leur politique d'innovation. De nombreux États membres disposent de centres de productivité et d'instituts de recherche du travail nationaux qui pourraient prendre part à ces projets. Les partenaires sociaux ont en l'espèce un rôle fondamental à jouer dans la planification des projets et leur exécution pratique.

1.8 Il est essentiel que les discussions et les initiatives concrètes relatives à la productivité durable se poursuivent dans les différents forums européens, les États membres et les entreprises. Le Comité peut apporter une contribution significative à ce processus en présentant les vues de la société civile en la matière, notamment par le biais de ses avis sur les politiques économique, d'emploi et d'innovation.

2. Introduction

2.1 Une croissance économique durable et un taux d'emploi élevé sont indispensables pour le bien-être de l'Europe. Un objectif de l'Union est d'œuvrer pour le développement durable de l'Europe fondé sur une croissance économique équilibrée et sur la stabilité des prix, une économie sociale de marché hautement compétitive, qui tend au plein emploi et au progrès social, et un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement⁽¹⁾. La réalisation de cet objectif passe par une croissance accrue de la productivité dans tous les

⁽¹⁾ Traitée établissant une Constitution pour l'Europe, article I-3, paragraphe 3.

secteurs ⁽²⁾. La croissance de la productivité augmente le bien-être de la population lorsqu'elle se fonde sur une amélioration de la qualité de la vie professionnelle et sur un accroissement du nombre de bons emplois. La croissance durable de la productivité peut assurer l'équilibre des finances publiques et la prestation durable de services sociaux et sanitaires à une population vieillissante. Dans le même temps, cela permet de créer des emplois nouveaux et de qualité. La croissance durable de la productivité soutient dès lors les objectifs économiques, sociaux et environnementaux de la stratégie de Lisbonne.

2.2 Pendant l'après-guerre, la productivité du travail a crû de manière constante en Europe. À la fin des années 1960, le taux de croissance moyen de la productivité du travail par heure prestée avoisinait encore 5 %. À partir des années 1980, la croissance a commencé à ralentir de sorte qu'au début des années 2000 le taux de croissance annuel n'atteignait plus que 1-2 % environ. Plusieurs facteurs, agissant en sens divers, expliquent les variations moyennes des chiffres de la productivité enregistrées ces dernières années dans les États membres. La croissance moyenne de la productivité en Europe s'est améliorée avec l'arrivée des nouveaux États membres, où le niveau de départ de la productivité était inférieur à celui prévalant dans les anciens États membres. Depuis 1995, toutefois, le nombre d'emplois à faible productivité est en hausse dans toute l'Europe. Il s'agit notamment d'emplois faiblement rémunérés dans le secteur des services, qui ne requièrent pas de hautes qualifications professionnelles, ainsi que de nombreuses activités effectuées dans le cadre de contrats de travail atypiques. Cette évolution s'est traduite par un ralentissement de la croissance de la productivité ⁽³⁾.

2.3 Dans l'industrie, la croissance de la productivité a été la plus rapide dans les secteurs axés sur la technologie. La proportion de ces secteurs dans l'ensemble de l'industrie est faible, ce qui, pour la Commission, peut être symptomatique de problèmes potentiels. Plus leur part est grande dans la valeur ajoutée, plus ils contribuent à la croissance agrégée de la productivité et des revenus réels dans l'économie. Ces secteurs sont dans le peloton de tête pour ce qui est de l'innovation, de la modernisation et de la transmission des connaissances techniques, y compris par delà les frontières ⁽⁴⁾.

2.4 La faible croissance de la productivité enregistrée ces dernières années dans les secteurs des services privés et publics constitue clairement un sérieux problème. Il faut toutefois tenir compte du fait qu'il est plus difficile, voire impossible, de mesurer la productivité dans ces secteurs, selon les mêmes critères, que dans l'industrie. En dépit du recours croissant à différentes innovations, telles que les applications TIC, dans le secteur des services, celles-ci ne sont pas apparues sous forme de croissance dans les statistiques de productivité. Les innovations dans ce secteur sont introduites par le biais de la technologie acquise — TIC, changements organisationnels et capital

humain — plutôt que par des dépenses directes de R&D effectuées par les entreprises de services elles-mêmes ⁽⁵⁾. C'est la raison pour laquelle des calculs mécaniques dans les comparaisons de productivité peuvent aboutir à des conclusions erronées s'il n'est pas tenu compte du véritable contenu des différents secteurs. Cela vaut également pour le secteur des services publics, où les objectifs de croissance de la productivité doivent tenir compte d'objectifs de politique sociale ainsi que de l'exigence de garantir un environnement propice à l'innovation et à la croissance de la productivité.

2.5 L'amélioration de l'emploi et l'augmentation de la productivité ne s'excluent pas mutuellement. Au contraire, conjuguées, elles soutiennent les objectifs de la stratégie de Lisbonne, qui ont trait à l'accroissement du nombre d'emplois de meilleure qualité. Selon l'Organisation internationale du travail (OIT), l'emploi productif est le pilier du travail décent ⁽⁶⁾. La croissance durable de la productivité et l'élévation du taux d'emploi contribuent de manière saine à réduire la part du travail non déclaré dans l'économie.

2.6 La structure économique des États membres de l'UE est en train de changer et on note, s'agissant des facteurs de production, une tendance de plus en plus marquée à mettre l'accent sur le capital humain plutôt que sur le capital matériel. Selon la Commission, la demande de main-d'œuvre dans l'UE a déjà évolué, du personnel hautement qualifié étant préféré à du personnel doté de compétences traditionnelles. C'est le reflet de changements dans le contenu des emplois eux-mêmes plutôt que des changements dans la répartition sectorielle de la main-d'œuvre. Entre 1995 et 2000, la création d'emplois dans des secteurs en rapide croissance et à fort contenu en connaissances représentait plus des deux tiers des nouveaux emplois hautement et moyennement qualifiés. En outre, cette évolution est à l'origine d'une très grande partie des nouveaux emplois à faibles qualifications ⁽⁷⁾. Le secteur des services aux entreprises a, en particulier, augmenté sa main-d'œuvre. Il jouera un rôle crucial car il générera de nouveaux emplois dans le futur et permettra de compenser la diminution du nombre d'emplois et la rationalisation dans l'industrie manufacturière ⁽⁸⁾.

2.7 Pour un individu, la croissance de la productivité signifie que les emplois reposent sur une base plus stable et que les travailleurs ont de meilleures chances de progresser dans leur activité et d'atteindre un niveau de revenus plus élevé. Cela permet d'améliorer les qualifications des travailleurs et d'accroître leur employabilité dans une situation de changement.

2.8 Pour les entreprises, l'accroissement de leur productivité est une question vitale, une garantie de leur compétitivité. Alors que les prix sont déterminés dans une grande mesure par les marchés mondiaux et que la productivité ne peut être augmentée indéfiniment par les investissements traditionnels en équipements, il convient de recourir à d'autres moyens pour

⁽²⁾ La productivité peut être mesurée à divers niveaux: par exemple, économie nationale (niveau macro), secteur d'activité (industrie, TIC), entreprise/organisation du travail/unité de travail, personnel/groupe professionnel, individu. La productivité globale est la partie de la croissance de la production qui ne peut être expliquée par une augmentation du nombre des facteurs de production traditionnels (apport de travail, capital, matières premières, énergie). La croissance de la productivité est le résultat notamment de l'évolution technologique, de la formation des travailleurs, du développement des organisations ou des améliorations apportées aux modes de gestion et de production.

⁽³⁾ Rapport du groupe de travail du Comité de l'emploi «*Enhancing higher productivity and more and better jobs, including for people at the margins of the labour market*», EMCO/18/171006/EN-final, 2006.
URL: http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/pdf/emco_workgroupprod06_en.pdf.

⁽⁴⁾ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen — Productivité: la clé de la compétitivité des économies et entreprises européennes, COM(2002) 262 final.

⁽⁵⁾ Voir ci-dessus.

⁽⁶⁾ Rapport sur l'emploi dans le monde 2004-2005, OIT.
URL: <http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/wer2004.htm>.

⁽⁷⁾ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen — Productivité: la clé de la compétitivité des économies et entreprises européennes, COM(2002) 262 final.

⁽⁸⁾ Avis du CESE adopté le 13 septembre 2006 sur le thème «*Services et industrie manufacturière européenne: les interactions entre ces secteurs et l'impact de celles-ci sur l'emploi, la compétitivité et la productivité*», rapporteur: Edwin Calleja (JO C 318 du 23.12.2006, p. 26).
URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:318:0026:0037:FR:PDF>.

influencer la productivité. Pour les entreprises, une productivité accrue est synonyme de ralentissement de l'évolution des coûts, d'amélioration de la compétitivité des prix et de la masse salariale, d'emplois plus sûrs (et, partant, plus attractifs), d'évolution des tâches et de l'organisation, d'augmentation de la valeur ajoutée pour les clients avec moins de ressources, de progression de la rentabilité, de possibilités de croissance et de survie sur les marchés et de mise en place des conditions nécessaires au développement des activités et aux investissements.

2.9 La croissance économique européenne a traditionnellement dépendu de l'augmentation de la main-d'œuvre, du volume de capitaux injectés dans les outils de production et de l'élévation du niveau d'éducation. À présent, ce modèle ne fonctionne plus comme il devrait. La main-d'œuvre n'augmente plus mais régresse. Les entreprises sont moins enclines qu'avant à investir dans le capital physique. Le travail a changé, l'activité intensive en main-d'œuvre ayant fait place à une activité intensive en capital, et l'importance du capital humain ne cesse de grandir. Le travail manuel peu qualifié cède de plus en plus le pas à un travail d'expert requérant une formation particulière. Investir uniquement dans l'éducation de base n'est plus aussi bénéfique qu'avant en termes de productivité.

2.10 La croissance économique dans certains États membres a également été accélérée grâce à l'introduction de mesures fiscales (telles que l'allègement de la taxation du travail et de l'impôt des sociétés) et l'augmentation de la consommation privée (par exemple, politique des taux d'intérêt, fiscalité). Ces facteurs de croissance sont toutefois limités et doivent être évalués tant du point de vue de la compétition fiscale que du maintien des infrastructures publiques.

2.11 Outre les facteurs de croissance économique énoncés ci-dessus, il convient de créer de nouveaux éléments générateurs de croissance. Aux facteurs matériels de réussite sont venus s'ajouter des facteurs immatériels, en particulier l'aptitude des dirigeants à motiver les travailleurs et à tirer parti de leur savoir-faire.

2.11.1 Premièrement, il faut intensifier la croissance de la productivité des entreprises par rapport au niveau actuel. Il y a lieu pour ce faire d'adopter une politique visant à instaurer un environnement favorable à la croissance durable des entreprises et à l'innovation et à garantir une saine concurrence. C'est la seule manière de faire grossir le gâteau économique.

2.11.2 Deuxièmement, il faut à tout le moins ralentir la diminution de l'offre de main-d'œuvre. Plusieurs États membres perdront environ 15 % de leur main-d'œuvre au cours des dix prochaines années. Le taux d'emploi doit être maintenu à un niveau élevé grâce à des mesures plus efficaces en matière de politique de main-d'œuvre, d'immigration et d'intégration de travailleurs qualifiés, de conciliation du travail et de la famille et d'égalité des chances, ainsi qu'à une réforme des systèmes de retraite. Des améliorations de la qualité de la vie professionnelle, telles que le fait de garder les travailleurs en activité et de garantir leur motivation, constituent les meilleurs moyens de retarder leur départ effectif à la retraite.

2.11.3 Troisièmement, il faut augmenter la force d'attraction du monde du travail. Nombre de personnes actives appartiennent à la tranche d'âge des 40-54 ans, ce qui pose un important défi politique. Dans le même temps, il est primordial d'éviter le décrochage scolaire chez les jeunes et de les faire participer au monde du travail. Il convient d'améliorer la qualité du travail et la disponibilité de main-d'œuvre qualifiée afin de pouvoir mieux tirer avantage des nouvelles technologies, innovations et activités de recherche et développement.

2.12 Le Conseil européen n'a cessé de souligner la nécessité d'investir pour améliorer la qualité de l'emploi, notamment au moyen d'indicateurs de qualité⁽⁹⁾. Au cours de la présidence finlandaise de l'UE, un débat a été lancé sur l'importance de la productivité pour la stratégie de Lisbonne. La Finlande a demandé au Comité économique et social européen d'élaborer un avis sur le thème «*Qualité de la vie professionnelle, productivité et emploi face à la mondialisation et aux défis démographiques*»⁽¹⁰⁾. Le Comité a adopté son avis en septembre 2006.

2.13 La présidence allemande de l'UE a poursuivi le débat sur la qualité de la vie professionnelle. Le thème du «travail de qualité» est une concrétisation de l'objectif de la stratégie de Lisbonne de créer des emplois plus nombreux et de meilleure qualité⁽¹¹⁾. Lors de la réunion informelle des ministres de l'emploi et des affaires sociales, qui s'est tenue à Berlin en janvier 2007, l'Allemagne, le Portugal et la Slovénie ont souligné dans leurs conclusions l'importance de promouvoir le travail de qualité (*good work*)⁽¹²⁾. Le Conseil européen des 8 et 9 mars 2007 a insisté, dans ses conclusions, sur l'importance du travail de qualité pour stimuler l'emploi dans les États membres et renforcer le modèle social européen. Pour le Conseil, les principes qui sous-tendent la notion de «travail de qualité» sont les droits et la participation des travailleurs, l'égalité des chances, la sécurité et la protection de la santé au travail ainsi qu'une organisation du travail tenant compte des besoins des familles⁽¹³⁾.

2.14 Les programmes au niveau européen tiennent compte, d'une manière ou d'une autre, de l'évolution de la vie professionnelle et des possibilités qu'offrent les emplois de relever les défis du changement. Malheureusement, ils ne présentent généralement que des propositions séparées et non un point de départ

⁽⁹⁾ Le Conseil européen de Lisbonne des 23 et 24 mars 2000 a fixé l'objectif général du plein emploi à travers la création d'emplois plus nombreux, mais aussi de meilleure qualité.

Le Conseil européen de Nice (2000) a souligné dans ses conclusions la nécessité de mettre l'accent dans tous les domaines de la politique sociale sur la promotion de la qualité.

Le Conseil européen de Stockholm (2001) a souligné que le rétablissement du plein emploi signifie qu'il importe d'axer les actions sur une amélioration non seulement quantitative, mais également qualitative de l'emploi. Il a appelé à inscrire la qualité de l'emploi parmi les objectifs généraux des lignes directrices pour l'emploi en 2002 et à élaborer des indicateurs quantitatifs précis.

Le Conseil européen de Laeken (2001) a fait valoir que la qualité de l'emploi est un concept multidimensionnel et que les indicateurs recommandés par le Comité de l'emploi sont fondés sur dix domaines présentés dans la communication de la Commission. Il a appelé à leur insertion, dès 2002, dans la stratégie européenne pour l'emploi. Voir la communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Amélioration de la qualité de l'emploi: un examen des derniers progrès accomplis, COM(2003) 728 final.

⁽¹⁰⁾ Avis du CESE, adopté le 13 septembre 2006, sur le thème «*Qualité de la vie professionnelle, productivité et emploi face à la mondialisation et aux défis démographiques*», rapporteuse: Ursula ENGELEN-KEFER (JO C 318 du 23.12.2006, p. 157).

URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:318:0157:0162:FR:PDF>.

⁽¹¹⁾ Priorités politiques du ministre fédéral du travail et des affaires sociales au cours de la présidence allemande du Conseil de l'UE au premier semestre 2007.

URL: http://www.london.diplo.de/Vertretung/london/en/03/News_and_features/EU_Presidency/Political_priorities_FULL_-_DownloadDatei.property=Daten.pdf.

⁽¹²⁾ Conclusions de la présidence établies en coopération avec les présidences suivantes, le Portugal et la Slovénie.

URL: http://www.eu2007.de/fr/News/Press_Releases/January/0119BMA51.html.

⁽¹³⁾ Conseil européen de Bruxelles des 8 et 9 mars 2007 — Conclusions de la présidence, Conseil de l'Union européenne 7224/07.

URL: http://www.consilium.europa.eu/cms3_applications/applications/newsroom/LoadDocument.asp?directory=fi/ec/&filename=93140.pdf.

central pour orienter les actions. En outre, la coordination entre les programmes est limitée, de sorte que toute progression, ou stagnation, dans les thèmes liés à la productivité durable demeure imperceptible.

2.15 La question fondamentale est de savoir comment promouvoir la croissance de la productivité des entreprises de manière à ce qu'elle appuie les ressources individuelles et collectives des travailleurs et les aide, dans le même temps, à conserver leur capacité de travail ainsi que leur motivation dans des situations de changement.

3. Croissance de la productivité durable en tant que facteur de réussite

3.1 Dans les analyses de la productivité et de l'emploi, il importe de faire une distinction entre les répercussions à court et à long terme. À court terme, il peut exister une corrélation négative entre la croissance de la productivité et l'emploi. Les restructurations industrielles semblent faire augmenter la croissance moyenne de la productivité du travail, mais faire baisser le taux d'emploi⁽¹⁴⁾. Cette situation exige une intervention substantielle de la politique du marché du travail, dans la mesure où certains travailleurs possèdent des qualifications dépassées et finissent par ne plus avoir d'emploi. De nouvelles formes de protection contre les changements sont requises afin que les compétences et les capacités du plus grand nombre possible de travailleurs puissent être adoptées de manière flexible. Dans son avis sur les lignes directrices pour les politiques de l'emploi, le Comité a formulé une série de propositions pour améliorer l'efficacité des mesures de politiques⁽¹⁵⁾.

3.2 À long terme, l'augmentation de la productivité du travail peut relever le taux d'emploi. Plus particulièrement, l'interaction entre la technologie et certaines composantes de la qualité du travail génère la croissance, laquelle augmente le nombre d'emplois et accroît le taux d'emploi. Cela n'est toutefois pas automatique, mais dépend de la capacité de l'industrie à hausser l'intensité de main-d'œuvre de la croissance et à accélérer la croissance de la productivité à long terme, qui est liée tant à la qualité de l'emploi qu'à la satisfaction des travailleurs⁽¹⁶⁾.

3.3 La croissance de la productivité peut être recherchée de diverses manières. En particulier, certaines entreprises cotées en bourse évaluent la compétitivité à court terme sur la base des revenus et des coûts trimestriels. La logique des profits rapides se remarque sur le lieu de travail à l'absence d'investissements productifs et au manque d'attention portée aux qualifications ou à la capacité de travail du personnel. Dans certains cas, les entreprises ne disposent pas des moyens financiers à cet effet. Il arrive souvent que les conditions d'emploi et de rémunération répondent aux exigences minimales en la matière, ce qui peut entraîner de sérieuses conséquences à long terme au plan social. Cette tendance représente un facteur de danger pour la compétitivité globale de l'Europe. L'Europe ne peut vaincre ses concurrents en conjuguant des emplois peu productifs, de mauvaises conditions de travail et des bas salaires.

⁽¹⁴⁾ Rapport du groupe de travail du Comité de l'emploi «*Enhancing higher productivity and more and better jobs, including for people at the margins of the labour market*», EMCO/18/171006/JEN-final, 2006.

⁽¹⁵⁾ Avis du CESE adopté le 25 avril 2007 sur la «*Proposition de décision du Conseil sur les lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres*», rapporteuse: Maureen O'NEILL (JO C 168 du 20.7.2007, p. 47).
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:168:0047:0049:FR:PDF>.

⁽¹⁶⁾ Voir ci-dessus.

3.4 Traditionnellement, l'efficacité de la capacité de production a été améliorée en réformant les conditions de production et en développant des organisations de production répondant mieux à la demande. Des investissements ont été consentis dans les machines et les équipements, ce qui a permis de relever le volume global de production. La productivité peut être augmentée petit à petit en rationalisant et en perfectionnant les modèles d'activité et en développant les produits et services grâce à des modes de production plus intelligents. Ce n'est cependant pas suffisant si la coopération sur le lieu de travail ne fonctionne pas correctement, si les travailleurs ne sont pas motivés pour accomplir leurs tâches ou si l'environnement de travail connaît des lacunes qui entravent l'activité professionnelle.

3.5 Le maintien de la croissance économique exige des réformes structurelles plus profondes. Il est possible d'augmenter rapidement la productivité en opérant un grand saut, un changement stratégique en vertu duquel une entreprise réorganise complètement son mode de fonctionnement et, ce faisant, s'oriente vers une nouvelle voie de croissance. Dans ce cas, les emplois requérant d'anciennes qualifications disparaissent inéluctablement, mais dans le même temps d'autres voient le jour, qui sont souvent de meilleure qualité. Les entreprises qui se renouvellent créent de nouveaux produits et de nouvelles chaînes de valeur. Les éléments clés de ce processus sont la rapidité, l'esprit d'innovation, la capacité de changement et l'implication des travailleurs. Le Comité et sa commission consultative des mutations industrielles (CCMI) analysent activement les changements structurels, la création d'innovation et l'utilisation des technologies⁽¹⁷⁾. Le Comité a souligné l'importance de la flexibilité fonctionnelle interne pour favoriser le processus d'innovation⁽¹⁸⁾.

3.6 Il est intéressant d'examiner la productivité en tant que volet des performances d'entreprises. Les performances sont composées d'aspects internes et externes. Les performances externes représentent la capacité des entreprises à bien fonctionner dans la société environnante. Toutefois, la productivité est très clairement perçue comme une caractéristique interne d'une entreprise, qui est même associée à un individu, une machine ou une cellule de production spécifique⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁷⁾ Avis du CESE adopté le 25 septembre 2003 sur «*Les mutations industrielles: bilan et perspectives — Une approche d'ensemble*», rapporteur: Joost van IERSEL, corapporteur: Rafael VAREA NIETO (JO C 10 du 14.1.2004, p. 105).

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:010:0105:0113:FR:PDF>.

Avis du CESE adopté le 29 septembre 2005 sur «*Le dialogue social et l'implication des travailleurs, clé pour anticiper et gérer les mutations industrielles*», rapporteur: Gustav ZÖHRER (JO C 24 du 31.1.2006, p. 90).

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:024:0090:0094:FR:PDF>.

Avis du CESE adopté le 14 décembre 2005 sur la «*Communication de la Commission — Restructuration et emploi — Anticiper et accompagner les restructurations pour développer l'emploi: le rôle de l'Union européenne*», rapporteur: Gustav ZÖHRER, corapporteur: Daniel SOURY-LAVERGNE (JO C 65 du 17.3.2006, p. 58).

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:065:0058:0062:FR:PDF>.

Avis du CESE adopté le 14 septembre 2006 sur «*Le développement durable, moteur des mutations industrielles*», rapporteur: Martin SIECKER, corapporteur: Pavel ČINCERA (JO C 318 du 23.12.2006, p. 1).

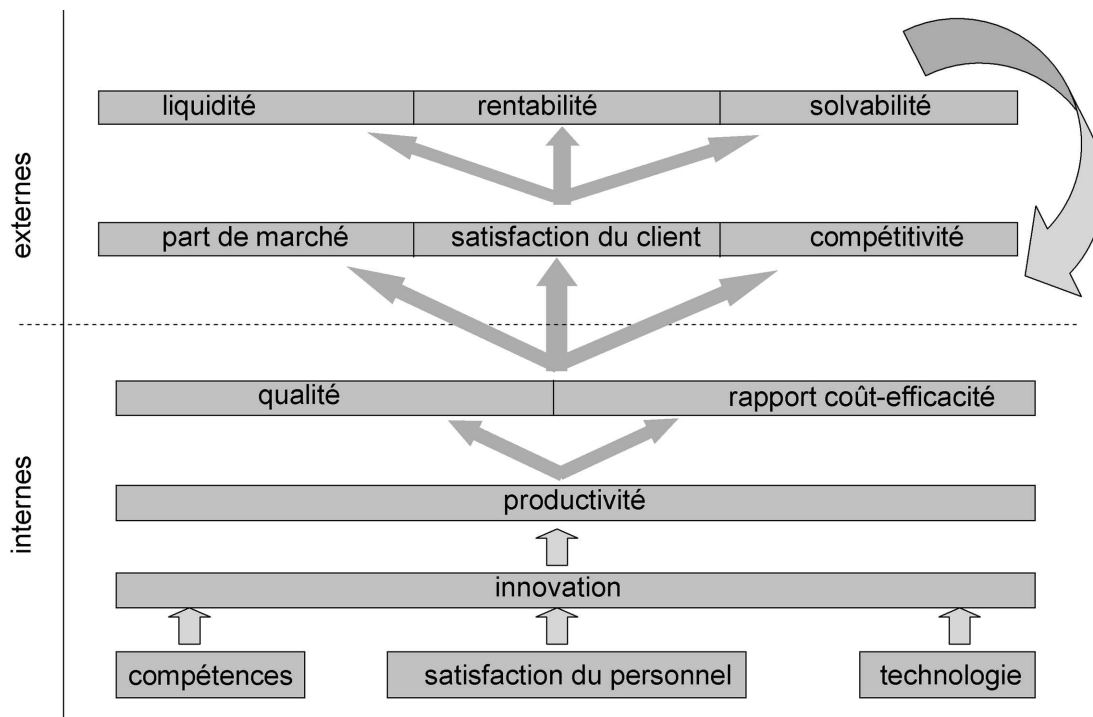
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:318:0001:0011:FR:PDF>.

⁽¹⁸⁾ Avis du CESE adopté le 11 juillet 2007 sur «*La flexibilité interne — la négociation collective et le rôle du dialogue social en tant qu'instruments de régulation et de réforme des marchés du travail*», rapporteur: Thomas JANSON.
http://eescopinions.eesc.europa.eu/viewdoc.aspx?doc=/esppub1/esp_public/ces/soc/soc272/fr/ces999-2007_ac_fr.doc.

⁽¹⁹⁾ Rantanen, Hannu. *Tiottavuus suorintuskyvyn analysoimnin kentässä*. Université de technologie de Lappeenranta, unité de Lahti 2005.

3.7 Les aspects internes des performances d'entreprises sont l'innovation et la productivité, dont les conditions préalables sont les compétences, la satisfaction du personnel, la réaction au changement et la technologie, desquelles dérivent la qualité et le rapport coût-efficacité. Les aspects externes sont la compétitivité, la satisfaction du client et la part de marché, dont découlent la liquidité, la rentabilité et la solvabilité (voir tableau 1).

Tableau 1: Performances d'entreprises: aspects et leur interaction



3.8 Les différents aspects des performances interagissent à la manière d'une spirale. Par exemple, la croissance de la productivité conduit à une réduction des coûts par unité, qui améliore la compétitivité de l'entreprise. Il s'ensuit que l'entreprise réussit sur le marché et accroît sa rentabilité. Elle accumule de ce fait une richesse qu'elle peut utiliser notamment pour des formations, des moyens de production et des outils d'aide au management, en d'autres termes les conditions nécessaires à l'amélioration de la productivité. On peut ainsi parler de spirale de productivité ascendante. De la même manière, il est possible de décrire une spirale de productivité descendante.

3.9 La productivité durable est donc un concept plus vaste que la simple mesure de la rentabilité ou la seule analyse de la productivité du travail. Au niveau de l'entreprise, la productivité mesure la capacité d'une entreprise à combiner différents facteurs de production aux fins d'améliorer son efficacité et d'accroître sa compétitivité sur les marchés. La productivité durable couvre non seulement l'environnement de travail physique, mais aussi l'environnement de travail psychosocial, qui fait ressortir l'efficacité, la créativité et l'esprit d'innovation ⁽²⁰⁾.

3.10 L'esprit d'innovation d'une entreprise et de son personnel se reflète dans la capacité à développer et à renouveler les concepts de produits et services de telle sorte qu'ils apportent une valeur ajoutée aux clients. L'esprit d'innovation, c'est aussi la faculté d'améliorer constamment les processus de fonctionnement, de production et de distribution en coopération avec le personnel et les partenaires. L'innovation peut donc être un instrument, un équipement, une machine ou une combinaison

de ces derniers, un modèle de service, une nouvelle manière d'accomplir une ancienne tâche, ou une solution différente à des problèmes. La faculté de changement est un élément essentiel de la productivité.

3.11 Les organisations peuvent être classées dans des niveaux de développement différents en fonction de leur capacité d'innovation. Elles peuvent sciemment développer leur capacité d'innovation et, grâce à l'apprentissage, passer d'un niveau à l'autre. Plus les pratiques appliquées par les organisations dans leurs activités d'innovation sont développées, plus leur capacité à mettre en œuvre les innovations sera grande ⁽²¹⁾.

⁽²¹⁾ BESSANT, John (2003): *High-Involvement Innovation* (traduit en finnois par Tuomo Alasoini). La capacité d'innovation comporte huit dimensions:

- Compréhension au sein de l'organisation de l'importance stratégique des activités d'innovation qui stimulent la participation des personnes et reposent sur de petits pas (*understanding*).
- L'organisation a mis en place des procédures qui permettent aux personnes de participer à ses activités d'innovation (*getting the habit*).
- Les activités d'innovation de l'organisation sont orientées vers ses objectifs stratégiques (*focusing*).
- Le management de l'organisation guide et soutient de manière adéquate les activités d'innovation (*leading*).
- Les structures, pratiques et processus de l'organisation sont conçus de manière à assurer la meilleure interaction mutuelle possible entre ces derniers et les activités d'innovation et les valeurs qui les sous-tendent (*aligning*).
- S'agissant de la résolution de problèmes, il y a une mise en réseau inter-unités tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'organisation (*shared problem-solving*).
- L'efficacité des activités d'innovation dans l'organisation fait en permanence l'objet d'un suivi, d'une évaluation et d'une amélioration (*continuous improvement of the system*).
- L'organisation est capable d'apprendre continuellement et globalement de ses expériences (*the learning organization*).

⁽²⁰⁾ Professeur Mika HANNULA, Université de technologie de Tampere, exposé, 29.1.2004.

3.12 Augmenter la productivité durable signifie que les entreprises et les différentes organisations se préparent aux risques futurs en anticipant les changements et en s'y adaptant de manière rapide et flexible. Dans ce genre d'entreprises, l'engagement en faveur du développement continu des compétences est total, le bien-être du personnel est pris en compte et les travailleurs participent activement à la prise de décisions, en particulier celles qui ont trait aux tâches qu'ils accomplissent. Les travailleurs sont prêts et déterminés à apporter leur contribution et à mettre leurs compétences à disposition pour favoriser la réussite de l'entreprise. Le management repose sur la reconnaissance mutuelle et la coopération et non sur une position de domination vis-à-vis du personnel. Les dirigeants sont capables de coopérer avec les clients, les réseaux d'entreprises du secteur et les instituts de recherche.

3.13 Une question fondamentale pour l'avenir en ce qui concerne la croissance de la productivité et son intensification est la capacité des emplois à générer et à adopter les innovations technologiques ainsi que les innovations de type commercial, organisationnel et social de la vie professionnelle qui les complètent. La croissance de la productivité obtenue de la sorte est durable. Elle influence la croissance économique de deux façons: en améliorant la productivité à long terme des collectivités de travail/entreprises et en élevant le volume de main-d'œuvre, lorsque les possibilités des travailleurs et leur souhait de demeurer plus longtemps dans la vie active augmentent.

4. Productivité durable dans la vie professionnelle

4.1 Une étude de l'Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail ⁽²²⁾ examine de près le lien existant entre la qualité de l'environnement de travail et la productivité. L'un des principaux constats de cette étude est que la réussite d'une entreprise dans les conditions actuelles de concurrence accrue n'est plus uniquement mesurable en termes de chiffre d'affaire.

4.2 Selon l'étude précitée, la satisfaction du client, l'optimisation des relations au sein d'une entreprise, la capacité d'innovation et la flexibilité des structures organisationnelles constituent des facteurs de plus en plus importants. Les résultats de l'étude montrent qu'il existe un rapport étroit entre de bonnes conditions de travail et la réussite économique d'une entreprise. La qualité de l'environnement de travail a une forte incidence sur la productivité et la rentabilité.

4.3 La croissance de la productivité enregistrée ces dernières années en Europe ne peut en aucune façon être qualifiée de clairement durable sur le plan qualitatif. Les connaissances et pratiques mises en œuvre au sein des entreprises pour améliorer la qualité de la vie professionnelle et pour identifier ses effets positifs sont encore trop limitées. D'après une étude de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, la qualité du travail n'a pas, dans l'ensemble, connu de grands changements, ni dans un sens ni dans un autre ⁽²³⁾. Certaines analyses et comparaisons des États membres révèlent que la satisfaction au travail est liée à la sécurité d'emploi, à une

ambiance de travail positive et à de bonnes possibilités d'apprentissage et d'épanouissement. Le travail en soi a changé, plus rapidement que prévu: il se fonde davantage sur les connaissances et les technologies et développe une plus grande orientation vers le client.

4.4 L'étude susmentionnée indique que peu de progrès ont été réalisés en matière de conciliation du travail et de la famille. Les horaires flexibles axés sur les besoins personnels ne se sont pas généralisés. Malgré l'amélioration de la santé au travail, plus de 35 % des travailleurs estiment que leur santé et leur sécurité sont menacées par leur activité professionnelle. L'intensité du travail a augmenté, un nombre sans cesse croissant de personnes travaillant à un rythme très soutenu et sous la pression de délais serrés. Bien que l'activité professionnelle requière de l'indépendance, le niveau d'autonomie dans le travail n'a pas augmenté. La plupart des travailleurs considèrent que leur activité professionnelle est intéressante et qu'elle offre de nouveaux défis. L'accès des travailleurs aux actions de formation ne s'est pas amélioré. L'accès est particulièrement difficile pour les travailleurs les plus âgés et les moins qualifiés. L'un des plus importants changements intervenus sur le lieu de travail est le recours croissant aux technologies de l'information ⁽²⁴⁾.

4.5 À l'avenir, le manque de main-d'œuvre qualifiée est susceptible de limiter l'ampleur de la croissance de la productivité. À cet égard, il convient de garder à l'esprit que tant les emplois futurs que les qualifications requises pour ces emplois seront différents de ceux d'aujourd'hui. En outre, l'apparition de nouveaux modes d'organisation du travail et l'application plus efficace des technologies vont réduire le volume de main-d'œuvre nécessaire. On assiste à une mise en réseau, à l'échelle européenne, de nombreuses entreprises ainsi qu'à une mobilité accrue des travailleurs d'un État membre à l'autre. Le Comité a fait valoir qu'en dépit de toutes les différences qui caractérisent leurs systèmes de formation, les États membres doivent être appréhendés comme un seul «espace de formation» européen et reconnaître que le développement de la vie professionnelle revêt une dimension européenne ⁽²⁵⁾.

4.6 Il conviendrait par conséquent d'examiner de plus près quelles qualifications et connaissances seront nécessaires dans la vie professionnelle de demain, tant pour les emplois du secteur privé que du secteur public, et comment les questions liées à la qualité et à la productivité de la vie professionnelle pourraient être intégrées dans le cadre des études. Les structures de diplômes de l'enseignement professionnel et supérieur, les contenus des cours et les méthodes d'enseignement ainsi que les objectifs de l'apprentissage tout au long de la vie devraient être élaborés et mis en œuvre sur cette base. Il importe de garantir la possibilité financière de participer à l'éducation et à la formation. Les partenaires sociaux ont un rôle crucial à jouer dans l'examen de ces questions et l'application de mesures. Les partenaires sociaux européens ont jeté de bonnes bases en évaluant les facteurs essentiels de l'apprentissage tout au long de la vie et les pratiques nationales ⁽²⁶⁾.

⁽²²⁾ Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail — *Quality of the Working Environment and Productivity* — Working Paper (document de travail) (2004).

URL: http://osha.eu.int/publications/reports/211/quality_productivity_en.pdf.

⁽²³⁾ Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail: Quatrième enquête européenne sur les conditions de travail, *Fourth European Working Conditions Survey* (2005). URL: <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0698.htm>.

⁽²⁴⁾ Voir ci-dessus.

⁽²⁵⁾ Avis du CESE adopté le 28 octobre 2004 sur le thème «Formation et productivité», rapporteur: Christoforos KORYFIDIS (JO C 120 du 20.5.2005, p. 64).

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:120:0064:0075:FR:PDF>.

⁽²⁶⁾ Cadre d'actions pour le développement des compétences et des qualifications tout au long de la vie, Rapport d'évaluation 2006/CES, UNICE, CEFP.

4.7 Il n'y a souvent pas de pénurie de qualifications dans les domaines où les compétences sont mesurables. Outre les compétences de base, les aptitudes les plus importantes dans la vie professionnelle de demain seront, par exemple, la capacité d'interaction, la gestion de soi, la faculté d'apprendre et d'acquérir de nouvelles connaissances, la capacité de discerner l'essentiel dans un flot d'informations complexes et la faculté d'agir dans des collectivités de travail et des réseaux multiculturels. Dans ce contexte, les jeunes qui abandonnent prématurément l'école ou disposent d'un faible bagage posent un défi particulier.

4.8 En ce qui concerne la gestion des entreprises, les déficits de compétences se situent plus particulièrement au niveau des connaissances stratégiques de nature commerciale et de la gestion de l'innovation. La gestion des ressources humaines devrait être perçue comme un aspect stratégique du management. Ce type de compétences pourrait tenir lieu de nouveau stimulant de la croissance économique.

5. Promotion de la productivité durable

5.1 Mesures politiques et pratiques

5.1.1 Les possibilités de réussite qu'offre une croissance durable de la productivité peuvent être exploitées par les petites et moyennes entreprises ainsi que par les grandes entreprises et leurs réseaux de sous-traitants. D'autres bénéficiaires sont les organisations de services du secteur public et du troisième secteur qui éprouvent le besoin et le désir d'améliorer durablement et qualitativement leur productivité et de garantir à l'avenir le maintien à leur disposition d'une main-d'œuvre hautement qualifiée.

5.1.2 Une croissance durable de la productivité peut être encouragée par l'adoption de mesures politiques dirigées vers l'ensemble de la société, des entreprises et des organisations publiques, ainsi que des emplois et des personnes. En raison de leur vaste portée, les changements sociaux qui concernent, notamment, l'éducation et la formation, les relations professionnelles, les mesures de conciliation du travail et de la famille, la sécurité au travail, la médecine du travail, la réadaptation professionnelle, les prestations ou les possibilités de retraite, sont importants à long terme. La législation peut être utilisée pour stimuler les bons projets. Les améliorations en matière de bien-être des personnes au travail produisent quant à elles des effets rapides, mais elles ne sont en soi pas suffisantes et leur impact général au sein de la collectivité de travail peut demeurer limité.

5.1.3 La manière la plus énergique de soutenir une croissance durable de la productivité est de promouvoir les pratiques des entreprises et celles appliquées sur le lieu de travail afin qu'elles appuient et renforcent mieux les ressources individuelles et collectives ainsi que la capacité d'innovation des travailleurs. Les partenaires sociaux ont un rôle spécial à jouer en la matière.

5.1.3.1 Au niveau européen, les partenaires sociaux sont convenus dans leur nouveau programme de travail pour 2006-2008 de mener à bien une analyse commune des défis clés auxquels les marchés de l'emploi européens font face, notamment sur la promotion de l'éducation et la formation tout au long de la vie, de la compétitivité et de l'innovation⁽²⁷⁾. Au niveau national, par exemple, les organisations centrales des partenaires sociaux finlandais ont mis sur pied, début 2007, une «table ronde de la productivité», destinée à promouvoir la productivité, la qualité du travail et la coopération en matière de

productivité. Les membres de cette table ronde sont des représentants des plus hautes instances dirigeantes de toutes les organisations centrales d'employeurs et de salariés. Dans certains États membres, les partenaires sociaux participent aussi activement aux programmes nationaux de développement des entreprises. On trouve de bonnes études de cas dans tous les États membres⁽²⁸⁾.

5.1.4 Dans certains cas, des modifications législatives liées à la protection de l'environnement ont engendré des besoins d'innovation. Ainsi, par exemple, l'interdiction d'utiliser de l'amiante a fait naître le besoin de développer des technologies de remplacement, le durcissement de la réglementation en matière de bruit a accéléré le développement d'équipements techniques à faibles émissions, les besoins en matière de technologies énergétiques ont abouti à l'introduction de nouveaux équipements et les besoins en matière d'isolation de bâtiments à de nouveaux matériaux. Ces dispositions ont soutenu les efforts de l'industrie et encouragé l'innovation.

5.1.5 Les États membres ont adopté divers instruments économiques visant à améliorer la qualité des conditions de travail ou à soutenir les entreprises investissant dans des modèles innovants d'organisation du travail. Il s'agit notamment d'aides et de subventions publiques ainsi que de financements (prêts bancaires avantageux). À titre d'exemples, on peut citer la stratégie nationale pour l'emploi de l'Irlande, l'initiative INQA relative à la qualité du travail lancée par l'Allemagne et la stratégie de développement de la vie professionnelle de la Finlande, qui accordent toutes une grande importance aux initiatives de l'État et aux financements publics⁽²⁹⁾. Le grand avantage de tels programmes est que l'activité de développement est menée sur le lieu de travail. Il est crucial, pour ces derniers, de pouvoir compter sur un engagement fort de l'échelon politique et sur la motivation des entreprises et des travailleurs à participer à des projets de développement.

5.2 Index européen de la qualité du travail

5.2.1 Pour que l'Europe soit en mesure de répondre aux défis de la mondialisation et parvienne à réaliser les objectifs de la stratégie de Lisbonne, il importe de suivre l'évolution de la qualité du travail dans les États membres et au niveau européen ainsi que son lien avec la croissance de la productivité. Comme il l'a déjà affirmé précédemment, le Comité considère qu'il convient pour ce faire de disposer d'un index européen de la qualité du travail. Cet index se composerait de différents critères définissant un «bon travail» à partir d'études pertinentes, qui seraient régulièrement rassemblés et publiés⁽³⁰⁾. Un index de ce type pourrait permettre de rendre visible les modifications et les progrès en matière de qualité de la vie professionnelle en Europe ainsi que les effets sur la productivité. Il constituerait en même temps le point de départ de nouvelles initiatives visant à améliorer la qualité de la vie professionnelle. Actuellement, la qualité du travail et la productivité sont examinées de nombreuses manières différentes et diverses institutions développent leurs propres indicateurs indépendamment les uns des autres. Le nouvel indicateur européen pourrait inclure des éléments de ces critères de mesure déjà existants.

⁽²⁷⁾ Programme de travail des partenaires sociaux européens 2006-2008.

URL: http://www.etuc.org/IMG/pdf/Depliant_EN_HD2006-2008.pdf.

⁽²⁸⁾ Par exemple, lors de l'audition organisée par le groupe d'étude le 10 mai 2007, M. SANTO PORTERA, directeur financier de l'entreprise maltaise STMicroelectronics, a expliqué comment l'entreprise est parvenue à répondre aux défis de la mondialisation en insistant sur des normes éthiques élevées dans ses activités, en assurant et en améliorant les connaissances, le bien-être au travail et l'organisation du travail de ses effectifs, et en encourageant la création d'innovation.

⁽²⁹⁾ Irlande: www.workplacestrategy.ie, Cathal O'REAGAN, audition tenue le 10 mai 2007.
<http://inqa.de>, Kai SCHÄFFER, représentant du gouvernement allemand (pays assurant la présidence), audition tenue le 10 mai 2007.
http://www.mol.fi/mol/en/01_ministry/05_tykes/index.jsp.

⁽³⁰⁾ Voir note de bas de page 10.

5.2.1.1 Conformément à une décision du Conseil, une évaluation des progrès accomplis par les États membres a été réalisée en 2003 au moyen de dix indicateurs de qualité de l'emploi fondés sur dix dimensions. Malgré quelques avancées, il reste une marge d'amélioration considérable des performances. Les résultats en matière de croissance de la productivité ont été particulièrement décevants. Il a été conclu qu'une politique plus déterminée était nécessaire, notamment en vue d'encourager les entreprises à investir dans la formation et à s'intéresser à la capacité de travail de la main-d'œuvre vieillissante ⁽³¹⁾.

5.2.1.2 Selon la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (Fondation de Dublin), les entreprises et communautés de travail innovantes se caractérisent par la liberté d'apprendre et l'autonomie au travail, le travail en équipe, la possibilité d'une rotation des tâches et la polyvalence des compétences. Un facteur essentiel consiste donc à renforcer les aptitudes des travailleurs et à leur permettre de participer activement au développement des processus de production. En outre, la Fondation de Dublin a démarré au printemps 2007 une nouvelle étude d'envergure sur les liens entre l'innovation, la productivité et l'emploi, qui s'étalera sur trois ans. La première phase portera sur le recensement des études existantes sur ce thème afin de préparer le terrain pour ajouter une dimension de productivité et d'efficacité à l'étude sur les entreprises européennes qui sera effectuée par la Fondation en 2008. Par ailleurs, la Fondation participe activement à la mise en place d'un nouvel index de la qualité du travail ⁽³²⁾.

5.2.1.3 Des études sur l'importance de la qualité du travail pour la productivité, réalisées par l'Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail, montrent clairement l'existence

d'un lien étroit entre la qualité de l'environnement professionnel, la productivité et les performances. L'Agence conclut que si les risques associés à la sécurité et à la santé au travail ne sont pas analysés en détail sur le lieu de travail, ou que rien n'est fait pour les traiter, il est impossible d'atteindre les objectifs de productivité ⁽³³⁾. La campagne européenne de sensibilisation de cette année est consacrée au thème de la prévention des troubles musculosquelettiques. Il s'agira aussi à cette occasion de dégager des exemples de bonnes pratiques en matière d'insertion des personnes atteintes de troubles musculosquelettiques. Sont, en outre, déjà en cours les préparatifs de la semaine européenne 2008, consacrée à l'évaluation des risques liés au lieu de travail.

5.2.1.4 Le programme de développement de la vie professionnelle lancé par la présidence allemande inclut un projet d'étude qui vise à définir plus précisément ce que l'on entend par «travail de qualité». Ce programme contient également un index sur la qualité des emplois élaboré par la Fédération allemande des syndicats (DGB). Cet index repose sur des évaluations de travailleurs pour lesquelles ces derniers ont été appelés à définir leur activité professionnelle sur la base de 15 critères. Il est prévu d'élaborer un index annuel et les premiers résultats seront disponibles à l'automne 2007 ⁽³⁴⁾.

5.2.2 Le développement d'un index européen de la qualité du travail requiert la mise sur pied d'un vaste forum. L'expérience riche et variée que possède le Comité économique et social européen en ce qui concerne les défis du changement dans le monde du travail et les réponses à y apporter constituerait une bonne base pour un tel forum. L'Observatoire du marché du travail pourrait également examiner cette question si son programme de travail le permet.

Bruxelles, le 26 septembre 2007.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

⁽³¹⁾ Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions «Amélioration de la qualité de l'emploi: un examen des derniers progrès accomplis», COM(2003) 728 final.

⁽³²⁾ www.eurofound.europa.eu; Radoslaw OWCZARZAK, EMCC (Observatoire européen du changement), audition tenue le 10 mai 2007.

⁽³³⁾ www.osha.europa.eu; Brenda O'BRIEN, audition tenue le 10 mai 2007.

⁽³⁴⁾ <http://inqa.de>; Kai SCHÄFER, représentant du gouvernement allemand et de la présidence allemande, audition tenue le 10 mai 2007.

Avis du Comité économique et social européen sur «L'harmonisation des indicateurs de handicap en tant qu'instrument de suivi des politiques européennes»

(2008/C 10/20)

Le Comité économique et social européen a reçu une lettre de la future présidence portugaise de l'UE, en date du 13 février 2007, l'invitant à élaborer un avis sur «L'harmonisation des indicateurs de handicap en tant qu'instrument de suivi des politiques européennes».

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 17 juillet 2007 (rapporteur: M. JOOST).

Lors de sa 438^e session plénière des 26 et 27 septembre 2007 (séance du 26 septembre 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 160 voix pour et 6 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE estime que l'adoption d'une feuille de route similaire à celle adoptée en matière d'égalité entre les hommes et les femmes, qui prévoit l'élaboration d'une série d'indicateurs et d'objectifs quantitatifs devant être atteints par les États membres dans un certain nombre de domaines prioritaires convenus, serait une bonne approche pour aller de l'avant et progresser dans la concrétisation de l'égalité des chances pour les personnes handicapées.

1.2 Le CESE demande à la Commission et aux États membres de se concentrer sur la constitution d'un ensemble fiable et cohérent d'indicateurs et d'objectifs quantitatifs pour chaque domaine statistique et objectif stratégique identifié, que chaque État membre serait tenu de réaliser dans un temps donné. Les précédentes tentatives de statistiques déjà mentionnées dans le présent document n'ont pas été reconnues au niveau européen et ne constituent pas non plus des indicateurs permanents pouvant être mesurés régulièrement, par exemple dans le cadre des indicateurs d'inclusion sociale. Cette reconnaissance et ces mesures systématiques sont indispensables à toute politique cohérente.

1.3 Le CESE appelle le groupe de haut niveau sur le handicap à adopter une liste de priorités pour une collecte de données reposant sur un ensemble d'indicateurs qui existent déjà dans la liste ISTAT ⁽¹⁾ et qu'il convient d'actualiser.

1.4 Les États membres doivent continuer à investir leurs efforts dans la collecte de données basées sur des enquêtes qu'il convient de mener régulièrement, par exemple tous les deux ans. Les travaux sur la recherche d'une définition au niveau international avec le groupe de Washington doivent se poursuivre.

1.5 L'enquête de l'Union européenne sur les forces de travail doit évaluer les progrès réalisés de manière plus régulière. Les comités de la protection sociale et de l'emploi pourraient dans le futur y ajouter une série d'indicateurs qui feraient l'objet de recherches systématiques, plutôt que de se baser sur des initiatives indépendantes occasionnelles.

1.6 Par conséquent, le CESE demande instamment à la Commission européenne d'inclure dans les enquêtes Eurostat un module cohérent sur le handicap qui reprend les éléments précités, avec des rapports réguliers pour pouvoir évaluer convenablement les politiques et identifier les priorités.

1.7 Il y a lieu d'associer les organisations de handicapés des États membres aux travaux visant à arriver à la série d'indicateurs que l'État membre concerné considère comme prioritaire. L'adoption d'indicateurs harmonisés et la collecte de données permettront de mesurer l'efficacité des diverses initiatives réalisées et donc d'échanger entre États membres les meilleures pratiques existantes.

2. Introduction

2.1 Le Comité économique et social européen se réjouit de la demande de la présidence portugaise relative à l'élaboration d'un avis sur *L'harmonisation des indicateurs de handicap*. La présidence portugaise est déterminée à contribuer à l'obtention, dans l'Union européenne, de données fiables et comparables pour pouvoir évaluer l'inclusion des personnes handicapées.

2.2 Les personnes handicapées représentent plus de 15 % de la population et cette proportion augmente à mesure du vieillissement de celle-ci. Cela signifie que, dans l'Union européenne élargie, plus de cinquante millions de personnes sont handicapées ⁽²⁾. L'enquête SILC 2005 ne tient pas compte des enfants handicapés, ni des personnes âgées ou handicapées vivant en institution.

2.3 Afin que les droits sociaux, y compris la libre circulation des personnes, reconnus par les traités et la charte européenne des droits fondamentaux, puissent devenir une réalité pour les personnes handicapées, il est nécessaire d'évaluer et de comparer les politiques et les situations sur une base commune dans tous les États membres. C'est la première étape de la conception et de la mise en œuvre de politiques permettant aux personnes handicapées de bénéficier des mêmes droits que les personnes non handicapées.

⁽¹⁾ ISTAT — Institut national des statistiques — Italie, projet sur les «Indicateurs d'intégration des personnes handicapées dans la société», rapport final, juin 2001, publié par Eurostat.

⁽²⁾ Selon l'enquête SILC (statistiques sur le revenu et les conditions de vie) d'Eurostat, 2005.

2.4 Divers indicateurs mesurent les progrès réalisés par les États membres en matière d'inclusion des personnes handicapées dans la société: l'accessibilité de l'environnement bâti, la participation au marché du travail, l'accès à l'éducation, la culture, l'e-accessibilité pour n'en citer que quelques-uns. Il est essentiel de pouvoir évaluer les actions entreprises par les États membres dans ce domaine ainsi que leur impact.

3. Manque de cohérence entre les instruments juridiques et politiques existants

3.1 La convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées, adoptée récemment, énumère nombre de raisons pressantes pour promouvoir l'intégration des questions de handicap dans les politiques. Les États membres de l'UE devraient accepter ces principes en ratifiant sans plus tarder la convention. Pour être cohérente avec les objectifs et principes de la convention des Nations unies, signée par la Commission européenne, l'UE doit adopter des politiques appropriées. Il y a lieu de recommander que tous les pays, ainsi que l'UE en tant que telle signent le protocole additionnel facultatif de cette convention.

3.2 Le plan d'action européen en faveur des personnes handicapées⁽³⁾ se fixe les objectifs ambitieux de mener à bien la pleine application de la directive sur l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail (2000/78/CE), de renforcer l'intégration des questions de handicap dans les politiques et d'améliorer l'accessibilité pour tous. À ces fins, il convient de mesurer les progrès réalisés en recourant à des indicateurs qui, pour chaque priorité politique, évaluent la situation dans chaque État membre et permettent de définir des objectifs mesurables.

3.3 La directive 2000/78/CE adoptée en novembre 2000 interdit la discrimination à l'égard des personnes handicapées dans le domaine de l'emploi et des formations professionnelles. L'évaluation de sa mise en œuvre par les États membres, passé le problème de la transposition juridique, reste cependant problématique, étant donné que l'on ne dispose pas de données comparables permettant de mesurer l'accroissement du taux d'emploi des personnes handicapées à mesure que la loi est mise en œuvre dans chaque État membre.

3.4 Le plan d'action du Conseil de l'Europe pour la pleine participation des personnes handicapées fixe plusieurs objectifs concrets dans de nombreux domaines sociaux et politiques, qui s'appliquent aux 46 États membres et dont il faut assurer le suivi. Un groupe de rédaction a été chargé d'élaborer des indicateurs pour mesurer les progrès.

3.5 La stratégie de Lisbonne a défini pour l'UE des objectifs ambitieux, notamment l'augmentation du taux d'emploi et l'amélioration de la cohésion sociale. Ces objectifs ne peuvent être atteints sans mesures concrètes destinées à éliminer les obstacles que rencontrent les personnes handicapées pour accéder à un emploi et aux services, et permettant ainsi leur pleine intégration dans la société.

3.6 Pour tous les domaines d'action qui ont une incidence sur les personnes handicapées et qui peuvent améliorer leur inté-

gration dans la société et faciliter leur accès aux droits, des indicateurs sont nécessaires afin de mesurer les progrès et de garantir une vision globale des résultats obtenus par les différentes mesures prises au niveau européen. Il convient également d'évaluer la législation existante pour pouvoir la modifier ou l'améliorer.

4. Nécessité de disposer d'un ensemble de données statistiques fiables et comparables

4.1 Systèmes existants de mesure de données

4.1.1 Le CESE déplore le manque d'indicateurs de handicap, et plus particulièrement le manque d'engagement politique actuel au niveau de l'UE pour s'accorder sur des indicateurs communs qui appuient et évaluent les politiques.

4.1.2 Le CESE constate qu'Eurostat a entrepris plusieurs projets et initiatives intéressants dont l'objectif est de développer une collecte de données régulière et coordonnée au niveau européen sur les différents aspects du handicap: le module sur la santé dans le panel communautaire des ménages (PCM) pour la période 1994-1996 comprend un petit module consacré au handicap qui a été publié sous forme de carnet statistique («*statistical pocketbook*»); l'enquête européenne sur les forces de travail (EFT) de 2002 inclut un module sur l'emploi des personnes handicapées afin de fournir une contribution coordonnée et harmonisée à la réunion du Groupe de Washington de la division des statistiques des Nations Unies; Eurostat a lancé le projet de mesure européenne du handicap (MEH).

En 2002, les directeurs européens des statistiques sociales ont arrêté un cadre, le Système européen d'enquêtes sur la santé (SEES), pour la collecte régulière de données harmonisées au moyen d'enquêtes et/ou de modules d'enquêtes sur la santé. Dans ce contexte, fin 2006, les États membres ont adopté la version finale d'un questionnaire pour une enquête européenne de santé par interview (ECHIS). La première série d'enquête sera effectuée au cours de la période de 2007 à 2009. L'ECHIS comporte des questions sur divers aspects du handicap, lequel fait également partie des variables des statistiques sur le revenu et les conditions de vie (SILC)⁽⁴⁾.

Le programme de travail annuel d'Eurostat pour 2007 prévoit des activités dans le cadre du système statistique européen (SSE)⁽⁵⁾, visant à développer plus avant, en coopération avec des organisations internationales, des statistiques communautaires sur le handicap et l'intégration sociale pour pouvoir offrir les données statistiques appropriées et comparables nécessaires au suivi de la situation des personnes handicapées. Un nouveau module d'enquête sur les handicaps et l'intégration sociale, subventionné par Eurostat, devrait être disponible au milieu de l'année 2008 afin de réaliser des enquêtes pilotes dans les États membres.

Tous les travaux mentionnés se basent sur la Classification internationale des fonctionnalités et des incapacités (ICF) établie par l'Organisation mondiale de la santé.

⁽⁴⁾ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1913,47567825,1913_58814988&_dad=portal&_schema=PORTAL#B

⁽⁵⁾ Système statistique européen, voir: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1153,47169267,1153_47183518&_dad=portal&_schema=PORTAL.

⁽³⁾ Voir http://europa.eu.int/comm/employment_social/disability/index_fr.html

4.1.3 Eurostat s'est engagé, à un niveau international, dans le développement d'indicateurs mondiaux de handicap, basés sur la classification internationale du fonctionnement, du handicap et de la santé (ICF) de l'Organisation mondiale de la santé, au sein du groupe de Washington sur les statistiques des incapacités ⁽⁶⁾. Le Conseil de l'Europe a publié un guide méthodologique sur la façon d'élaborer des indicateurs sociaux pour la cohésion sociale ⁽⁷⁾.

4.1.4 La proposition de règlement relatif aux statistiques communautaires sur la santé publique et la santé et la sécurité au travail fournira un cadre aux activités futures dans ce domaine. Le règlement peut être utilisé pour la collecte de données sur le handicap, évitant ainsi aux États membres d'avoir à collecter eux-mêmes les données sans base juridique appropriée.

4.2 Nécessité de nouveaux indicateurs européens

4.2.1 L'article 31 de la convention des Nations unies stipule que les États doivent recueillir des informations appropriées, y compris des données statistiques et résultats de recherches, qui leur permettent de formuler et d'appliquer des politiques visant à donner effet à la convention. Le CESE invite instamment les États membres de l'UE à respecter scrupuleusement ce principe.

4.2.2 Le CESE se félicite des initiatives citées plus haut mais déplore le manque de cohérence et d'indicateurs politiques convenus rassemblant ces initiatives afin de pouvoir analyser la situation des personnes handicapées, mesurer l'impact des politiques et de la législation et évaluer leurs besoins.

4.2.3 Il convient d'établir des indicateurs permettant de mesurer le taux d'emploi afin de mieux comprendre quels sont les problèmes à résoudre et de concevoir des politiques appropriées. Le Conseil du printemps 2006 a rappelé la nécessité de prendre des mesures appropriées pour relever le taux d'emploi des personnes handicapées.

4.2.4 Une évaluation de l'impact de la directive européenne anti-discrimination et de la législation dans les différents États membres serait nécessaire pour pouvoir mieux concevoir les actions politiques et juridiques futures.

4.2.5 La collecte des données sur la discrimination doit se poursuivre conjointement à celle d'indicateurs dans d'autres domaines tels que l'accès aux biens et services, l'emploi, l'inclusion sociale, etc., afin de garantir une vision cohérente des problèmes rencontrés par les personnes handicapées et de leurs interactions.

4.2.6 L'inclusion sociale est également un domaine qu'il convient d'évaluer davantage afin de mieux saisir les raisons complexes qui mènent à l'exclusion sociale des personnes handicapées. Des facteurs tels que le revenu doivent être mesurés, tout comme la participation à la vie sociale (représentation, accès aux associations, travail bénévole, politique, etc.) et l'accès aux soins de santé, à l'éducation, à la culture, aux moyens de communication et aux services sociaux.

4.2.7 Les meilleures pratiques existantes, telles que la carte européenne de stationnement, devraient donner l'exemple pour l'introduction de nouvelles solutions qui s'en inspirent et dont l'on ne saurait envisager la réussite sans un ensemble d'indicateurs mesurant l'inclusion sociale des handicapés à l'aide de données pertinentes et comparables.

4.3 Défis posés par l'élaboration des indicateurs européens

4.3.1 La fourniture de données par les États membres pour évaluer le niveau d'inclusion des personnes handicapées s'opère actuellement sans aucun accord au niveau européen sur des indicateurs communs, à l'exception des données collectées dans le cadre de la MOC ⁽⁸⁾ et de l'ECHIM ⁽⁹⁾. Il conviendra également d'expliquer encore aux États membres la grande importance de la collecte de données sur les questions liées au handicap.

4.3.2 L'enquête SILC comprend une estimation du nombre de personnes handicapées dans l'UE mais ne reprend pas dans ces données les personnes vivant en institution, les enfants et les personnes âgées souffrant d'un handicap, ce qui diminue la pertinence de ce nombre.

4.3.3 Les définitions de la notion de handicap varient dans chaque pays. Elles devraient être élargies pour inclure notamment les personnes atteintes de troubles mentaux, qui souvent ne sont pas comptées dans les statistiques nationales. La description des personnes handicapées doit prendre comme point de départ l'article premier, paragraphe 2 de la convention des Nations unies, qui fournit une base commune permettant de délimiter les groupes relevant de la notion de «personnes handicapées».

4.3.4 Les personnes handicapées forment un groupe hétérogène et il est difficile de fixer des critères de mesure. Tout ensemble d'indicateurs devrait dès lors tenir compte de la diversité des handicaps ainsi que des domaines d'action qui influent sur la vie des personnes handicapées, et identifier les entraves à leur pleine participation à la société.

Bruxelles, le 26 septembre 2007.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁶⁾ Groupe de Washington, voir:
<http://www.cdc.gov/nchs/citygroup.htm>

⁽⁷⁾ «Guide méthodologique pour l'élaboration des indicateurs de cohésion sociale», publication du Conseil de l'Europe.

⁽⁸⁾ Méthode ouverte de coordination.

⁽⁹⁾ European Community Health Indicators Monitoring (Surveillance des indicateurs de santé de la Communauté européenne).

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 intitulée «Vers une utilisation plus efficace des incitations fiscales en faveur de la recherche et du développement»

COM(2006) 728 final

(2008/C 10/21)

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

La section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 21 juin 2007 (rapporteur: M. MORGAN).

Lors de sa 438^e session plénière des 26 et 27 septembre 2007 (séance du 27 septembre 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 134 voix pour, 2 voix contre et 5 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 La communication à l'examen fait partie du programme de la Commission visant à soutenir l'objectif de la stratégie de Lisbonne qui consiste à porter d'ici à 2010 la valeur des investissements consentis par l'Union européenne dans le domaine de la R&D à 3 % de son PIB, dont 2 % devront provenir du secteur privé. La communication met l'accent sur les méthodes utilisées par les États membres pour inciter les entreprises, par le biais du système fiscal, à investir en R&D. Son objectif consiste à fournir des précisions sur la légalité des incitations fiscales en faveur de la R&D au regard du droit communautaire et de conseiller les États membres quant aux meilleures pratiques en la matière. Cette communication constitue une réponse satisfaisante à l'invitation formulée par le CESE, selon laquelle «la Communauté devrait faire en sorte que la législation fiscale et en matière de responsabilité civile des États membres soit mieux adaptée à l'objectif qui consiste à créer des mesures incitant l'industrie à investir davantage dans la recherche et le développement» ⁽¹⁾.

1.2 Quelques exemples de meilleures pratiques sont décrits au chapitre 3 du présent avis. Il convient néanmoins de reconnaître que les incitations octroyées par le biais du système fiscal ont des limites. Plus le taux d'imposition des sociétés est élevé et plus l'incitation sera forte; inversement, un taux moins élevé affaiblit l'incitation. Plus les charges sociales sont élevées, et plus l'incitation fiscale obtenue par leur réduction sera forte. Pour les entreprises qui ne réalisent pas de bénéfices, ces mesures présentent moins d'intérêt étant donné que l'idée générale est d'offrir un allègement de l'imposition des bénéfices. Enfin, il va sans dire que l'allègement fiscal doit être calculé en fonction des investissements effectivement réalisés en faveur de la R&D et non sur la base de projections futures.

1.3 Dans les recommandations en faveur de la création d'un système incitatif, il est notamment précisé qu'il convient d'évaluer l'efficacité de chaque mesure. Il est clair que cela est important dans le cas de grandes entreprises bénéficiaires qui pourraient très aisément utiliser les allègements fiscaux pour embellir la dernière ligne de leur bilan plutôt que pour accroître leur budget R&D. Pour éviter ce risque moral, certains pays octroient des incitations uniquement pour les dépenses supplémentaires en R&D. Cela risque toutefois de produire des effets contrepro-

ductifs, dans la mesure où l'un des effets majeurs de ce dispositif fiscal est de retenir l'activité de R&D dans l'Union européenne et d'éviter sa délocalisation. Ainsi, il serait probablement plus rentable d'introduire un mécanisme de mesure efficace à destination des grandes entreprises que de restreindre les allègements fiscaux aux seules dépenses supplémentaires.

1.4 L'effet de loin le plus important de ces programmes consiste en la manière dont ceux-ci peuvent soutenir le développement des PME principalement orientées vers la R&D au cours des premières années de leur activité. Parmi les recommandations figure un puissant éventail d'incitations permettant d'octroyer des allègements fiscaux supplémentaires calculés en multiples des investissements de R&D, d'opérer des restitutions en l'absence de bénéfices et d'alléger les charges sociales. Compte tenu du rôle stratégique que jouent les PME dans l'économie européenne, le CESE préconise que chaque État membre utilise un dosage optimal d'incitations fiscales possibles afin de faciliter la survie et la croissance des PME dans son économie.

1.5 À cet égard, le Comité s'étonne de constater que la communication à l'examen n'évoque à aucun moment des allègements fiscaux conçus pour aider à la formation de capital pour les nouvelles entreprises. Cette question est abordée de manière plus approfondie dans les paragraphes 4.9 à 4.12. Le CESE recommande que la communication à l'examen couvre également la formation de capital.

1.6 Un autre problème d'importance considérable pour les PME est celui du régime des brevets et des licences. Le droit n'est pas clair à ce sujet et les États membres se font une certaine concurrence sur le terrain du régime fiscal. Le CESE recommande d'étendre la portée de la communication au domaine des brevets et des concessions de licences.

1.7 La communication à l'examen soulève des questions dans un certain nombre de domaines connexes où il serait également possible d'intervenir. Le CESE formule les recommandations suivantes:

1.7.1 Les États membres devraient accroître l'utilisation des incitations fiscales en faveur de la R&D pour les acteurs industriels impliqués dans des projets de recherche transnationaux.

⁽¹⁾ Cf. l'avis du CESE sur le thème «Libérer et renforcer le potentiel de l'Europe pour la recherche, le développement et l'innovation» (2006/C 325/05), JO C 325 du 30.12.2006, p. 16, paragraphe 3.5.

1.7.2 Il serait souhaitable que les États membres étudient les possibilités de réduire les coûts imposés par l'État aux jeunes entreprises de R&D, en s'inspirant du programme français en faveur des jeunes entreprises innovantes (JEI), programme qui s'est révélé être une grande réussite.

1.7.3 Concernant les organismes de recherche privés d'intérêt public, les États membres devraient adopter une approche commune permettant aux dons et aux financements destinés à la recherche de circuler librement dans l'UE.

1.7.4 Il conviendrait d'encourager la mobilité transfrontalière des chercheurs par la conclusion d'accords entre les États membres permettant d'éviter les situations de double imposition pour les missions de courte durée.

1.7.5 La Commission est encouragée à développer une structure commune favorisant la reconnaissance mutuelle des certificats par les pays qui les utilisent. Parallèlement, la Commission pourrait réfléchir à l'éventuelle nécessité de tels certificats au sein du marché unique.

1.7.6 Le Comité accueille favorablement la proposition de la Commission visant à simplifier et à moderniser les règles en matière de récupération par les acteurs privés de la TVA sur les dépenses en R&D engagées dans des projets associant des partenaires publics et privés.

1.7.7 Fondamentalement, l'une des conditions préalables au débat sur les incitations fiscales en faveur de la R&D est que l'on s'efforce d'établir à l'échelle de l'UE une définition fiscale de la R&D et de l'innovation. Il s'agira d'un pas supplémentaire sur la voie de la création du marché unique.

1.8 L'objectif des 3 % fixé dans le cadre de la stratégie de Lisbonne a été défini par rapport aux investissements de R&D consentis par des régions concurrentes. Force est de constater qu'au niveau macroéconomique, l'Union européenne n'est pas aussi impliquée dans les secteurs industriels à forte intensité de R&D que certains pays concurrents, tels que le Japon et les États-Unis. Par conséquent, il serait judicieux non seulement de stimuler l'investissement privé dans la R&D, mais également d'accroître l'investissement public dans les universités ainsi que dans les établissements de recherche à financement public. Les projets environnementaux devraient apporter à cet égard une impulsion appropriée ⁽²⁾.

2. Introduction

2.1 La communication à l'examen s'inscrit dans le contexte de la stratégie de Lisbonne. Conformément à celle-ci, il conviendrait que les investissements consentis dans l'Union européenne en matière de R&D atteignent 3 % de son PIB à l'horizon 2010, dont 2 % en provenance du secteur privé. En 2005, la Commission a annoncé son intention de promouvoir un environnement fiscal plus cohérent et plus favorable à la R&D, tout en reconnaissant la compétence des États membres dans le domaine de la fiscalité (COM(2005) 488 et COM(2005) 532).

2.2 Dans ce cadre de la stratégie de Lisbonne, la Commission a lancé plusieurs initiatives dans le but de porter le volume des investissements consentis par l'UE en matière de R&D à 3 % de son PIB et de développer en même temps l'Espace européen de la recherche. Il y a une ferme volonté de libérer le potentiel dont dispose l'UE en matière de recherche, de développement et d'innovation,

avec, en point d'orgue, le 7^e programme-cadre. Dans ses avis, le CESE invite régulièrement la Commission ainsi que les États membres à éliminer les entraves qui freinent, quantitativement et qualitativement, la R&D en Europe, tout en prenant des mesures organisationnelles, institutionnelles et financières pour favoriser la création d'une masse critique suffisante d'activité de R&D en Europe.

2.3 La communication fournit des orientations destinées à guider les États membres dans l'amélioration de leur traitement fiscal de la R&D et à apporter aux problèmes communs des solutions cohérentes entre elles. Par conséquent, il ne s'agit pas d'un programme communautaire dédié spécifiquement à certains projets ou objectifs de R&D. C'est une initiative qui devrait permettre aux États membres de promouvoir la R&D dans le secteur privé et son objectif consiste à inciter les entreprises du secteur privé, une par une, à investir en R&D. La communication à l'examen vise à aider les États membres dans trois domaines en:

- précisant quelles sont les règles juridiques découlant du droit communautaire applicables aux incitations fiscales des États membres en faveur de la R&D;
- mettant en évidence les caractéristiques générales de conception des incitations et régimes fiscaux en matière de R&D, sur la base d'une analyse des bonnes pratiques réalisée par des experts;
- ouvrant un débat sur un certain nombre d'éventuelles initiatives futures destinées à aborder de manière cohérente les questions d'intérêt commun.

2.4 Ce domaine d'action relève de la méthode ouverte de coordination. Les décisions en la matière sont prises par les États membres. Les orientations fournies dans la communication s'inspirent des meilleures pratiques observées dans les États membres. Il n'entre pas dans le propos du présent avis de porter une appréciation sur les politiques des États membres. C'est pourquoi cet avis s'en tient à recueillir des observations sur les lignes directrices et sur les éventuelles initiatives à venir évoquées au paragraphe 1.2 ci-dessus.

3. Contenu essentiel de la communication de la Commission

3.1 Toutes les incitations fiscales proposées par les États membres en matière de R&D doivent respecter les libertés fondamentales du traité ainsi que le principe de non-discrimination. La Commission considère toute restriction territoriale, explicite ou implicite, comme incompatible avec les libertés fondamentales inscrites dans le traité CE. Des indications abondantes et cohérentes permettent de penser que les restrictions territoriales à l'application des incitations fiscales en faveur de la R&D seraient vraisemblablement refusées par la Cour de justice.

3.2 En principe, quelle que soit la forme de l'aide octroyée, les incitations fiscales en faveur de la R&D doivent respecter les règles en matière d'aides d'État et pourraient donc être considérées comme des aides d'État. Néanmoins, toute incitation fiscale non sélective en faveur de la R&D, c'est-à-dire destinée indifféremment aux entreprises de tous les secteurs, et ce quelles que soient leurs forme et taille, sera considérée comme une mesure générale, faisant partie à ce titre du régime général de l'imposition des sociétés.

⁽²⁾ Cf. aussi l'avis du CESE sur le thème «Libérer et renforcer le potentiel de l'Europe pour la recherche, le développement et l'innovation» (2006/C 325/05), JO C 325 du 30.12.2006, p. 16, paragraphes 14.2-14.4.

3.3 Aux termes de l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité, «les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun» peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun. La Commission a adopté un Encadrement communautaire des aides d'État à la recherche, au développement et à l'innovation (ci après-dénommé «l'encadrement») pour déterminer quelles incitations fiscales sélectives pourraient satisfaire aux conditions de l'article 87 précité. Cet encadrement a été élaboré dans l'intérêt public afin de remédier à ce qui est perçu comme une défaillance du marché dans le domaine de la R&D.

3.4 Lors de la mise en œuvre de cet encadrement, la Commission prendra en compte les éléments suivants d'encadrement:

- la catégorie de R&D dont il s'agit (recherche fondamentale, recherche industrielle ou développement expérimental);
- l'application de l'incitation aux coûts éligibles;
- le respect du plafond imposé à l'intensité de l'aide.

En outre, la Commission prendra pour hypothèse, sur la base du dossier présenté par l'État membre, que les mesures fiscales concernées visent à corriger une défaillance du marché en incitant les entreprises à investir davantage en R&D.

3.5 Le Conseil européen a prôné le recours à la méthode ouverte de coordination pour appuyer l'élaboration de politiques dans le domaine de la R&D. Le Conseil a ensuite chargé le Comité de la recherche scientifique et technique (CREST) de contrôler l'application de cette méthode de soutien. Dans la communication à l'examen, la Commission s'est fortement appuyée sur le rapport concernant l'évaluation et la conception des mesures fiscales en faveur de la recherche et du développement, élaboré par le CREST en mars 2006.

3.6 En raison de la diversité des structures économiques et industrielles des différents pays, de leurs capacités en matière de R&D, du niveau de leurs dépenses dans ce domaine et de la politique fiscale générale, le dosage entre les instruments d'action en faveur de la R&D et de l'innovation varie considérablement d'un État membre à l'autre. La majorité des dispositifs existants sont de nature générale et environ la moitié d'entre eux prévoient un montant maximum ou un plafond. Cette situation profite aux PME, étant donné que leur niveau de dépenses se situe habituellement en dessous de ce plafond. Environ un tiers des incitations fiscales présentent des avantages particuliers pour les PME et de plus en plus de dispositifs ciblent spécifiquement les jeunes entreprises innovantes.

3.7 Les trois principaux types d'allègement fiscal proposés sont le report d'impôt, l'abattement fiscal et le crédit d'impôt. L'impact des incitations utilisées par chaque État membre dépend de son système fiscal général. En fonction de leurs objectifs, certaines mesures d'incitation portent sur les dépenses totales en matière de R&D tandis que d'autres s'appliquent uniquement aux dépenses supplémentaires réalisées grâce à ces dispositifs d'incitation. Dans d'autres cas, les deux types de dépenses font l'objet d'allègements, mais à des taux différents. La générosité des mesures d'incitation varie considérablement entre les États membres. Les mesures d'allègement fiscal sont également affectées par les taux applicables en matière d'impôt sur les sociétés.

3.8 En général, le report d'impôt permet de déduire la totalité des dépenses réalisées en matière de R&D des bénéfices imposa-

bles. Dans ce système, chaque euro dépensé en R&D peut être intégralement déduit de l'impôt. Dans les cas où les dépenses en R&D ne sont pas intégralement déductibles, celles-ci peuvent généralement être capitalisées en vue d'un amortissement ultérieur. Cela concerne notamment les dépenses en capital.

3.9 Les abattements fiscaux sont utilisés pour permettre de déduire plus de 100 % des dépenses réalisées en matière de R&D. Lorsqu'ils s'appliquent, les abattements permettent de déduire habituellement entre 125 et 300 % des sommes dépensées. À titre d'exemple, lorsque le taux d'imposition sur les sociétés s'élève à 30 %, une entreprise pourrait prétendre à un allègement fiscal de 3 000 euros par tranche de 10 000 euros dépensés en matière de R&D. Avec un taux majoré de 50 %, cette compagnie pourrait déduire 4 500 euros par tranche de 10 000 euros dépensés.

3.10 Lorsque l'incitation prend la forme d'un crédit d'impôt, celui-ci donne lieu à une restitution de l'impôt ou à un remboursement en espèces. Le crédit est généralement déduit du montant de l'impôt dû, mais lorsqu'aucun impôt n'est exigible, le crédit peut être calculé en pourcentage des dépenses engagées dans le domaine de la R&D. Un crédit en espèces octroyé à une entreprise qui ne réalise pas de bénéfices peut constituer un apport financier très apprécié pour les entreprises en phase de démarrage.

3.11 Tandis que la plupart des programmes, tel qu'indiqué ci-dessus, concernent l'impôt sur les sociétés, certains visent l'impôt sur les salaires et les cotisations sociales ou encore l'impôt sur les revenus des personnes physiques. Ce type de mesures permet de réduire instantanément les charges sociales liées à l'emploi des chercheurs, diminuant ainsi le principal poste de dépense en matière de R&D. Plus ces charges sont élevées et plus les effets de ces mesures seront significatifs.

3.12 Pour ce qui est des entreprises en phase de pertes, telles que les jeunes PME innovantes, les stratégies peuvent aller de l'exonération du paiement de l'impôt sur les salaires, en passant par le remboursement de l'impôt sur les sociétés et le crédit d'impôt sur la R&D, jusqu'au report illimité des pertes encourues en vue d'un allègement ultérieur applicable à l'impôt sur les sociétés.

3.13 La France a été le premier pays de l'Union européenne à instaurer dès 2004 des mesures d'incitation fiscale spécifiquement conçues pour les jeunes entreprises innovantes (JEI). L'objectif de ces mesures est de stimuler les efforts de recherche privés et de créer une véritable croissance en réduisant les coûts de démarrage que doivent supporter les nouvelles entreprises orientées vers la recherche et l'innovation. Les mesures d'incitation incluent notamment l'exonération de l'impôt sur les sociétés pour les trois premiers exercices bénéficiaires, puis sa réduction de 50 % pendant les deux années suivantes. Par ailleurs, les jeunes entreprises innovantes sont exonérées du paiement des charges sociales liées à l'emploi de personnel hautement qualifié pendant huit ans. Le bénéfice du régime JEI est soumis au respect d'un certain nombre de critères.

3.14 Sur la base des expériences enregistrées par quinze États membres qui octroient des incitations fiscales en faveur de la R&D, la communication parvient à la conclusion que les États devraient:

- recourir autant que possible à des mesures générales susceptibles de toucher plus d'entreprises, en vue de maximiser l'augmentation de leurs dépenses de R&D et de minimiser les distorsions du marché;

— permettre une déduction intégrale de toutes les dépenses en matière de R&D (sans capitalisation ni amortissement accéléré de ces dépenses) en prévoyant des dispositions appropriées permettant d'imputer aux exercices antérieurs ou ultérieurs des pertes encourues.

3.15 Pour ce qui est de la conception des programmes d'incitation, les États membres devraient clairement définir leurs objectifs, à savoir:

- se concentrer sur les dépenses supplémentaires à effectuer en matière de R&D;
- se concentrer sur le changement de comportement des entreprises;
- évaluer les effets sociétaux plus généraux de ces changements;
- envisager des critères d'évaluation dès la phase de conception;
- déterminer si les incitations fiscales atteignent leurs objectifs.

3.16 Outre le thème des incitations octroyées aux entreprises en matière de R&D, la communication aborde également un certain nombre de questions relevant d'«orientations relatives aux mesures d'intérêt commun et présentant des avantages mutuels». La position du CESE sur ce sujet figure au chapitre 4 ci-dessous.

4. Observations concernant les lignes directrices

4.1 Les lignes directrices présentent une large gamme d'options permettant de promouvoir la R&D par le biais d'incitations fiscales. Le CESE encourage tous les États membres à adapter ces lignes directrices en fonction de leurs besoins spécifiques pour créer un système propice au développement de la R&D. La méthode ouverte de coordination, ayant comme ressource le CREST et comme moteur la stratégie de Lisbonne, devrait permettre à tous les États membres de mettre en œuvre les meilleures pratiques en la matière.

4.2 L'impulsion générée par les incitations fiscales en faveur de la R&D variera en fonction de la taille de l'entreprise, selon qu'il s'agit d'une grande société, d'une PME ou d'une start-up.

4.3 Nombreux sont les États membres où les incitations fiscales en faveur des investissements en R&D sont relativement récentes, c'est pourquoi il s'avère pour l'instant difficile d'évaluer correctement leurs effets au niveau des grandes entreprises. Il est possible que dans certains cas, les économies fiscales réalisées se retrouvent davantage à la dernière ligne du bilan que dans le département R&D, ce qui explique pourquoi certains États membres accordent des incitations plus importantes aux investissements supplémentaires en R&D. Parallèlement, il est dans l'intérêt des États membres de retenir les activités de R&D sur leur territoire et des incitations fiscales directes encourageront les entreprises à maintenir leurs activités de R&D sur leurs sites actuels.

4.4 Les entreprises plus grandes disposent d'une masse critique d'ingénieurs et de scientifiques plus importante, ce qui leur permet de délocaliser plus facilement. À titre d'exemple, si un État membre décide d'utiliser des incitations fiscales en matière de R&D pour retenir les emplois dans le domaine de l'ingénierie logicielle sur place, le levier incitatif le plus puissant

consisterait à rendre les coûts y afférents intégralement déductibles, comme suggéré au paragraphe 3.8 ci-dessus.

4.5 Les PME n'ont pas les ressources des grandes entreprises et risquent de subir une pression financière relativement plus importante. Les solutions adoptées par certains États membres en faveur des PME, visant à leur consentir des dégrèvements fiscaux plus conséquents et à fixer les plafonds au-dessus des sommes investies par celles-ci en R&D, leur permettront de disposer de plus de flexibilité financière en la matière.

4.6 C'est pour les start-ups que les incitations fiscales représentent potentiellement le levier le plus puissant et cela est d'autant plus important que ce type de société constitue un élément vital pour la promotion de l'esprit d'entreprise et de l'innovation. Ce sont en effet très souvent les start-ups qui sont à l'origine d'innovations dans le domaine de l'économie des services, ainsi que dans les sciences et les technologies. Les services R&D des entreprises déjà établies semblent souvent plus à même de proposer des substituts à certains produits et d'améliorer les produits existants, mais non d'inventer de l'innovation. Les entreprises nouvelles exploitant des inventions dans les domaines scientifique et technologique sont essentielles, car si elles parviennent à survivre aux difficultés qui marquent la phase de démarrage (ce qui n'est, dans la majorité des cas, malheureusement pas le cas pour les petites entreprises), elles peuvent devenir des PME créatrices de richesses ou bien être absorbées avec profit par des compagnies plus importantes. Les budgets alloués par de nombreuses entreprises technologiques aux fusions-acquisitions peuvent être tout aussi importants que leurs budgets de R&D. D'ailleurs, nombreuses sont les grandes entreprises technologiques qui se sont donné des ressources d'investissement fonctionnant selon le modèle «capital-risque».

4.7 Étant donné que l'achat de petites entreprises par les grandes fait partie de l'économie d'entreprise, il semble logique que ces transactions soient aussi transparentes et neutres que possible du point de vue fiscal. Cela veut dire que l'imposition à la sortie applicable aux fondateurs et aux entrepreneurs devrait être réduite au minimum et que les entreprises qui procèdent aux acquisitions ne devraient subir aucune pénalité génératrice de distorsions.

4.8 S'il est souhaitable d'accorder des incitations en matière de R&D aux jeunes entreprises innovantes dans le secteur technologique, il est tout aussi important d'octroyer des incitations de nature générale aux start-ups. Ce type de mesures va encourager la création de nouvelles entreprises dans tous les secteurs industriels, contribuant ainsi à la croissance globale des économies des États membres.

4.9 Pour ce qui est des incitations fiscales générales en faveur de la création de nouvelles entreprises, la communication de la Commission passe curieusement sous silence les impôts sur le capital. Le problème des start-ups est de trouver les capitaux nécessaires au lancement de leur activité. Le soi-disant «capital-risque» n'est pas très porté à s'impliquer dans une entreprise en démarrage. Par conséquent, les fonds d'amorçage doivent venir, en général, d'investisseurs privés, de «business angels» et des amis et de la famille du/des fondateur(s). La nature du régime fiscal applicable au capital, pour ces investisseurs, constitue un ingrédient essentiel de la création d'entreprises.

4.10 Le Royaume-Uni dispose en ce domaine d'un système bien développé d'incitations fiscales qui peut servir d'exemple. Les investissements peuvent être réalisés directement par l'intermédiaire de l'«Enterprise Investment Scheme» (programme d'investissement dans l'entreprise — EIS) ou d'un «Venture Capital Trust» (fonds de capital-risque — VCT) qui constitue un vecteur d'investissement collectif coté sur l'«Alternative Investment Market» (second marché des investissements — AIM). Les entreprises pouvant bénéficier de l'un ou l'autre de ces systèmes doivent remplir certains critères d'éligibilité.

4.11 Dans le cadre de chacun de ces programmes, une partie des sommes investies peut être déduite au titre de l'impôt sur le revenu, à concurrence de 20 % pour l'EIS et de 30 % pour un VCT. Les gains en capital réalisés à l'issue d'une période ouvrant droit à cet avantage sont exonérés d'impôt sur le capital. Les dividendes sur un VCT sont exemptés de l'impôt sur le revenu et aucun droit de succession n'est exigible sur les avoirs détenus au titre d'un VCT. S'il est vrai que l'investissement ne devrait jamais être motivé uniquement par des avantages fiscaux, ces programmes permettent de réduire significativement les risques liés à l'investissement dans des start-ups. Ces programmes ont atteint leur objectif, qui est de faciliter aux entrepreneurs britanniques la levée de fonds.

4.12 La communication comporte une lacune importante qui est l'absence de toute orientation en matière de régime des brevets et des concessions de licences. Le droit est confus sur ce sujet et il existe des indices probants de concurrence entre les États membres sur le terrain du régime fiscal des brevets. Le CESE propose d'étendre la portée de la communication au domaine des brevets et des concessions de licences.

5. Orientations relatives aux mesures d'intérêt commun et présentant des avantages mutuels

5.1 Le Comité souscrit à la proposition selon laquelle les États membres devraient s'attaquer aux obstacles qui s'opposent à la réalisation de projets de recherche transnationaux, notamment en améliorant l'utilisation des incitations fiscales en matière de R&D pour les entreprises industrielles.

5.2 Le Comité encourage les États membres à étudier les possibilités de réduire les coûts imposés par l'État aux jeunes entreprises de R&D, en suivant l'exemple du programme français en faveur des jeunes entreprises innovantes (JEI), programme qui s'est révélé être une grande réussite.

5.3 La communication constate que s'il existe bien dans l'UE quelques fondations de recherche privées, travaillant dans l'in-

térêt public et visant à accroître les connaissances scientifiques en finançant la recherche, généralement dans les universités, il n'en reste pas moins que le nombre de ces fondations est beaucoup plus important dans d'autres régions du monde, telles que les États Unis. Des obstacles formels et informels semblent empêcher les donations aussi bien de particuliers que d'entreprises (qui devraient pouvoir bénéficier d'avantages fiscaux en matière d'impôt sur le revenu et d'impôt sur les sociétés), empêchant aussi du même coup la recherche de recevoir certains financements. Le Comité approuve la proposition en vertu de laquelle les États membres doivent développer une approche commune afin d'assurer la libre circulation à la fois des donations et des financements destinés à la recherche dans l'UE.

5.4 Il conviendrait d'encourager la mobilité transfrontalière des chercheurs par la conclusion d'accords entre les États membres permettant d'éviter les situations de double imposition pour les missions de courte durée. Les États membres sont également invités à étendre la portée de ces accords aux pays gravitant autour de l'UE, tels que l'Ukraine, Israël ou la Turquie, qui participent à des échanges importants en matière de R&D avec l'UE.

5.5 Dans certains États membres, les entreprises peuvent demander un certificat attestant de leur capacité à mener des activités de R&D. Certains États membres délivrent ce type de certificat automatiquement aux organismes publics ayant des activités de R&D. Afin de faciliter la reconnaissance mutuelle de ces certificats, la Commission proposera un modèle commun envisageable. Cela semble constituer une mesure raisonnable pour les États membres qui utilisent ce type de certificats.

5.6 La Commission a relevé des motifs de préoccupation dans les cas où il y a interaction entre entreprises publiques et privées dans le domaine de la R&D, en raison des problèmes créés en matière de récupération de la TVA sur des dépenses de R&D effectuées par des entités privées. Il y a lieu de se féliciter de la proposition de la Commission visant à simplifier et à moderniser la réglementation et sa mise en œuvre.

5.7 Enfin, la communication indique qu'il est souhaitable, à long terme, de s'efforcer d'établir à l'échelle de l'UE une définition fiscale de la R&D et de l'innovation et de prévoir pour les dépenses concernées un traitement fiscal favorable dans le cadre de l'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS). Cela constituerait un important pas en avant sur la voie de l'achèvement du marché unique.

Bruxelles, le 27 septembre 2007.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «L'économie de l'UE: bilan de 2006. Renforcer la zone euro: principales priorités politiques»

COM(2006) 714 final — SEC(2006) 1490

(2008/C 10/22)

Le 11 janvier 2007, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur «L'économie de l'UE: bilan de 2006. Renforcer la zone euro: principales priorités politiques».

La section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée d'élaborer le projet d'avis du Comité en la matière, a adopté son avis le 4 septembre 2007 (rapporteur: **M. BURANI**, corapporteur: **M. DERRUINE**).

Lors de sa 438^e session plénière des 26 et 27 septembre 2007 (séance du 26 septembre 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 133 voix pour, 2 voix contre et 5 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité approuve dans son ensemble le document de la Commission. Il souhaite néanmoins présenter pour sa part certaines considérations, dont certaines ont déjà été émises auparavant, y compris à une époque antérieure à l'adoption de l'euro. La Commission formule quelques critiques voilées concernant certains aspects des politiques des États membres. Le CESE en approuve la teneur, mais rappelle que les gouvernements se trouvent fréquemment confrontés à des impondérables relevant de la politique intérieure ou liés à des événements extérieurs (crises énergétiques, conflits, etc.) échappant à son contrôle.

1.2 La viabilité à long terme des politiques budgétaires est mise à mal lorsqu'il n'y a pas de continuité dans la ligne politique des gouvernements qui se succèdent dans le temps; il en va de même des réformes structurelles, tributaires de facteurs éminemment subjectifs liés à l'orientation des gouvernements en place. Cela étant, le CESE rejoint la Commission pour dire que la réalisation des réformes structurelles doit s'inscrire dans une indispensable continuité.

1.3 La flexibilité des marchés de biens et de services est un aspect de la politique économique pour lequel les gouvernements doivent obtenir le consentement des partenaires sociaux; la libéralisation — qui a abouti à des résultats variables suivant les pays et les secteurs — doit être réalisée avec circonspection et en tenant compte des données propres à chaque pays et à chaque secteur.

1.4 L'intégration des marchés financiers, déjà réalisée pour l'essentiel en ce qui concerne les services destinés aux entreprises, s'avère plus difficile en ce qui concerne les marchés de détail. Il s'agit du reste pour la plupart d'obstacles objectifs (différences de langue, caractéristiques des services, etc.). Ce sont là des problèmes qui ne peuvent être résolus par voie législative ou réglementaire mais qui doivent l'être dans la mesure du possible par le marché. Les règles existantes devraient suffire pour poursuivre sur la voie de l'intégration; des dispositions sont

tout au plus nécessaires pour assurer une protection optimale des intérêts des consommateurs et, le cas échéant, le contrôle des marchés.

1.5 Comme le demande la Commission, les négociations salariales devraient prendre en compte les implications de l'union monétaire. Le CESE souhaite pour sa part que l'on parvienne à une convergence des politiques économiques, monétaires et de l'emploi via l'instauration de réunions mixtes de l'Eurogroupe et du Conseil Emploi: une convergence, ne fût-elle que de principe, permettrait d'atteindre avec le temps une réelle harmonisation des différentes politiques.

1.6 En recommandant de tenir davantage compte de la dimension internationale, la Commission répond à une critique émise par le CESE avant même l'adoption de l'euro. La montée en puissance des pays asiatiques ne doit pas être perçue comme une menace mais plutôt comme un défi qu'il convient de relever avec les armes de la compétitivité et de l'innovation.

1.7 Il revient aux gouvernements nationaux de promouvoir avec conviction la zone euro: il leur est recommandé de s'abstenir d'imputer à l'euro les difficultés de l'économie nationale, tout en occultant les bénéfices que celle-ci retire de l'adoption de la monnaie unique. Il serait par ailleurs souhaitable que les pays qui n'ont pas adopté l'euro lors de sa mise en circulation manifestent clairement leurs intentions concernant l'avenir. Et ce non seulement afin d'informer l'opinion publique de la zone euro, mais aussi pour faciliter la définition des futures politiques de l'euro en ayant connaissance du nombre et de l'identité des économies appelées à en faire partie.

1.8 Le CESE fait observer que le poids acquis par l'euro en tant que monnaie internationale devrait conférer l'autorité nécessaire pour proposer de nouveau sa candidature à une place au sein du Fonds monétaire international. Il ne s'agirait pas de prendre la place de l'un des membres actuels, mais de faire entrer un nouveau membre. L'objection selon laquelle les statuts du FMI ne prévoient pas cette possibilité ne semble pas tenir la route ou bien n'est qu'un prétexte.

1.9 Une proposition assez controversée a été avancée afin de sonder le terrain pour savoir si elle pourrait éventuellement être retenue: il s'agit de la création d'un Fonds de stabilisation européen qui serait alimenté par l'excédent de recettes fiscales engrangé pendant les périodes de conjoncture favorable et destiné à financer des projets d'intérêt communautaire.

1.10 En règle générale, le Comité juge acceptable le rapport de la Commission mais profite de l'occasion pour souligner que ce rapport, de même que l'abondante documentation relative à l'euro, omet lui aussi totalement de mettre comme il se doit en exergue la dimension politique de la monnaie unique. En effet, la signification de l'euro, son impact et ses perspectives vont bien au-delà de simples implications économiques, financières ou sociales: c'est en effet le fait d'avoir choisi de faire converger les intérêts des différents pays en les fédérant autour d'une monnaie commune qui constitue le véritable ciment de l'Union.

2. Introduction

2.1 La Commission a publié une communication sur les développements de l'économie de l'UE en 2006, en se concentrant notamment sur les priorités politiques pour le renforcement de la zone euro. Cette communication s'appuie sur un autre document, «Dynamique d'ajustement en zone euro: expériences et défis»⁽¹⁾, qui représente, comme à l'accoutumée, une précieuse source de référence pour des analyses plus approfondies.

2.2 Le CESE a désormais pris l'habitude d'émettre un avis d'initiative sur le document annuel de la Commission⁽²⁾. Le présent avis est pour lui l'occasion de rappeler et de confirmer les prises de position et les recommandations précédemment formulées, qui seront le cas échéant évoquées dans le présent document. Il entend également contribuer à la réflexion sur le fonctionnement de l'UEM en apportant de nouveaux éléments tels qu'un Conseil mixte des ministres en charge des affaires économiques et de l'emploi dont les pays appartiennent à la zone euro ou, à titre exploratoire, la proposition de création d'un Fonds européen de stabilisation.

2.3 Par ailleurs, si l'on se place dans la perspective historique de l'introduction de la monnaie unique, on ne peut pas ne pas relever que différentes mesures adoptées ou encouragées dernièrement par la Commission répondent aux observations émises par le CESE dans un avis de 1997⁽³⁾, concernant le **manque de souplesse de certains des principes** qui sont à la base du pacte de stabilité et de croissance. Il avait alors souligné que les données conjoncturelles et les situations politiques nationales n'avaient pas été suffisamment prises en considération lors de la définition des paramètres de référence et de leur application. Les propositions du CESE n'avaient alors pas été retenues. La suite des événements en a démontré la validité⁽⁴⁾.

(1) Document provisoire, publié dans le cadre de la série «Le Bilan de l'économie de l'Union européenne», édité par la DG des affaires économiques et financières.

(2) Voir l'Annexe pour la liste des avis récents sur les grandes orientations des politiques économiques.

(3) Avis sur les dispositions prévues pour la troisième phase de l'Union économique et monétaire, JO C 287 du 22.9.1997, p. 74.

(4) Le CESE avait notamment proposé que les paramètres de convergence, et notamment ceux qui se réfèrent au déficit et à la dette publique, fassent l'objet «d'une révision périodique, par exemple tous les dix ans». Cette suggestion n'avait pas été retenue, mais les événements ont montré la nécessité d'adopter un pacte de stabilité et de croissance «révisé», avant même l'échéance de dix ans proposée par le CESE.

2.4 Le manque de réalisme initial transparait aujourd'hui dans les **critiques** — justifiées mais d'emblée prévisibles — adressées aux **politiques économiques** des pays de l'Eurogroupe: l'élaboration des budgets nationaux devrait s'appuyer sur des **hypothèses macro-économiques communes**. La volonté de la présidence qui s'est exprimée lors de la réunion des ministres de l'Eurogroupe du 6 novembre 2006 ne s'est pas traduite dans les faits: l'élaboration des budgets nationaux est encore loin de s'inscrire dans une nécessaire **coordination des politiques économiques**.

2.5 Il faut par ailleurs être conscient du fait que la coordination des politiques économiques est on ne peut plus difficile compte tenu de la diversité des situations socioéconomiques des États et des objectifs politiques nationaux, parfois divergents; ce serait déjà un grand progrès que d'atteindre une **convergence** de ces politiques. Celle-ci dépend d'une multitude de facteurs, mais surtout de **l'emploi**, aspect dont la portée et les caractéristiques sont fonction de tout un ensemble d'autres politiques.

2.5.1 Les grandes orientations des politiques économiques et les lignes directrices de la stratégie européenne pour l'emploi constituent aujourd'hui deux **stratégies intégrées**. Une **réunion mixte** de l'Eurogroupe et du Conseil «Emploi et Affaires sociales», dans sa formation «zone euro», pourrait représenter un moyen de susciter une **convergence de fond**, dans le but au moins de parvenir à une harmonisation dans le temps. Les enseignements tirés de cette réunion pourraient constituer de précieux éléments d'appréciation en vue de la tenue du «Conseil de printemps».

3. Le document de la Commission

3.1 La communication présente brièvement, en trois parties d'une louable concision, le bilan des expériences réalisées, les considérations spécifiques et les recommandations de la Commission. La communication ne revient pas sur les positions aujourd'hui communément admises et ne réaffirme pas les principes qui au fil des ans sont devenus partie intégrante des lignes directrices de la politique économique.

3.2 Le bilan des expériences des premières années de l'euro

3.2.1 La Commission renvoie aux débats qui ont précédé la mise en place de l'euro en 1999: on se demandait surtout à l'époque «comment les pays participants **s'adapteraient aux chocs et aux différences de compétitivité** dans un contexte de faible mobilité du travail, d'intégration incomplète des marchés des produits et des services et de maintien de l'autonomie budgétaire nationale». Ces interrogations subsistent aujourd'hui, mais les doutes de ceux qui formulaient des prévisions pessimistes quant à la «faible durée de vie» de l'union monétaire n'ont pas été confirmés.

3.2.2 Les **succès**, ou du moins les résultats positifs obtenus par l'euro, sont incontestables: c'est une **monnaie forte et stable**, qui s'est bien comportée face aux chocs externes et internes communs et qui a combattu efficacement l'inflation. Les États membres ont bénéficié de conditions de financement «exceptionnellement favorables». À ces avantages s'ajoute, selon le CESE, celui d'avoir mis plusieurs États membres de la zone euro à l'abri d'une inflation que leur monnaie nationale aurait certainement eu à subir suite à la détérioration des conditions économiques et budgétaires. L'euro, deuxième devise mondiale, a protégé les États membres contre les chocs monétaires et financiers qui auraient autrement handicapé la croissance, détruit des emplois et sapé la confiance des acteurs.

3.2.3 Ces succès ont cependant pour contrepartie certains aspects qui continuent de poser problème. Dans bien des cas, les économies ont eu du mal à s'adapter, et avec des résultats très contrastés, aux développements nationaux internes. Ces divergences se sont exprimées à travers les **taux d'inflation et de croissance**. Les ajustements réalisés suite au ralentissement des économies auraient dû permettre une croissance tendancielle plus rapide à moyen terme, après rattrapage de la perte de compétitivité initiale. Tel n'a pas été le cas, ou du moins seulement en partie. «Plus généralement», conclut la Commission, «la zone euro n'a pas su atteindre, de façon soutenue, des taux de croissance et d'emploi élevés». Le CESE se réserve de revenir plus en détail sur ces propos.

3.2.4 La Commission reconnaît par ailleurs que les difficultés d'ajustement ne sont pas dues exclusivement, ou principalement, aux retards pris dans la mise en œuvre de réformes fiscales et structurelles: elles seraient *également* imputables à la discipline imposée par les règles de l'union monétaire.

3.2.5 Pendant les premières années de l'UEM, des déséquilibres et des variations des **taux de change effectifs réels** ont été observés. Certains États membres ont en outre enregistré une forte diminution des taux d'intérêt et «un assouplissement des conditions de crédit pour les ménages après l'amélioration de l'accès au crédit sur le marché financier plus intégré», ce qui a eu un effet direct sur la consommation de biens durables et non durables. S'agissant en particulier des biens durables (l'immobilier), certaines économies ont souffert d'investissements massifs à l'étranger, ce qui a encore aggravé les déséquilibres en compte courant.

3.2.6 La Commission formule une observation d'ordre général, même si elle part de l'exemple des Pays-Bas, concernant les «risques liés à la définition des **politiques budgétaires en période de conjoncture favorable**». Aux Pays-Bas, la conjoncture nettement favorable au début de la décennie a eu des effets procycliques sur le marché de l'emploi et le marché financier, et en fin de compte sur la politique fiscale. Les conditions économiques extérieures ont provoqué une soudaine récession, qui à son tour a imposé l'adoption de contre-mesures rigoureuses destinées à en limiter la portée.

3.2.7 **Les prix et les salaires** ont également joué un rôle dans le contexte général: au niveau national, ils se sont adaptés trop lentement aux variations cycliques, malgré un contexte général de modération salariale, lequel a notamment contribué à faire reculer le chômage. La faible croissance de la productivité a fait peser la charge de la dépréciation réelle à la fois sur les prix et sur les salaires, mais principalement sur ces derniers. Ces phénomènes interagissent au niveau international, en provoquant un déplacement de la demande et en influant sur la compétitivité.

3.2.8 Enfin, la **convergence nominale et réelle** a enregistré des résultats variables mais également révélateurs, pour peu que l'on se donne la peine d'examiner les faits de manière critique et objective. La Commission soutient que ces diverses évolutions reflètent «en partie» les différentes approches nationales. Le CESE fait incidemment observer à cet égard que la conjoncture mondiale et européenne a eu un effet *tendanciellement* uniforme sur tous les pays; s'il y a eu des divergences, elles sont dues «en grande partie» aux politiques nationales. Les exemples de l'Espagne et de l'Italie, du Portugal et de l'Irlande, cités par la Commission, prouvent de manière éclatante qu'en période de conjoncture favorable, des résultats fondamentalement divergents ont été obtenus selon que les politiques budgétaires ont été menées dans un esprit de «cigale» ou de «fourmi».

3.3 Les interventions nécessaires au bon fonctionnement de l'euro

3.3.1 Ce chapitre du document doit faire l'objet de la plus grande attention, car les **cinq «considérations spécifiques»** ci-après constituent — ou plutôt «coïncident avec» — les **priorités de la Commission pour les années à venir**.

3.3.2 **Considération 1: Il est essentiel de gérer les politiques macroéconomiques avec prudence.** En substance, les mesures préconisées coïncident avec celles adoptées dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance révisé et qui désormais devraient être bien assimilées par les gouvernements, et pas seulement ceux de la zone euro. Cela se traduit par la recommandation — évidente mais bien entendu pas toujours observée au moment d'élaborer les programmes annuels — de tenir compte de la **viabilité à long terme des politiques budgétaires**.

3.3.3 **Considération 2: Les marchés des biens et des services doivent devenir plus flexibles.** La Commission préconise une «plus grande flexibilité des prix à la baisse», ce qui est impossible à réaliser en présence de prix rigides: dans une telle situation, des résistances s'opposent à l'adaptation des salaires nominaux, qui entraînerait une baisse plus marquée des salaires réels. Il convient également d'encourager une **réallocation des ressources entre les entreprises et les secteurs**. La réalisation de ces objectifs — flexibilité des prix et réallocation des ressources — dépend de la mise en place de marchés ouverts et compétitifs. Il serait peut-être nécessaire également de revoir les politiques fiscales et de dépenses (ou certains de leurs aspects), tant au niveau de l'UE qu'aux niveaux nationaux et régionaux.

3.3.4 Considération 3: Il y a lieu d'accélérer l'intégration des marchés financiers. Des progrès importants ont été accomplis dans ce domaine, mais la Commission estime qu'il reste beaucoup à faire pour exploiter tous les avantages offerts par les marchés financiers dans la zone euro: une plus grande intégration peut lisser l'impact des chocs économiques sur les revenus et les marchés nationaux du crédit. À cet égard, le plan d'action pour les services financiers et les initiatives déjà en cours devraient produire des résultats significatifs.

3.3.5 Considération 4: La fixation des salaires doit prendre en compte les implications de l'union monétaire. Les partenaires sociaux impliqués dans les processus de négociation devraient disposer des informations nécessaires pour mesurer l'adéquation de la croissance des salaires, et ainsi pouvoir en évaluer les implications sur les processus d'ajustement. Une politique salariale conforme aux plans de développement permettrait d'éviter les «dépassements excessifs» des taux de changes effectifs réels à l'intérieur de la zone euro.

3.3.6 Considération 5: La dimension globale doit être prise en compte. Cette dimension devrait être envisagée «d'une manière plus systématique». Les politiques économiques au niveau de la zone euro et au niveau national ont souvent négligé cet aspect, qui est pourtant essentiel pour leur élaboration. L'impact de l'euro — ou plutôt de ses taux de change — sur les autres intervenants de l'économie mondiale doit être attentivement évalué, car c'est de lui que dépend la stratégie développée dans le domaine des échanges commerciaux, des finances et de la politique économique.

3.4 L'approche à suivre pour renforcer la zone euro

3.4.1 Le document de la Commission indique dans ce chapitre les **mesures nécessaires pour approfondir et compléter l'union monétaire**, une priorité qui devient pressante dans l'actuel environnement international. Il convient de citer et de garder à l'esprit une phrase en particulier: «Les divergences récentes dans la zone euro reflètent en partie les développements initiaux qui ont affecté les économies des États membres dans la période précédant sa création en 1999.» C'est là l'explication, en partie du moins, des écarts de croissance et des divergences politiques qui ont caractérisé ces neuf dernières années.

3.4.2 Les «**pistes**» proposées par la Commission sont indiquées ci-dessous par leurs titres, leur contenu pouvant être largement déduit de ces titres et de l'important volume de documents disponibles sur ces différents sujets. Ces pistes sont les suivantes:

- a. accélérer les réformes structurelles et promouvoir l'intégration;
- b. renforcer les situations budgétaires et améliorer la qualité des budgets nationaux;
- c. renforcer la coordination au sein et en dehors de l'UE et de la zone euro;

- d. promouvoir l'expansion de la zone euro;
- e. convaincre les citoyens.

Le CESE commentera plus loin ces différents points.

4. Observations du CESE

4.1 *Considération 1: Il est essentiel de gérer les politiques macroéconomiques avec prudence*

4.1.1 Le Comité partage les critiques de la Commission, parfois implicites mais malgré tout transparentes, à l'égard de la politique de certains États membres, qui souvent vise davantage à présenter des programmes annuels conformes aux règles de convergence qu'à répondre à la nécessité d'adopter une stratégie de consolidation budgétaire. Ces critiques s'inscrivent par ailleurs dans une perspective que le Comité a mise en avant bien avant l'adoption de la monnaie unique ⁽³⁾: **aucun gouvernement n'est complètement libre d'adopter une politique budgétaire propre** — et appropriée — en dehors de toute contrainte et conditionnement.

4.1.2 Abstraction faite des **contraintes** imposées par les règles de convergence, dont on peut supposer qu'elles sont déjà incluses dans une politique budgétaire «appropriée», il en existe d'autres, **tant internes qu'externes**. Parmi les contraintes internes, il suffit de mentionner celles de nature structurelle ou imputables à des réformes structurelles non encore réalisées. Parmi celles de nature externe, il y a lieu d'évoquer l'évolution générale de l'économie mondiale et en particulier la «**facture énergétique**», facteur qui a des caractéristiques *profondément différentes* d'un pays à l'autre et qui n'est jamais envisagé parmi les facteurs de divergence des politiques économiques. Il faut également reconnaître que la situation diffère totalement selon qu'il s'agit de pays entièrement ou quasi-entièrement dépendants de l'étranger pour leurs approvisionnements ou de pays présentant un bilan moins négatif et même dans certains cas exportateurs.

4.1.3 Le CESE observe que dans le passé, les réformes structurelles, telles qu'entendues au paragraphe 4.1.6 ci-après, n'ont pas toujours donné les résultats escomptés: une meilleure coordination de ces réformes est nécessaire, tant au sein de chaque pays qu'au niveau communautaire, ainsi que leur plus grande cohérence avec les politiques macroéconomiques visant à soutenir la compétitivité et l'emploi. Il n'en a pas toujours été ainsi auparavant: en effet, l'évolution décevante de la croissance, qui suit une tendance assez similaire dans tous les pays, montre que la croissance elle-même a pratiquement été dans certains pays une «variable indépendante» des réformes.

⁽³⁾ «Les gouvernements ne sont pas toujours en mesure de conduire à leur convenance l'économie de leur pays et ... les prévisions, même les plus sérieuses, peuvent se révéler inexactes»: avis de 1997 cité en note 3.

4.1.4 La recommandation (voir paragraphe 3.3.2) invitant à **tenir compte de la viabilité à long terme des politiques budgétaires** mérite un commentaire spécifique. Ces politiques sont toujours le fruit d'une combinaison de considérations économiques et sociales et d'orientations politiques. Si l'on considère l'histoire des pays de la zone euro pendant la dernière décennie, l'on s'aperçoit qu'ils sont bien peu nombreux à pouvoir se prévaloir d'une «stabilité politique»: des gouvernements de tendances diverses se sont succédé à la tête de chaque pays, ce qui du reste est chose normale et souhaitable en démocratie. Mais cette alternance rend justement aléatoire l'élaboration de programmes de viabilité à long terme ⁽⁶⁾: leur crédibilité dépend en effet de la stabilité dans le temps des gouvernements, ainsi que, naturellement, de multiples autres facteurs exogènes.

4.1.5 Un aspect particulier des réformes structurelles concerne pour certains pays le niveau de la dette publique sensiblement supérieur au paramètre fixé par le critère de Maastricht (60 % du PIB), qui ne montre pas d'évolution positive appréciable d'année en année. Il ne suffit pas selon le Comité de réduire cette dette par le surplus budgétaire de quelques années favorables ou par des opérations dites «one-shot». Il faut plutôt obtenir une meilleure efficacité des dépenses publiques ou, si cette mesure devait s'avérer insuffisante, une révision radicale de leur structure.

4.1.6 La «piste» proposée par la Commission et mentionnée au point 3.4.2.a (accélérer les réformes structurelles) est donc truffée d'obstacles et présente un **fort degré de subjectivité** selon les orientations politiques. Les réformes structurelles (retraites, santé, administration publique, libéralisation, énergie) ont un fort impact social et associent dans une mesure déterminante les partenaires sociaux, selon des modalités variables suivant les pays. Aucun gouvernement ne peut adopter des mesures, rationnelles ou non, qui ne soient pas acceptées par les citoyens. L'histoire récente montre que souvent les réformes structurelles sont le fruit d'un **compromis entre des exigences diverses** et parfois divergentes: les réformes «rationnelles» envisagées sur le papier doivent tenir compte de la présence d'exigences concrètes et incontournables.

4.1.7 Le Comité reconnaît l'importance de mener à bien des réformes structurelles bien conçues et adéquatement coordonnées entre les États membres. Cependant, un certain nombre d'entre elles peuvent susciter de l'inquiétude auprès des ménages ce qui les amènerait par prudence à élever leur taux d'épargne. Jusqu'à aujourd'hui, l'évolution du taux d'épargne, exprimée en points de pourcentage, semble négligeable, mais ce n'est plus du tout le cas lorsqu'elle est exprimée en valeurs absolues. Ainsi, entre 2001 et 2005, le taux d'épargne a augmenté de moins d'un point de pourcentage, ce qui représente toutefois un montant de près de 50 milliards d'euros qui ont ainsi été soustraits aux dépenses de consommation ⁽⁷⁾. De l'avis de certains, il pourrait s'agir là d'un signal positif: une hausse de la consommation inférieure à l'augmentation de l'épargne pourrait également signifier un regain de confiance des citoyens vis-à-vis de l'avenir économique. D'autres commentateurs attirent quant à eux l'attention sur les investissements à l'étranger, pour déplorer

qu'ils soient supérieurs à ceux réalisés en Europe. Les tenants de ces positions divergentes devraient trouver un point d'accord dans la constatation du fait que l'augmentation des investissements étrangers en Europe constitue en définitive un effet positif de la mondialisation.

4.2 Considération 2: Les marchés des biens et des services doivent devenir plus flexibles

4.2.1 La Commission souligne que «les budgets doivent se montrer plus orientés vers les politiques actives d'ajustement» de la **flexibilité des marchés des biens et des services**. La flexibilité est entendue au sens de «**flexibilité à la baisse**» afin de contrebalancer l'expérience des premières années de la zone euro. Pour y parvenir, la solution serait de pratiquer une plus grande flexibilité des prix et de favoriser une meilleure réallocation des ressources entre les entreprises et les secteurs. Ce faisant, l'on favoriserait une **politique salariale** plus conforme à la nécessité de maintenir des niveaux de rémunération adéquats et de réduire les coûts sociaux des processus d'ajustement cyclique.

4.2.2 Le raisonnement de la Commission est sans doute correct, mais le CESE se demande s'il est réaliste et peut en tout état de cause s'appliquer dans tous les cas et pour chaque pays. L'intégration des marchés *nationaux* (deuxième partie du point 3.4.2.a) peut être partiellement favorisée par une politique gouvernementale incitative, mais **la politique salariale dépend en grande partie de la consultation des partenaires sociaux et de la négociation entre eux-ci**. *La flexibilité des prix sur des marchés libéralisés n'est donc pas toujours ni partout indépendante des mesures gouvernementales*; en pratique, elle dépend de la conclusion d'un accord entre différentes parties, gouvernement, employeurs et travailleurs. Il en va de même dans une certaine mesure de la réallocation des ressources entre entreprises et secteurs, qui peut certainement être favorisée par des mesures fiscales ou réglementaires mais qui en dernier ressort dépend des opportunités du marché et d'un accord entre les partenaires sociaux.

4.2.3 La libéralisation, qui peut également comporter un facteur de réallocation des ressources entre les entreprises, constitue un cas à part. Même si elle est formellement reconnue dans son principe, dans la pratique elle est perçue et mise en œuvre selon des modalités diverses et dans une mesure variable suivant les pays, en fonction d'orientations politiques nationales différentes et parfois divergentes. L'effet de ces mesures sur les prix (la qualité devant quant à elle être considérée séparément) et sur la concurrence fait l'objet de discussions, d'où il ressort qu'elle n'a pas toujours et partout donné les résultats escomptés. En conclusion, la flexibilité des prix et l'ajustement de la politique salariale dépendent également de la possibilité de réaliser la libéralisation, pour autant que celle-ci soit mise en œuvre lorsque le marché s'y prête et que la concurrence qui devrait en résulter soit porteuse de réels avantages pour les consommateurs.

⁽⁶⁾ «Étant donné l'instabilité des perspectives politiques et socioéconomiques — au niveau européen mais surtout mondial —, plutôt que de programmes il faudrait parler de *déclarations d'intention*, qui ne seraient contraignantes que dans la mesure où elles seraient en phase avec l'évolution conjoncturelle réelle»: cf. avis cité en note 3.

⁽⁷⁾ Source: AMECO, la base de données de la DG ECFIN.

4.3 *Considération 3: Il y a lieu d'accélérer l'intégration des marchés financiers*

4.3.1 Le **plan d'action pour les services financiers** lancé il y a trois ans de cela a donné de bons résultats (la Commission parle de «progrès importants»), tant pour ce qui est des systèmes de paiement que des marchés financiers, des marchés de valeurs mobilières et des services bancaires destinés aux entreprises. On peut dire que l'intégration financière dans ces secteurs est en phase de réalisation avancée; il reste des progrès à accomplir en ce qui concerne les mesures de contrôle, l'exercice du droit de vote, la fusion d'entreprises, autant de mesures nécessaires mais qui ne constituent pas un véritable obstacle à l'intégration déjà en cours.

4.3.2 Le problème soulevé par la Commission du **marché de détail du crédit et des services financiers** en général représente un aspect particulier. La Commission soutient qu'«une plus grande intégration financière peut lisser l'impact des chocs sur les revenus et les marchés nationaux du crédit». Cette affirmation est sans aucun doute fondée, mais quant à savoir si cet objectif est réalisable dans une mesure déterminante, cela reste discutable. S'agissant des *produits financiers*, l'intégration au niveau communautaire est un fait acquis: personne ne s'oppose à ce qu'un citoyen d'un pays quelconque puisse acheter ou vendre des valeurs mobilières dans tout autre pays. En ce qui concerne les *services financiers*, et en particulier le *crédit*, la situation est plus complexe: **une intégration au niveau européen n'est pas un objectif facilement réalisable à court terme.**

4.3.3 Les services financiers comportent — ce qui constitue un cas spécifique, avec les services d'assurance — un *risque pour le vendeur*: la faisabilité de toute transaction dépend de la fiabilité du client. Il est de ce fait nécessaire de recueillir des informations dans un pays autre que celui du vendeur et partant de rédiger un contrat prévoyant entre autres les modalités de règlement d'éventuels litiges ou situations d'insolvabilité. Sur le marché national, de telles situations ne posent pas de problème, mais une intégration opérée au niveau communautaire selon les mêmes règles prévoit l'utilisation de langues différentes ainsi que le respect de la législation — et éventuellement la compétence des juridictions — du pays de l'acheteur. Ces conditions entraînent des coûts, des complications et des obstacles difficilement surmontables par des mesures législatives ou réglementaires. Une solution possible, et pratiquée, consiste pour le vendeur à créer des filiales dans le pays (les pays) de l'acheteur: dans ce cas, on ne peut d'ailleurs pas parler d'intégration des marchés, mais plutôt d'élargissement du marché intérieur en vertu des principes de la liberté d'établissement. Cela a un effet positif, celui de renforcer la concurrence sur les marchés nationaux et d'élargir l'éventail de choix du consommateur.

4.3.4 Il n'est donc pas possible à court terme de vouloir approfondir encore l'intégration des marchés financiers *de détail*

par des initiatives législatives ou par des incitations: les efforts de la Commission et des États membres devraient tendre vers des buts raisonnables et éviter la poursuite d'objectifs difficilement réalisables.

4.3.5 En conclusion, le CESE est d'accord avec les recommandations de la Commission en ce qui concerne la nécessité d'*accélérer* l'intégration des marchés financiers, ce qui permettrait de mieux distribuer les ressources financières en les orientant là où elles font le plus besoin. Il souligne par ailleurs que les règles existantes (ainsi que les règles complémentaires en cours d'examen) sont suffisantes pour assurer une intégration fondée sur les lois du marché; sont tout au plus nécessaires des règles visant à assurer aux consommateurs une protection de meilleure qualité et plus uniforme de leurs intérêts.

4.4 *Considération 4: La fixation des salaires doit prendre en compte les implications de l'union monétaire*

4.4.1 Le Comité marque une certaine surprise à la lecture d'une phrase de la Commission selon laquelle les partenaires sociaux ne «disposent [pas] des informations nécessaires quant aux enjeux et aux implications des différentes lignes d'action» et de ce fait mènent une politique salariale déraisonnable. Cette position apparaît en contradiction avec la thèse défendue par la Commission elle-même dans une étude ⁽⁸⁾ selon laquelle «durant la période 1999-2005, l'évolution des salaires nominaux dans la zone euro a été conforme à l'objectif de stabilité des prix (...), ce qui s'est traduit par une croissance négative de - 0,4 % du coût unitaire du travail en termes réels. Il est en outre clairement apparu que l'amélioration des conditions économiques ne s'est pas traduite à ce jour par une accélération de la hausse des salaires, ce qui signifie que l'évolution du coût unitaire du travail est restée conforme aux principes de la stabilité des prix et d'une croissance favorable à l'emploi. Dans l'ensemble, les producteurs sont parvenus à conserver leur marge de profit en dépit de la pression des facteurs coûts autres que le travail et de l'exacerbation de la concurrence internationale.»

4.4.2 Le Comité s'est déjà prononcé sur ce problème par un avis ⁽⁹⁾ de 2003, qui maintient toute sa validité; On avait remarqué que si les salaires sont un facteur de compétitivité, ils alimentent également la demande qui s'exprime sur le marché intérieur. Le CESE avait souligné qu'on devrait assurer une croissance à moyen terme qui suit l'augmentation de la productivité afin de garder l'équilibre entre une évolution suffisante de la demande et la sauvegarde de la compétitivité des prix.

4.4.3 À cet égard, le CESE rappelle les conclusions du Conseil Emploi de janvier 2007 ainsi que celles de l'Eurogroupe de février 2007 au sujet de la nécessité d'établir des conditions salariales décentes et de mieux répartir les fruits de la croissance.

⁽⁸⁾ Commission européenne, «The contribution of labour cost developments to price stability and competitiveness adjustment in the Euro area», Quarterly report on the Euro area, volume 6, n° 1, 2007 (Document disponible seulement en anglais, traduction par le CESE).

⁽⁹⁾ Cf l'avis du CESE «Les grandes orientations des politiques économiques pour la période de 2003 à 2005», JO C 80 du 30.3.2004, p. 120.

4.4.4 Le Comité insiste sur sa position de longue date relative au dialogue macroéconomique qu'il conviendrait de renforcer afin d'améliorer la coordination et les synergies entre les différents volets (monétaire, budgétaire, salarial) de la politique macroéconomique. Ce manque de coordination renforce par ailleurs la conviction du CESE qu'un système de réunion conjointe de l'Eurogroupe avec le Conseil Emploi (cf. 2.5.1) devient plus qu'utile, nécessaire.

4.4.5 Alors que la Commission marque son insatisfaction face à l'évolution de la croissance économique et de l'emploi, il est curieux qu'elle ne saisisse absolument pas cette occasion pour remettre en question la pertinence de l'orientation actuelle des politiques macroéconomiques et du dosage de politiques préconisées. Alors que l'on conserve la même conception de la politique budgétaire et monétaire, il ne faudrait pas que la fixation des salaires soit la seule politique dont on exige la conformité aux exigences de l'union monétaire. Avec une telle approche, c'est aux partenaires sociaux que reviendrait la charge de compenser les erreurs commises dans les autres domaines politiques.

4.5 Considération 5: La dimension globale doit être prise en compte

4.5.1 Les considérations de la Commission sur la nécessité de prendre en compte la **dimension internationale** méritent tout à fait d'être approuvées et ne sont que trop évidentes. La seule chose à dire, c'est que la Commission et le Conseil avaient précisément sous-estimé cet aspect lorsqu'ils ont rédigé le texte originel du Pacte de stabilité et de croissance, et ce en dépit des recommandations du CESE, qui avait souligné le **caractère aléatoire de plans à long terme** au regard de l'imprévisibilité des **évolutions politiques** à l'échelle mondiale. Point n'est besoin de rappeler que les événements de ces dix dernières années ont largement confirmé cette position. Aujourd'hui, l'imprévisibilité de la décennie à venir est encore plus prononcée; la «prise en compte de la dimension globale» dans la formulation de plans à moyen et à long terme a donc une valeur plutôt théorique.

4.5.2 S'agissant des programmes annuels, il est évident que tous les États membres, qu'ils appartiennent ou non à la zone euro, sont touchés par l'évolution du commerce mondial, et ce principalement à deux égards: les aléas de la situation **pétrolière** et la **concurrence croissante des puissances asiatiques**. Le groupe des pays relativement moins dépendants du pétrole souffre moins de l'évolution cyclique des prix; l'autre groupe en revanche est fortement soumis aux chocs conjoncturels, ce qui influe en retour sur les prix intérieurs et sur la compétitivité.

4.5.3 De manière analogue, la montée en puissance des pays asiatiques ouvre de **nouveaux marchés aux pays européens les plus compétitifs**, tandis qu'elle compromet la position de ceux qui ont moins fait porter leurs efforts sur la compétitivité et l'innovation. De l'avis du Comité, l'on a accordé trop d'importance à la thèse selon laquelle le manque de compétitivité est dû aux **relations de change de l'euro** vis-à-vis des monnaies asiatiques et du dollar, alors que cette faiblesse est en grande partie d'ordre structurel et devrait faire l'objet d'une révision radicale des politiques de la part des gouvernements et des partenaires sociaux.

5. Les autres pistes à suivre

5.1 Des observations concernant quelques-unes des «pistes à suivre» ont déjà été formulées à la suite des différentes «considérations»; certains commentaires relatifs à d'autres aspects traités par la Commission sont présentés ci-dessous à titre complémentaire.

5.2 Le Comité déplore que la Commission se contente d'une approche purement économiciste de l'UEM et en oublie la dimension politique. La zone monétaire n'est pas une fin en soi: elle est un élément d'un projet de société plus vaste, d'un «vouloir vivre ensemble». Il ne manque pas d'exemples dans l'histoire qui montrent que les zones monétaires entre pays qui n'ont pas progressé dans leur intégration ont finalement été condamnées à l'implosion⁽¹⁰⁾. «Le passage à l'euro ne doit pas être abordé et programmé comme un simple changement technique de monnaie, mais comme une conversion majeure ayant des incidences économiques, monétaires et sociales significatives»⁽¹¹⁾. Ce message doit être rappelé au moment où les Vingt-Sept s'engagent dans la révision du Traité afin de sortir d'une crise institutionnelle qui se nourrit d'une multiplicité de causes, parmi lesquelles un malaise économique et social diffus.

5.3 La «**promotion de la zone euro**» (voir point 3.4.2.d) appelle certaines observations. La Commission énumère les bénéfices qui en résulteraient pour les pays faisant déjà partie de l'Eurogroupe ainsi que pour les futurs nouveaux membres; en ce qui concerne ces derniers, toutefois, elle semble avoir à l'esprit uniquement ceux «qui se préparent à adopter l'euro», c'est-à-dire à l'évidence les nouveaux États membres. La question de l'**absence persistante** des pays qui faisaient déjà partie de l'Union au moment de l'adoption de l'euro et qui ont bénéficié d'une dérogation («opt out»), laquelle mériterait d'être remise en question, n'est même pas abordée. Le CESE, qui souhaite vivement que ces pays puissent revenir sur leur décision, estime qu'un commentaire de la Commission à ce propos serait le bienvenu afin de clarifier la question de savoir s'il convient d'**écarter définitivement l'hypothèse de l'adhésion des pays «opt out»**. Cette information fait elle aussi partie des éléments entrant en ligne de compte pour les décisions relatives aux futures stratégies de l'euro. De surcroît, l'on ne voit pas comment les plans à moyen et long terme des pays ne faisant pas partie de l'Eurogroupe pourraient ne pas tenir compte de la possibilité, ou de la volonté, d'adopter la monnaie unique.

5.4 Le Comité souhaite envoyer un message fort aux pays qui ont rejoint l'UEM afin qu'ils poursuivent leurs efforts en vue de respecter les critères de Maastricht et la convergence des politiques dans l'optique d'une convergence réelle. Il est tout à fait inacceptable que certains adoptent manifestement une politique laxiste sans que cela soit justifié par des conditions exceptionnelles. Ce comportement porte atteinte à leur crédibilité auprès des autres États membres et en définitive aussi à la crédibilité de l'Europe dans son ensemble.

⁽¹⁰⁾ L'Union monétaire latine (1861-1920) s'est effondrée en partie à cause d'un manque de discipline fiscale entre ses membres (Italie, France, Suisse, Belgique et Grèce). Une union monétaire datant de 1873 et liant la Suède (incluse dans la Norvège à l'époque) au Danemark a échoué lorsque le contexte politique a changé. À l'opposé, l'union douanière allemande du XIX^e siècle qui a donné lieu à une union monétaire a réussi grâce à l'unification politique du pays en 1871. Réussite monétaire et intégration politique vont donc de pair dans la mesure où pareille union exige un grand degré de coordination des politiques économiques, et donc une certaine centralisation.

⁽¹¹⁾ Rapport du Parlement européen sur l'élargissement de la zone euro (2006/21103(INI)), 1^{er} juin 2006.

5.5 S'agissant enfin du message «**Convaincre les citoyens**», il a été tant de fois répété qu'il en est devenu un *leitmotiv*. Il s'agit pourtant d'un argument essentiel qui fait appel à la **responsabilité directe des gouvernements**. Les avantages apportés par l'euro sont aujourd'hui patents, pour peu qu'on veuille les voir. La vérité est qu'au niveau national, la stabilité des prix, l'accès plus facile au crédit, etc. sont souvent mis par les gouvernements sur le compte de leurs propres mérites. Lorsqu'en revanche l'on parle des «failles» (vraies ou supposées) du système et en particulier de l'augmentation des prix, l'euro est cité comme responsable, même lorsque le passage à la nouvelle monnaie n'est pas en cause. En politique, personne n'a intérêt à attribuer de mérites à autrui, tandis que tout le monde cherche le moyen d'imputer à d'autres, ou à un autre, les faiblesses existantes.

6. Autres observations du CESE

6.1 Outre les observations relatives au document de la Commission, le CESE soumet à l'attention deux autres thèmes, dans le but de susciter de nouvelles réflexions.

6.2 La **dynamique des changes** de l'euro a été évoquée comme la cause du défaut de compétitivité de l'Europe vis-à-vis d'autres pays, notamment des pays asiatiques. Même si cet

aspect peut être considéré comme l'une des causes de cette situation (et non la cause principale, comme indiqué au paragraphe 4.5.3), le Comité considère le moment venu de reproposer avec plus de fermeté la demande d'**attribution d'un siège à la zone euro au sein du Fonds monétaire international**. Il avait été envisagé dans le passé de proposer l'échange de ce siège contre celui des États membres participant au FMI, mais aucun d'entre eux ne semble réellement disposé à céder son siège à l'euro. La solution consistant à réclamer **un siège supplémentaire pour l'euro** au sein du FMI serait idéale mais à court terme, une coordination des représentants des États membres semblerait plus réaliste: il n'y a pas de raison qu'une monnaie jouant un rôle fondamental dans les échanges internationaux ne soit pas représentée. L'objection selon laquelle les statuts du Fonds ne le permettent pas semble plutôt fragile. La modification d'un statut semble peu de chose au regard de l'anomalie manifeste que constitue le fait qu'une des premières monnaies du monde ne puisse pas participer à la gestion des politiques monétaires internationales.

6.3 Le Comité accueille avec beaucoup de réserve l'idée d'un Fonds de stabilisation européen destiné à atténuer les écarts de croissance entre les États membres ⁽¹²⁾. Avant de pouvoir être sérieusement examinée, cette idée devrait en tout état de cause être encore approfondie.

Bruxelles, le 26 septembre 2007.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹²⁾ Ce fonds serait alimenté par tous les États membres avec une partie de l'excédent de recettes fiscales généré pendant les périodes de conjoncture favorable et serait destiné à financer les projets reconnus par le Conseil et le Parlement européen comme étant prioritaires et d'intérêt communautaire. L'objectif majeur suscité par une telle proposition est qu'elle reviendrait à sanctionner une politique budgétaire rigoureuse et aurait donc un effet dissuasif.

Avis du Comité économique et social européen sur «Les conséquences économiques et sociales de l'évolution des marchés financiers»

(2008/C 10/23)

Le 17 janvier 2007, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2 de son Règlement intérieur, d'élaborer un avis sur «*Les conséquences économiques et sociales des marchés financiers*».

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 4 septembre 2007 (rapporteur: M. DERRUINE).

Lors de sa 438^e session plénière des 26 et 27 septembre 2007 (séance du 26 septembre 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 115 voix pour, 25 voix contre et 13 abstentions.

1. Recommandations

Information, transparence et protection des investisseurs et des consommateurs

1.1 Il est important de mettre au point des outils statistiques permettant de mieux cerner l'industrie des *hedge funds* et des *private equities* ainsi que des indicateurs relatifs à la *corporate governance*, le tout faisant l'objet d'une harmonisation au moins au niveau européen.

1.2 Afin de lever la suspicion croissante pesant sur une partie de l'industrie financière, de limiter le risque de chocs systémiques induits par une prise de risques (endettement notamment) excessifs et de faire respecter une concurrence loyale entre les modes de placements, il conviendrait d'appliquer des normes prudentielles aux *hedge funds* et aux *private equity funds* (un «Bâle III»).

1.3 «Le Comité exhorte la Commission, conformément à son plan d'action sur la modernisation du droit des sociétés et du gouvernement d'entreprise, à présenter au plus vite sa proposition législative visant à renforcer l'information fournie par les investisseurs institutionnels en ce qui concerne leur politique en matière d'investissement et de vote ⁽¹⁾».

1.4 Afin de renforcer la protection des investisseurs qui placent leur argent auprès des fonds de *private equity*, il faudrait amender la directive OPCVM ⁽²⁾ de manière à ce qu'elle couvre aussi ces acteurs et les contraignent à davantage de transparence. Si des promesses de rendements élevés sont un facteur d'attraction, l'investisseur final pourrait ignorer le risque auquel il s'expose.

⁽¹⁾ «Réexamen du marché unique», CESE — INT/332.

⁽²⁾ Directive 85/611/CEE du Conseil du 20 décembre 1985 portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant certains organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) — JO L 375 du 31.12.1985, p. 3-18.

1.5 La Commission devrait encourager et poursuivre avec les parties prenantes (banques, associations de consommateurs, pouvoirs publics et prestataires de services ...) les initiatives visant à renforcer le niveau d'informations et surtout de compréhension des consommateurs de services financiers qui en général, n'ont pas toujours la culture financière requise et donc pas la conscience des risques encourus ⁽³⁾.

1.6 Les entreprises cotées qui ont fait l'objet d'un rachat mais dont le chiffre d'affaire ou le nombre de travailleurs dépasse un certain seuil devraient toujours être tenues de publier un minimum d'information lorsqu'elles sont retirées de la Bourse et ne sont donc plus soumises aux obligations de publicité inhérentes.

Gestion et diversification des risques

1.7 Il conviendrait de réfléchir à la possibilité d'imposer une diversification du portefeuille des fonds investis, en particulier dans le cas de l'épargne salariale, en se fondant sur des modèles existants (cf. aussi 1.2).

1.8 «La crise des subprime américains s'est propagée à d'autres segments du marché financier et à l'UE. En cas de crise bancaire européenne, il apparaît que les coûts encourus seraient substantiels en raison de la fragmentation de la supervision qui ralentirait une réaction appropriée. En vertu du principe de subsidiarité, les grandes banques devraient faire l'objet d'une supervision à l'échelle européenne. Le Comité invite ces dernières, la Commission et le Committee of European Banking Supervisors (CEBS) à prendre langue pour en préciser les modalités et définir les critères permettant l'identification des banques concernées».

1.9 En cas de gestion déléguée, qui permet de diversifier le risque gérant, un allongement de la durée des mandats de gestion encouragerait une approche à plus long terme et limiterait la spéculation qui va au-delà de l'arbitrage afin de limiter le biais de courte vue et la course aux rendements via des attitudes spéculatives des prestataires de services de gestion.

⁽³⁾ Ainsi qu'il en est ressorti lors de la conférence organisée par la Commission européenne en mars 2007 «Increasing financial capability», le rapport SANDLER présenté au Chancelier de l'Échiquier, Gordon BROWN, contient des pistes de réflexion intéressantes.

1.10 «Les agences de notation qui sont à la fois juge et partie en ce sens qu'elles aident les banques d'investissement à concevoir les produits dérivés, à les valoriser et à les placer devraient faire l'objet d'une plus grande transparence».

Concilier stratégie financière et modèle social européen

1.11 L'octroi des avantages fiscaux pourrait inciter les fonds de pension qui mènent une stratégie à plus long terme à intégrer la qualité et à la responsabilité sociale dans leurs politiques d'investissement financier, les investissements socialement responsables ⁽⁴⁾ n'en représentant actuellement qu'une proportion limitée ⁽⁵⁾.

1.12 La Commission et les États membres doivent veiller à ce que la responsabilité sociale des entreprises intègre bien l'ensemble des parties prenantes, y compris les fonds de placement qui exerce une influence sur les sociétés dans lesquelles ils sont impliqués et qu'ils dirigent parfois. À cet égard, le CESE s'interroge sur l'application de la directive sur l'information/consultation des travailleurs aux holdings ⁽⁶⁾ et demande que cette directive soit revue si ceux-ci n'étaient pas concernés.

1.13 De manière complémentaire, la directive sur le maintien des droits des travailleurs en cas de transfert d'entreprises ⁽⁷⁾ devrait être actualisée pour que le transfert d'entreprises réalisé à travers une opération de transferts de ces actions soit couvert. De la sorte, les droits à l'information et à la consultation des travailleurs seraient mieux respectés.

1.14 Les statistiques relatives aux salaires (voire aux revenus) devraient au moins être déclinées par quintiles afin de mieux évaluer l'impact de la politique salariale sur la stabilité des prix.

1.15 Les services d'intérêt économique général sont un pilier essentiel du modèle social européen. Ils sont également une cible de choix pour les fonds de private equity qui recourent à l'endettement avec effet de levier car ils génèrent beaucoup de cash flow, ils sont en position de (quasi-)monopoles, ils sont peu endettés et leurs frais de fonctionnement sont élevés. Afin d'éviter des problèmes pour les consommateurs et les citoyens, ainsi que les dommages qui peuvent être causés à la cohésion, «le CESE réitère dès lors sa demande de définir au niveau communautaire les principes de base communs que l'on devra retrouver pour tous les SIG à retenir dans une directive-cadre et, en cas de besoin, à décliner par secteur par des directives sectorielles ⁽⁸⁾».

⁽⁴⁾ Voir notamment les travaux menés dans le cadre du «United Nations Environment Programme Finance Initiative» (UNEPFI) dont le rapport «*A legal framework for the integration of environmental, social and governance issues into institutional investment*» (2005).

⁽⁵⁾ Voir notamment les travaux menés dans le cadre du «United Nations Environment Programme Finance Initiative» (UNEPFI) dont le rapport «*A legal framework for the integration of environmental, social and governance issues into institutional investment*» (2005).

⁽⁶⁾ Directive 2002/14/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2002 établissant un cadre général relatif à l'information et à la consultation des travailleurs dans la Communauté européenne — Déclaration conjointe du Parlement européen, du Conseil et de la Commission sur la représentation des travailleurs, JO L 80 du 23.3.2002, p. 29-34.

⁽⁷⁾ Directive 2001/23/CE du Conseil du 12 mars 2001 concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au maintien des droits des travailleurs en cas de transfert d'entreprises, d'établissements ou de parties d'entreprises ou d'établissements, JO L 82 du 22.3.2001, p. 16-20.

⁽⁸⁾ Cf. notamment, JO C 309 du 16 décembre 2006, «L'avenir des services d'intérêt général».

Fiscalité équitable

1.16 Ainsi que certains pays s'y sont déjà attelés ou sont en passe de le faire (Danemark, Allemagne, Royaume-Uni), il conviendrait de réfléchir dans le respect du principe de subsidiarité à des règles limitant la déductibilité fiscale des intérêts sur la dette en cas de rachat d'une entreprise.

1.17 Dans le cadre des travaux déjà entrepris dans le cadre de l'OCDE et pour poursuivre la lutte contre la concurrence déloyale émanant des paradis fiscaux, il conviendrait de réfléchir à la possibilité de modifier les règles d'imposition afin que ce soit, en pratique, le lieu depuis lequel le manager conduit effectivement les activités qui détermine la base imposable des *hedge funds*, dans la mesure où il s'agit généralement des grandes villes de pays de l'OCDE. Aussi, le taux d'imposition applicable ne devrait pas être celui de la plus-value mais celui relatif au revenu normal.

1.18 Étant donné qu'un grand nombre de décisions d'investissement de très court terme sont prises depuis des paradis fiscaux (offshore), le Comité invite le Conseil, la Commission et la BCE à réfléchir à la possibilité d'une action fondée sur l'article 59 du Traité ⁽⁹⁾.

1.19 Le Comité souligne l'importance de renforcer la coordination des politiques fiscales avec fixation de minima, en particulier pour les différentes formes de fiscalité du capital. Cette politique se justifie dans un double souci d'équité et d'efficacité économique.

2. Introduction

2.1 Au cours des 25 dernières années, l'économie mondiale a été profondément bouleversée. Si, en général, on se contente d'expliquer ce phénomène par la mondialisation, on n'a pas suffisamment conscience de sa dimension financière et de la constitution d'un marché financier global.

2.2 Ainsi, si les médias et *policy makers* continuent à se focaliser sur l'indicateur du PIB, une mise en perspective s'avère nécessaire pour bien rendre compte de la réalité. En 2002, le PIB mondial équivalait à 32 trillions de dollars et bien que ce chiffre semble astronomique, il n'est rien par rapport à l'ensemble des transactions financières hors PIB (1 123 trillions) qui sont 35 fois supérieures en valeurs!

⁽⁹⁾ «Lorsque, dans des circonstances exceptionnelles, les mouvements de capitaux en provenance ou à destination de pays tiers causent ou menacent de causer des difficultés graves pour le fonctionnement de l'Union économique et monétaire, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission et après consultation de la BCE, peut prendre, à l'égard de pays tiers, des mesures de sauvegarde pour une période ne dépassant pas six mois pour autant que ces mesures soient strictement nécessaires.»

La sphère économique mondiale (en trillions de dollars US, 2002)

Échanges et production		Monnaie de règlement	
Transactions sur dérivés	699	États-Unis (dollars)	405,7
Transactions de change	384,4 (*)	Euro système (euros)	372,9
Transactions financières	39,3	Japon (yens)	192,8
Transactions sur biens et services (PIB mondial)	32,3	Autres zones monétaires	183,6
Total (transactions interbancaires)	1 155	Total (règlements interbancaires)	1 155,0

(*) Dont 8 pour les transactions commerciales internationales.

Source: François Morin, «Le Nouveau mur de l'argent: Essai sur la finance globalisée», 2006.

2.3 On identifie comme principal vecteur de la mondialisation financière les investisseurs institutionnels. Leur émergence s'est accompagnée d'une diffusion des pratiques anglo-saxonnes du *corporate governance* (protection des actionnaires minoritaires, obligations de transparence, activisme institutionnel lors des assemblées générales et modification du rapport actionnaires-managers-travailleurs) et de l'apparition des dérivés de crédits, ces nouveaux instruments financiers permettant la dispersion des risques que l'on pensait indissociables de certains titres. Ces changements ont été soit permis, soit accélérés par les nouvelles technologies de l'information et de la communication.

2.4 Il importe de souligner à ce stade que les investisseurs institutionnels au sens large mettent en œuvre des stratégies qui diffèrent en fonction de leur horizon de placement. Tandis que certains se livrent à des arbitrages qui tendent à stabiliser les marchés financiers, d'autres tels que les fonds de pension doivent répondre à des engagements de très long terme. Sous une même appellation, on peut également trouver de grandes différences; il en est ainsi par exemple des fonds de *Private Equity*, certains étant spécialisés sur les rachats par endettement (*leveraged buy-out*) qui investissent dans une entreprise pour une durée de 3 à 5 ans, d'autres faisant office de *business angels* apportant du capital-risque à des PME innovantes et pouvant s'y impliquer jusqu'à une quinzaine d'années ⁽¹⁰⁾ ...

	Durée de détention des	
	actions	obligations
Hedge funds	1 à 5 mois	1 à 5 mois
Autres fonds d'investissement	9 mois à 1 an	1 à 6 mois
Assurances	1 an 2/3 à 3 ans 1/3	6 mois à 2 ans 1/2
Ménages	3 à 5 ans	8 mois à 4 ans

Source: Natixis, «L'effet de la présence des hedge funds sur l'équilibre des marchés financiers», Recherche économique, n° 2007-04.

2.4.1 Ceci dit, ces acteurs peuvent entretenir des relations intimes entre eux. Ainsi, par exemple, 24 % du capital levé en 2005 par les fonds de *private equity* provenaient du secteur des fonds de pension, 18 % des banques commerciales et d'investissement, 11 % des assurances ⁽¹¹⁾. Une des fonctions de plus en plus importantes des fonds d'investissement et autres entreprises de gestion d'actifs est d'être des prestataires de services de gestion aux fonds de pension et assureurs via mandats.

⁽¹⁰⁾ De manière simpliste, voici quelques caractéristiques qui aident à mieux distinguer les *hedge funds* des *private equities*. Les *hedge funds* travaillent sur des actifs négociables: des actions mais aussi des matières premières, des dérivés de crédits, etc. Ils déploient plusieurs types de stratégies pour atteindre leur objectif qu'est le rendement absolu. Lorsqu'ils investissent dans une entreprise, ils se contentent d'un faible pourcentage d'actions mais exercent un activisme afin d'influer sur les choix de l'entreprise. Les *private equities* visent l'extraction de valeur et procèdent principalement par rachat d'entreprises en s'appuyant sur l'endettement. L'entreprise décotée n'est alors plus soumise aux obligations d'information. Ils désinvestissent l'entreprise après l'avoir restructurée de fond en comble après quelques années.

⁽¹¹⁾ M. AGLIETA «The surge in private equity», 2007.

2.5 Les investisseurs institutionnels qui connaissaient déjà un certain développement dans les pays anglo-saxons il y a 20 ans, se sont progressivement intéressés aux pays de l'Europe continentale. Des fonds ont également vu le jour dans les différents États membres. Aujourd'hui, la moitié des actifs en gestion collective reste contrôlée par les investisseurs américains.

2.6 On estime aujourd'hui que les investisseurs institutionnels représentent 80 % des transactions boursières. Dès lors, il ne semble pas réaliste de prendre des positions d'investissement opposées à celles de ces grands organismes d'investissement. Ils sont également les principaux acteurs à détenir des actions de manière transfrontalière, un sondage Eurobaromètre (automne 2005) ayant révélé que seul 1 % des ménages possédaient des actions d'une entreprise d'un autre pays et qu'à peine 3 % n'envisageaient d'acquérir des actions étrangères! De plus, peu parmi eux participent activement aux assemblées générales des actionnaires tandis que les investisseurs institutionnels s'y montrent plus présents et décisifs depuis quelques années.

2.7 Cet avis concerne, en premier lieu, les entreprises cotées en bourse puisqu'elles sont actives sur les marchés boursiers. En général, il s'agit de grandes entreprises. Cependant, comme elles exercent une influence décisive sur l'emploi et le comportement des autres entreprises, les «mutations» les affectant touchent l'ensemble de l'économie et de la société:

- elles génèrent 1 emploi sur 3 en Europe et 1 sur 2 aux États-Unis;
- elles sont surtout présentes dans l'industrie extractive, les transports et télécommunications et les services aux entreprises, soit des branches d'importance névralgique;
- elles influencent aussi le mode de fonctionnement des PME à travers les relations de sous-traitance et les prises de participation financières.

3. Convergence des systèmes de corporate governance ⁽¹²⁾

3.1 On distingue généralement deux ensembles d'institutions et de pratiques affectant la manière dont les entreprises sont dirigées, administrées ou contrôlées, de relations entre les parties prenantes ainsi que d'objectifs assignés à l'entreprise (*corporate governance*).

- Le modèle anglo-saxon est caractérisé par des entreprises dont la propriété est très dispersée et par des investisseurs institutionnels très présents même s'ils ne s'impliquent pas dans la gestion des entreprises. Bien qu'ils ne possèdent en général pas plus de 3 % des titres par investisseur, ils exercent leur influence à travers la vente annoncée ou réalisée de leurs actions. Ce système est typique des pays présentant un grand nombre de firmes cotées.

⁽¹²⁾ James SHINN, «Private profit or public purpose? Shallow convergence on the shareholder model», Princeton University, 2001. Études portent sur 14 pays: les États-Unis, le Royaume-Uni; la Belgique, la France, l'Allemagne, l'Italie, les Pays-Bas et l'Espagne; la Chine, le Japon, la Corée du Sud, la Malaisie, Singapour et Taïwan; Roger M. BAKER, «Insiders, outsiders, and change in European corporate governance», University of Oxford, 2006.

- Le modèle d'Europe continentale et de la majorité des autres pays, dont le Japon, est caractérisé par la présence d'actionnaires détenant des blocs d'action de l'ordre de 10 à 20 % qui leur confèrent un contrôle effectif. Ces investisseurs sont l'État, des banques ou d'autres entreprises. Ils s'impliquent directement dans la gestion des entreprises. Contrairement au modèle précédent, les travailleurs jouissent ici d'une certaine implication dans les affaires de l'entreprise, le cas extrême prenant la forme du «Mitbestimmung» allemand.

3.2 Au cours des deux dernières décennies, on a constaté une convergence du modèle d'Europe continentale sur le modèle anglo-saxon. Citons parmi les facteurs de convergence: l'Acte unique européen et la privatisation d'entreprises publiques, les réformes fiscales en Allemagne notamment sur les plus-values boursières qui ont amené les banques à vendre leurs participations industrielles, l'obligation du département du travail américain adressée aux investisseurs institutionnels d'exercer leurs droits de vote (1988 et 1994), la vitalité économique des États-Unis durant les années 90 qui contrastait avec la stagnation relative des pays d'Europe continentale, la cotation de grandes entreprises sur plusieurs places boursières, les nouvelles normes comptables internationales ...

3.3 Il subsiste néanmoins une certaine diversité des formes nationales/régionales de capitalisme qui s'explique par:

- la diversité nationale des institutions économiques: le droit, la politique et la culture ainsi que la dotation en ressources;
- l'interdépendance des marchés des capitaux et du travail, des réglementations légales et des normes orchestrant le fonctionnement des entreprises sont interdépendantes;
- le coût de passer à un autre système car la modification d'un élément mentionné précédemment met en péril la cohérence d'ensemble.

4. Impacts économiques

4.1 L'essor des investisseurs institutionnels a permis la démocratisation de l'accès aux marchés financiers et à la diversification des risques de portefeuille, en offrant l'expertise d'équipe de gestion. En mettant l'épargne des ménages en commun, les fonds disponibles sont augmentés et permettent une diversification plus grande ce qui réduit le risque individuel couru par les particuliers. Les OPCVM offrent l'accès à une rentabilité des capitaux potentiellement élevée à des particuliers aux moyens financiers modestes et aux connaissances du marché peu développées. Pour les entreprises et les administrations publiques, la concentration des capitaux dans les mains des investisseurs institutionnels réduit les coûts de négociation grâce à un interlocuteur unique.

4.2 Les investisseurs institutionnels, quelle que soit leur nature (*hedge funds*, fonds de pension, banques et assurances, *private equities*, ...) gèrent le patrimoine financier d'à peu près 300 millions de ménages essentiellement concentrés aux États-Unis, en Europe, et au Japon ⁽¹³⁾. Leur objectif consiste à maximiser le rendement de l'épargne de leurs mandants, compte tenu du niveau de risque que ceux-ci sont prêts à assumer.

4.3 Du côté des consommateurs et des ménages, le poids croissant des parts en fonds d'investissement dans les actifs financiers des ménages implique tautologiquement une augmentation de l'exposition du patrimoine financier des ménages au risque de marché ⁽¹⁴⁾.

4.4 Outre les OPCVM et les assureurs, les fonds de pension sont bien connus du grand public. Ils sont présentés comme l'une des solutions permettant d'alléger la facture du vieillissement démographique. Ils sont de deux types: à prestations définies ou à cotisations définies. Dans le premier cas, le risque est supporté par les promoteurs, l'employeur, dans le second cas, par l'épargnant final. Bien que ces derniers se caractérisent par une structure des actifs plus risquée, ils sont en croissance car les promoteurs cherchent à minimiser le risque généré par leur engagements à long terme et les employés sont de plus en plus attirés par des véhicules d'épargne qui peuvent offrir une rentabilité supérieure et des droits qui sont plus faciles à transférer entre employeurs ⁽¹⁵⁾.

4.5 La gestion de leurs actifs est exécutée par les fonds eux-mêmes, mais aussi très souvent déléguée (entièrement ou partiellement) à des fonds mutuels ou autres entreprises de gestion. Aussi, si les horizons de placements sont théoriquement longs, les performances de la gestion sont jugées à court terme et en fonction du rendement. Ceci explique que la part des actions dans les actifs totaux s'est élevée fortement et a contribué à la croissance du prix des actifs.

4.6 La convergence des modèles de *corporate governance* combinée au développement des TIC, à un activisme accru de la part des investisseurs institutionnels et à leur norme de rentabilité ont amené de grandes entreprises à maximiser à tout prix le rendement (dividendes et plus-values) de leurs titres. Les considérations relatives à la capacité de générer des *cash flows* futurs ou à la nature partenariale mise en avant par le modèle social européen ont été reléguées au second plan.

4.7 Une nouvelle dynamique de gouvernance est ainsi née. Elle vise à provoquer proactivement des changements de stratégies dans le but de créer continuellement de la valeur pour l'actionnaire (*shareholder value*) plutôt qu'une amélioration de la compétitivité de moyen/long terme qui peut s'en trouver compromise: le rachat par l'entreprise de ses propres actions (*shares buyback*) pour gonfler l'indicateur de rentabilité nette des capitaux propres, les fusions-acquisitions, parfois déconnectée de toute logique industrielle, la réduction du périmètre d'activité

d'une entreprise et de l'intégration des tâches dans l'activité du groupe pour faciliter une diversification du portefeuille d'investissement, les délocalisations, la réduction des effectifs et la flexibilité des contrats de travail afin de réduire les frais fixes ou convertir des frais fixes en coûts variables ⁽¹⁶⁾.

4.8 D'une manière générale, l'exigence d'un taux de rendement (ROE) élevé en termes réels, de 10 à 20 % selon les secteurs, a des effets macroéconomiques déstabilisants: une rentabilité aussi élevée implique une croissance des profits largement supérieure au PIB. Ceci a contribué parmi d'autres facteurs (migration, délocalisations, pénétration accrue des importations ...), à augmenter la part relative de la richesse allant aux détenteurs du capital. On constate, en effet, un nouveau partage de la valeur ajoutée dans les pays européens. D'après les données de la Commission, de l'OCDE et de la BRI, la part des salaires en % du PIB pour la moyenne des pays de l'UE à 15 est passée de 71,5 % dans la décennie 1980 à 66,7 % en 2004. Ce déplacement de près de 5 points de PIB s'est traduit par une hausse symétrique des revenus du capital (profits).

4.8.1 L'impact macroéconomique d'un tel changement dans le partage des richesses est déflationniste: il accroît l'épargne globale mais comme le pouvoir d'achat des salariés progresse peu, leur demande manque de dynamisme ce qui n'incite pas les entreprises à réaliser des investissements. D'autre part, comme une grande part des profits est redistribuée aux actionnaires (dividendes et relution), des liquidités excédentaires sont créées et le phénomène s'autoalimente.

4.8.2 Par ailleurs, comme les principaux pays de l'OCDE sont entrés en concurrence pour attirer les investissements directs à l'étranger stimulés par les liquidités excédentaires mais freinés par un ralentissement du dynamisme de leur marché domestique, ils se sont lancés dans des politiques de baisse des impôts qui pourraient plomber leurs finances publiques à moins qu'ils ne parviennent à réduire leurs dépenses publiques à l'exception de dépenses sociales (cf. vieillissement démographique).

4.8.3 Aussi, comme l'intérêt payé sur la dette est exonéré d'impôts dans beaucoup de pays, le rachat par endettement (*leveraged buyout*) équivaut à une forme de subvention par les pouvoirs publics des opérations du fonds de *private equity* qui se voient ainsi privilégiés. Outre la question quant aux pratiques de concurrence déloyale par rapport à d'autres acteurs économiques qui ne recourent pas à ce type de procédé que cela pose, les acquisitions par endettement ont des implications sur les finances publiques. Une étude du ministère danois des impôts ⁽¹⁷⁾ prévoit que toutes autres choses égales par ailleurs, ces pertes pourraient représenter dans ce pays 25 % du revenu total provenant de l'impôt sur les sociétés d'ici deux années. Pareille situation se retrouve dans la plupart des pays européens et de la zone euro soumis aux critères budgétaires du Pacte de Stabilité et de Croissance.

⁽¹³⁾ J. PEYRELEVADE, «*Le capitalisme total*», 2005, pp.39-42.

⁽¹⁴⁾ BIPE, op cit. La part du patrimoine financier des ménages investies en actions, fonds mutuels, assurance vie et pensions a plus que doublé en Allemagne, Italie et France entre 1980 et 1998 pour atteindre près de 50 % dans les deux premiers pays et 66 % dans le troisième. Au Royaume-Uni, bien que partant d'un niveau plus élevé, ces produits ont continué à progresser de 52 à 76 %.

⁽¹⁵⁾ BIPE, «La montée en puissance des investisseurs institutionnels: implications réglementaires. Étude réalisée pour le Sénat français», janvier 2003.

⁽¹⁶⁾ Voir notamment S. M. BILGER et K. F. HALLOCK «*Mass layoffs and CEO turnover*», 2005 et *Chicago Fed Letter* «*Assessing the impact of job loss on workers and firms*», avril 2006.

⁽¹⁷⁾ Ministère des Impôts, Danemark, «*Status pa SKATs kontrolindsats vedrørende kapitalfondes overtagelse af 7 danske koncerner*», mars 2007.

4.8.4 Quant à la rémunération des gestionnaires de fonds, les 20 % d'intéressement différé qu'ils ont coutume de faire payer sur les rendements dépassant certains seuils sont, en règle générale, taxés au taux plus faible qu'est celui appliqué aux plus-values, et non pas au taux plus élevé de l'impôt sur le revenu normal. Rien ne justifie cela car ils ne contribuent eux-mêmes qu'à une part marginale du capital. Cette situation soulève un problème d'équité du traitement fiscal entre ces individus et les autres travailleurs plus lourdement imposés.

4.9 Non seulement la nature et la stratégie de l'entreprise a évolué mais aussi le rôle du CEO: il y a dix ans, la responsabilité d'un CEO était de gérer l'entreprise et ses actifs pour le compte des différentes parties prenantes. Aujourd'hui, l'enjeu majeur pour les CEO est de générer du résultat net pour les investisseurs. Le taux de départs forcés pour cause de résultats jugés en termes de *returns* insuffisants par les actionnaires a atteint son sommet en 2005 où l'on recensait quatre fois plus de départs de CEO pour cette raison que dix ans auparavant. Plus d'une entreprise sur sept a connu un changement de dirigeant, contre une sur onze il y a seulement dix ans. La durée de leur mandat a été également raccourcie. Cette rotation de plus en plus rapide peut poser problème car «les transformations nécessaires aux entreprises prennent habituellement trois ou quatre ans pour être mises en œuvre».

4.9.1 Par voie de conséquence, comme beaucoup de conseils d'administration se retrouvent en manque de candidats pour succéder au CEO évincé, il en résulte par effet de cascade une nouvelle augmentation de la rémunération des CEO, d'une part parce que leurs nouveaux employeurs cherchent à les motiver à quitter leurs fonctions et d'autre part, parce que leurs employeurs actuels tentent de les retenir. Pour autant, une écrasante majorité des investisseurs institutionnels déplorent le niveau jugé excessif des rémunérations des managers (90 %) et l'absence d'effet positif sur la performance de l'entreprise (78 %) (18).

4.9.2 Si les entreprises semblent prendre de la distance par rapport aux *stock options* qui ont conduit à des conflits d'intérêts et à des scandales retentissants, la pratique consistant à attribuer des «golden parachutes» et d'autres rétributions à des CEO qui ont pourtant failli à améliorer les performances de leur entreprise (en termes de compétitivité et d'emplois) est choquante aux yeux de l'opinion publique.

5. Cohésion/inégalités sociales

5.1 D'une part, si l'on a souvent justifié par le passé les rémunérations élevées versées aux actionnaires par le risque des opérations dans lesquelles ils engageaient leur capital, le fondement de cet argument est mis à rude épreuve par les développements des dernières années.

5.1.1 En effet, la responsabilité est limitée à leurs seuls apports et la négociabilité de leur actif liée à une liquidité croissante des marchés financiers et boursiers grâce aux nouvelles

technologies et à leur mondialisation réduisent considérablement l'intensité du risque qu'ils portent tout en leur donnant une capacité d'exit et de diversification sans égale.

5.2 D'autre part, des économistes ont observé une saisonnalité des licenciements économiques, qui culminent en janvier et en juin, c'est-à-dire lors de la définition et de la révision des budgets annuels dans les entreprises. Ils en ont conclu que ces licenciements étaient plus destinés à améliorer les résultats financiers plus qu'à des nécessités industrielles (19).

5.2.1 Par ailleurs, l'individualisation des contrats de travail et des rémunérations est à l'ordre du jour ainsi qu'une profusion de contrats atypiques tels que les contrats à durée déterminée et le temps partiel afin de convertir une partie des frais fixes liés aux rémunérations en coûts variables et en définitive, augmenter le bénéfice et donc, le rendement par action (*return on equity*). En 1992, 25,4 % des travailleurs étaient concernés par un contrat à durée déterminée ou un temps partiel. En 2005, la proportion avait grimpé à 33 %. La profusion de ce type de contrats précaires s'est répandue à un rythme plus rapide que celui des créations d'emplois pour tout la période (excepté en 2005) et en ce qui concerne les contrats à durée déterminée, ne conduit que dans 33 % à un contrat à durée indéterminée (contre 22 % à un non-emploi et à 39 % à un autre contrat du même type) (20).

5.2.2 Il en résulte de nouveaux risques pour les travailleurs et les entreprises:

- les entreprises n'investissent pas dans ces travailleurs mobiles et ceux-ci ne font pas l'effort, se sentant moins impliqués dans l'entreprise et craignant que les bénéfices nets actualisés de la formation ne s'avèrent pas positifs (21) (22);
- le capital humain qui est de plus en plus spécifique aux entreprises dans la société de la connaissance est faiblement redéployable (= pas réellement transposable d'une firme à l'autre) (23);
- les représentants des travailleurs n'identifient plus qui sont les interlocuteurs auxquels ils doivent s'adresser dans le cadre du dialogue social, «leur dirigeant» se résumant à une atomisation d'actionnaires fluctuants sur lesquels «ils ne peuvent mettre un visage»;
- les travailleurs sont mis en concurrence:
 - au niveau mondial, en raison de la forte mobilité du capital productif et du capital financier et au doublement du nombre de travailleurs qui participent à l'économie suite à l'effondrement du bloc soviétique et de l'entrée sur la scène internationale de la Chine et de l'Inde notamment;

(19) D. PLIHON, «Précarité et flexibilité du travail, avatars de la mondialisation du capital», 2006.

(20) COM(2003) 728 final «Amélioration de la qualité de l'emploi: un examen des derniers progrès accomplis».

(21) Alors que le capital humain est de plus en plus pointé comme facteur de compétitivité dans une économie de la connaissance, il est étonnant qu'il n'apparaisse pas à l'actif des bilans des entreprises ...

(22) European Working Conditions Observatory, «Fourth European Working Conditions Survey», 2007, p. 49.

(23) Cf. § 6.4 et suivants.

(18) Watson WYATT, «Corporate directors give executive pay model mixed reviews», juin 2006.

- au niveau national, en raison du taux de chômage, de la prolifération des emplois de piètre qualité qui renchérit la valeur des emplois de qualité, et du paradoxe de la formation: d'un côté, il est de bon ton de pointer du doigt le besoin de formation et l'inadéquation des compétences, d'un autre, près d'un travailleur sur trois se dit surqualifié par rapport aux compétences exigées par son activité professionnelle, les moins qualifiés et les travailleurs intérimaires ne se voient pas offrir de formation en suffisance;
- cette mise en concurrence est d'autant plus vive que la mobilité des travailleurs est relativement limitée en raison du maintien des périodes transitoires des lois relatives à la migration économique selon lesquelles l'accès pour un étranger à un marché du travail est conditionné à l'existence de pénuries dans certains corps de métiers

(restrictions politiques), ou à l'absence de réels progrès en matière de portabilité des pensions ou à une surchauffe du marché immobilier (restrictions socio-économiques) ou des connaissances linguistiques insuffisantes (restrictions culturelles).

5.2.3 Un nouvel équilibre doit être trouvé entre les actionnaires et les travailleurs. Outre la déformation du partage du PIB entre «capital» et «travail» et les éléments mentionnés précédemment, le déséquilibre se reflète aussi dans une évolution exponentielle des marchés financiers et boursiers au cours des dernières années qui contraste avec un droit du travail qui a évolué en sens contraire c'est-à-dire en ne fournissant pas aux travailleurs les protections suffisantes (tant en termes contractuels qu'en matière de formation continue ⁽²⁴⁾ par exemple). Cela rend compte du fait que la flexibilité (et précarisation accrue) du travail devient une variable d'ajustement pour les entreprises.

Évolution par «sous-modèle» social

Moyenne	Pays	Capitalisation boursière/PIB		Protection des travailleurs	
		1990	2003	1990	2003
Modèle anglo-saxon	UK, USA, Can, Aus	54	119	0,63	0,73
Modèle scandinave	Fin, Dk, Sv	28	85	2,71	1,89
Modèle continental	Fr, De, At, B, NL	30	59	2,79	2,30
Modèle méditerranéen	It, Sp, El	16	57	3,67	2,61
Japon		98	70	2,10	1,84

NB. Pas de données disponibles pour les nouveaux États membres.

La protection des travailleurs est appréhendée par l'indicateur «EPL version 1» calculé (pour les années 1990, 1998 et 2003) par l'OCDE. Il couvre la réglementation de la protection des emplois réguliers et temporaires. Au plus il est proche de 0, au plus la réglementation de la protection des travailleurs est faible (EPL version 2 inclut les informations relatives aux licenciements collectifs mais ne permet pas de remonter à 1990).

5.2.4 S'il est vrai que l'actionnariat salarié s'est développé, il ne peut corriger la situation dans la mesure où il concerne essentiellement et de manière disproportionnée (eu égard à leur représentativité dans l'ensemble des travailleurs) les travailleurs qui perçoivent les plus hauts revenus (en général les cadres supérieurs).

5.2.5 Se rappelant qu'un système économique est un produit de l'histoire (voir pt 3.3), il est aisément compréhensible que la convergence des modèles de *corporate governance* (voir pt 3.1, 3.2) n'ait pas produit en Europe continentale d'effets particulièrement visibles en termes de lutte contre le chômage alors que le modèle social européen repose notamment sur une économie sociale de marché qui suppose une approche partenariale au sens large qui dépasse les intérêts des seuls actionnaires.

5.3 Depuis plusieurs années, nous sommes entrés dans une phase de forte modération salariale ⁽²⁵⁾ sous la pression de la concurrence internationale qui s'intensifie et sous la pression des normes de rentabilité. Cependant, toutes les classes socioprofessionnelles ne sont pas concernées par le phénomène.

5.3.1 Dès lors, et comme cela se pratique aux États-Unis ⁽²⁶⁾, la Commission européenne, Eurostat et la BCE devraient affiner leurs données statistiques en les déclinant (au moins) par quintiles ⁽²⁷⁾ pour mieux identifier quelles catégories de personnes (très hauts salaires, très bas salaires, tranches intermédiaires) sont à l'origine de la croissance de la masse salariale globale et plus largement des revenus de manière à mieux évaluer les risques pesant sur la stabilité des prix sachant que les populations appartenant à ces différentes tranches n'ont pas la même propension à consommer ⁽²⁸⁾ (cf. aussi 4.8.4).

⁽²⁴⁾ European Working Conditions Observatory, «*Fourth European Working Conditions Survey*», 2007, p. 49.

⁽²⁵⁾ Commission européenne, «*The contribution of labour cost developments to price stability and competitiveness adjustment in the Euro Area*» dans Quarterly Report on the Euro Area, volume 6, n° 1, 2007.

⁽²⁶⁾ Cf. les enquêtes triennales «*US Survey of Consumer Finances*».

⁽²⁷⁾ Distribution des revenus rangés en ordre croissant divisée en 5 parties contenant un nombre égal d'observations.

⁽²⁸⁾ Des travaux récents ont pointé dans cette direction. Citons notamment T. PIKETTY, E. SAEZ: «*The evolution of top incomes: a historical and international Perspective*», American Economic Review, 2006.

6. R&D et innovation

6.1 Comme les investisseurs institutionnels ont tendance à faire preuve de mimétisme dans leur décision d'investissement, il reste possible que cela donne lieu à des surinvestissements dans certains secteurs et simultanément à des sous-investissements dans d'autres secteurs ainsi que la crise boursière de 2000-2001 en a témoigné.

6.2 L'exemple des pays scandinaves montre qu'il est possible de combiner des performances sociales et technologiques élevées avec un système financier à dominante bancaire plutôt que boursière.

6.3 Quant aux *private equities*, s'ils apportent du capital-risque indispensable au lancement de nouvelles activités par des entreprises de taille modeste (*start-up*), ce créneau décline depuis quelques années (en 2003: moins de 10 % de leurs investissements)⁽²⁹⁾. L'activité des *private equities* est par contre de plus en plus axée autour des *buy-outs*, des rachats d'entreprises (en 2003: plus de 60 %) (Voir chapitre «Effets de levier & risques systémiques»). Cette tendance n'est d'ailleurs pas non plus de nature à stimuler l'investissement puisque, à cause du risque de cette activité, le *private equity* aura pour priorité le remboursement et la rémunération des actionnaires, plutôt que l'investissement de long terme.

6.4 Outre la R&D, les interactions dites «tacites»⁽³⁰⁾ sont un facteur de compétitivité de plus en plus important pour l'ensemble des entreprises. Ces interactions tacites impliquent l'échange d'informations, la formulation d'opinions, la coordination et le suivi d'autres activités et combinent différentes formes de connaissance dans les échanges (biens, services et informations) avec les autres travailleurs, les clients et les fournisseurs. Les employés qui mobilisent ce type d'aptitude représentent aujourd'hui entre 25 et 50 % de la force de travail.

6.4.1 Si elles veulent gagner en compétitivité, les firmes ne peuvent plus miser sur la standardisation du travail des employés qui en font usage ou sur leur substitution par des machines. Au contraire, elles doivent lever les barrières organisationnelles, instaurer un climat de confiance entre leur personnel mais aussi entre eux et elles-mêmes et leur permettre de prendre des décisions et de communiquer rapidement et facilement. Il en résulte donc que leur force réside dans la connaissance collective spécifique à l'entreprise et qui émerge au fil du temps.

6.4.2 Les entreprises disposent aujourd'hui de beaucoup de marge de manœuvre pour améliorer la productivité des travailleurs impliqués dans des interactions tacites, ce qui est moins le cas pour les autres. Cela se reflète dans la grande disparité de performances dans les secteurs où ce type d'emplois est important. Le dialogue social sectoriel a un rôle à jouer ici afin de procéder à des échanges d'expériences entre entreprises dans le cadre de séminaires et d'études notamment.

6.4.3 Cet accent sur les compétences spécifiques aux entreprises pose des questions quant à la flexibilité qui suppose plutôt une formation générique pour retrouver un emploi dans une autre entreprise qui serait éventuellement active dans un autre secteur que celle que le travailleur quitte.

7. Effets de levier & risques systémiques

7.1 Les *buy-outs* auxquels procèdent certains types de *private equities* sont une activité de nature spéculative qui repose sur l'endettement et sur un pari quant à la possibilité d'utiliser les rendements générés par la firme cible pour rembourser l'emprunt et pour générer des plus-values considérables dans les 5 années.

7.2 En 1995, ces opérations représentaient pour les pays de l'Europe continentale 0,6 % du PIB et en 2005 pas moins de 3 %⁽³¹⁾ (pour le Royaume-Uni, les chiffres sont respectivement de 1 et 7 %). Les *buy-outs* constituent l'essentiel (70 %) des activités menées par les *private equities*, l'apport de *venture-capital* étant une fraction décroissante (5 % pour 2005).

7.2.1 Au second semestre 2006, les signaux d'alarme en provenance de banques centrales (BCE, Bank of England) et d'agences de notations (Standard and Poor's) se sont multipliés en réponse à l'ébullition que connaît ce secteur (500 milliards USD) qui a levé en 2005, 70 milliards USD de plus que l'année précédente. Ils évoquent tantôt un risque systémique suite à la forte hausse de la dette des sociétés, tantôt une multiplication de *junk bonds* qui atteint des niveaux délicats.

7.2.2 Il s'agit d'un dilemme pour les autorités monétaires car toute hausse des taux qui freinerait cette activité condamnerait simultanément des entreprises qui survivent actuellement grâce à l'excès de liquidité globale.

7.2.3 Les *buy-outs* posent deux autres questions de nature tout à fait différentes mais pas moins essentielles:

— Dans la mesure où l'opération est réalisée par le biais de la constitution d'un holding, la directive sur l'information/consultation des travailleurs ne s'applique pas. Il en résulte une moindre participation de ces travailleurs qui sont plusieurs centaines de milliers en Europe.

— À travers les LBO, les fonds d'investissement peuvent siéger au nom de la société qu'ils détiennent dans le conseil d'administration d'un grand groupe européen actif dans un secteur crucial tel que l'aérospatial. Étant donné que certains fonds d'origine américaine entretiennent des liens particulièrement étroits avec le pouvoir politique et les services de renseignements américains, l'indépendance technologique, militaire et politique de l'UE est mise en péril dans la mesure où la participation au conseil d'administration donne accès à des informations confidentielles⁽³²⁾.

⁽²⁹⁾ Deutsche Bank Research, «*Private equity in Europe*», janvier 2005.

⁽³⁰⁾ The McKinsey Quarterly, «*Competitive advantage from better interactions*», 2006, number 2.

⁽³¹⁾ Adrian BLUNDELL-WIGNALL, «*Private Equity Trends and Issues*», OCDE, 2007.

⁽³²⁾ B. CARAYON, «*Patriotisme économique: de la guerre à la paix économique*», 2006, p.119.

7.3 De manière générale, plusieurs biais viennent augmenter artificiellement le rendement moyen affiché par les fonds de *private equities*. Parce qu'ils ne sont contraints par aucune obligation de «reporting», seuls les *private equities* les plus performants rendent compte de leurs résultats et les fonds qui disparaissent pour cause de mauvais résultat sont retirés des bases de données. Une étude de Citygroup relève qu'une fois ces éléments sont considérés, le return calculé sur une période de 10 ans est inférieur à un panier d'actions «*mid-cap*». La prise en compte des frais de gestion et du placement dans ces actifs illiquides concoure également à réduire les performances affichées ⁽³³⁾.

7.4 Les *hedge funds* constituent une industrie de plus de 1,5 trillions USD. Ces fonds ne sont pas nouveaux mais ils ont pris une ampleur particulièrement importante au cours de ces 20 dernières années. Le secteur fait face à des pressions d'investisseurs comme les fonds de pension pour accroître leur transparence. Cette exigence a récemment donné lieu à la mise au point de notation de crédits et de risque par différentes agences de notation.

7.4.1 À leur tour et en raison de leur poids financier colossal, ils exercent une influence importante sur les marchés financiers, boursiers et monétaires qui pourraient donner lieu à des réflexions approfondies:

- Les régulateurs américain, anglais et européens ont récemment répété leur préoccupation que les banques d'investissements pourraient permettre aux *hedge funds* d'accroître leur capacité d'emprunts en utilisant des collatéraux relativement illiquides et dont la valeur pourrait par conséquent rapidement chuter en cas de crise financière. Ils s'interrogent aussi sur les véhicules *offshore* jouant sur l'effet de levier qui permettent aux banques américaines d'étendre les crédits aux *hedge funds* au-delà des limites légales.
- Les *hedge funds* sont aussi actifs dans le segment du «*carry trade*» c'est-à-dire dans les opérations par lesquelles les investisseurs empruntent dans des devises à faible taux d'intérêt

(tel que le yen ou la franc suisse) afin d'investir dans des devises qui payent des taux d'intérêts supérieurs (dollar australien). De plus en plus de banques dont la BRI et d'économistes sont convaincus que cette activité très rémunératrice pour les *hedge funds* est un facteur explicatif de la faiblesse du yen qui a atteint fin janvier un niveau plancher (depuis 4 ans) par rapport au dollar américain. Un changement d'intérêt soudain (consécutif à un relèvement des taux japonais en réponse à la vigueur de l'économie nipponne) pour la devise japonaise pourrait dégénérer en une crise financière. Le «*carry trade*» de nature spéculative est estimé à son plus haut niveau par Barclays Capital depuis la crise russe de 1998 ...

7.5 Les dérivés permettent aux banques d'évacuer les risques de leur bilan en les convertissant en produits financiers complexes faisant l'objet de transactions. Ce faisant, le risque est atomisé mais répandu dans l'économie, vers des agents qui peuvent ne pas être soumis à des règles prudentielles.

7.5.1 Si la probabilité statistique d'un choc financier majeur avec des répercussions systémiques a diminué au fil du temps, un choc reste probable et les dégâts seraient plus importants que par le passé en raison notamment des liens plus étroits entre les institutions et les marchés résultant des innovations financières qui ont permis une meilleure intégration des marchés et des opérations de fusions-acquisitions dans les secteurs de la banque et de l'assurance ⁽³⁴⁾.

7.5.2 En raison d'un effet de levier qui a été démultiplié ces dernières années et qui par définition n'apparaît pas au bilan, il est impossible d'estimer quels sont les montants réellement en jeu et le risque auquel le système économique est exposé.

Bruxelles, le 26 septembre 2007.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

⁽³³⁾ House of Commons, Treasury Committee: «*Private equity: tenth report of session 2006-07*».

⁽³⁴⁾ Financial Times, 30 janvier 2007.

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social européen

Amendements rejetés

L'amendement suivant, qui a recueilli au moins un quart des suffrages exprimés, a été rejeté lors de la discussion (article 54 (3) du règlement intérieur):

Paragraphes 5.1 et 5.1.1

Remplacer les paragraphes 5.1 et 5.1.1 par le paragraphe 5.1 suivant:

~~«5.1 D'une part, si l'on a souvent justifié par le passé les rémunérations élevées versées aux actionnaires par le risque des opérations dans lesquelles ils engageaient leur capital, le fondement de cet argument est mis à rude épreuve par les développements des dernières années.~~

~~5.1.1 En effet, la responsabilité est limitée à leurs seuls apports et la négociabilité de leur actif liée à une liquidité croissante des marchés financiers et boursiers grâce aux nouvelles technologies et à leur mondialisation réduisent considérablement l'intensité du risque qu'ils portent tout en leur donnant une capacité d'exit et de diversification sans égale.~~

5.1 Les rémunérations versées aux actionnaires doivent être en rapport avec les résultats des entreprises.»

Exposé des motifs

Ces deux paragraphes sont trop critiques quant au rôle des actionnaires en tant que part importante du développement des entreprises. L'affirmation «la responsabilité est limitée à leurs seuls apports» semble minimiser le risque de l'investissement sur les marchés financiers et boursiers. La dernière crise de ces marchés dément également l'affirmation selon laquelle les nouvelles technologies et leur mondialisation réduisent l'intensité du risque. Le fait de limiter la rémunération des actionnaires pourrait avoir un effet négatif sur l'évolution des marchés boursiers.

Résultat du vote

Voix pour: 65

Voix contre: 70

Abstentions: 13

Avis du Comité économique et social européen sur les «Politiques économiques qui favorisent la stratégie industrielle européenne»

(2008/C 10/24)

Le 17 janvier 2007, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis sur les «*Politiques économiques qui favorisent la stratégie industrielle européenne*».

La section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 4 septembre 2007 (rapporteuse: M^{me} FLORIO).

Lors de sa 438^e session plénière des 26 et 27 septembre 2007 (séance du 26 septembre 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 129 voix pour, 2 voix contre et 5 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Les objectifs de croissance, d'innovation et d'emploi, relancés par l'agenda de Lisbonne au printemps 2000, sont étroitement liés à une réévaluation et une revalorisation du rôle des politiques industrielles en Europe. S'agissant d'assurer le respect du Pacte de stabilité et de croissance et la consolidation du marché unique, il est nécessaire d'instaurer des formes de coordination qui permettent à l'industrie européenne de jouer un rôle central dans les défis posés par la mondialisation.

Il conviendra en effet, parmi les objectifs stratégiques, de déterminer les secteurs d'intérêt communautaire ou supranational prioritaires et de les soutenir au moyen d'instruments économiques appropriés. Les stratégies industrielles à moyen et à long terme relèvent principalement de la sphère européenne, tandis que l'application et la réalisation concrète incombent aux États membres.

La monnaie unique et le marché intérieur sont des instruments formidables mais ne constituent pas des objectifs en soi; les objectifs restent ceux fixés par le traité: progrès économique et social et taux d'emploi élevé.

Partant de ces prémisses, le CESE estime que, pour ce qui concerne les politiques économiques qui favorisent la stratégie industrielle européenne, il y a lieu de concentrer les efforts sur les domaines suivants:

1.2 **Les GOPE et l'agenda de Lisbonne** — Bien qu'elles représentent un instrument d'orientation et de coordination des politiques économiques, les GOPE (grandes orientations des politiques économiques) doivent davantage s'intégrer dans les initiatives de l'agenda de Lisbonne et prévoir des investissements dans l'innovation et les nouvelles technologies dans le secteur industriel, tout en tenant compte de la situation économique propre à chaque État membre.

1.3 **Rôle et politiques de la Banque centrale européenne** — Les choix adoptés par la BCE ont pour principal objectif le

contrôle de l'inflation et la stabilité des prix. Il peut arriver que la réalisation de cet objectif freine les investissements. Sans renoncer à ses objectifs prioritaires, la BCE pourrait, dans la mesure du possible, mener une politique monétaire plus accommodante pour encourager les investissements.

1.4 **Rôle de la BEI** — La BEI (Banque européenne d'investissement) doit contribuer de manière déterminante à la cohésion économique et sociale et soutenir le développement industriel par le biais de mesures incitatives en faveur de la recherche et du développement. Dans le même temps, la Commission devra se doter de nouveaux instruments de politique macroéconomique pour favoriser l'expansion et la croissance industrielles.

1.5 **Besoin de meilleures politiques fiscales** — Dans le domaine des politiques fiscales, il convient, d'une part, de réduire les charges administratives, en particulier celles pesant sur les PME, et, d'autre part, il est opportun que les mesures fiscales se traduisent pour les entreprises en incitations pour des investissements dans la recherche et le développement.

1.6 **Les risques d'une financiarisation⁽¹⁾ non réglementée des entreprises** — La financiarisation excessive des entreprises et la présence croissante d'investissements purement spéculatifs dans les industries représentent un risque pour le tissu industriel, ce qui nuit souvent à la production, à l'emploi et à la cohésion sociale. Par conséquent, il conviendra d'adopter des instruments qui régissent efficacement la pénétration du monde financier dans la vie des entreprises.

1.7 **Relance du modèle industriel européen** — Un des moyens de lutter contre le déclin manufacturier et les délocalisations est de relancer le modèle industriel européen, caractérisé par des districts et des filières à succès. En tout état de cause, le tissu industriel a besoin d'infrastructures tant matérielles qu'immatérielles: il est dans l'intérêt de l'UE tout entière de financer ces projets.

(¹) Financiarisation (traduction libre): domination croissante de l'industrie financière dans l'activité économique globale, des contrôleurs financiers dans la gestion des sociétés, des actifs financiers dans les avoirs totaux, des valeurs mobilières (*marketised securities*) et, plus particulièrement, des actions dans les actifs financiers, du marché boursier comme marché de contrôle des entreprises pour définir les stratégies entrepreneuriales, et des fluctuations du marché boursier comme facteur déterminant des cycles conjoncturels (<http://en.wikipedia.org/wiki/Financialisation>).

En outre, dans la mesure où ils jouent un rôle central dans l'économie européenne, les services doivent interagir avec le monde des entreprises, dont ils sont le fluide nourricier, ce qui est particulièrement vrai des services de soutien à la production. Ces services aux entreprises seraient toutefois voués à disparaître sans le dynamisme et la vitalité du secteur industriel.

1.8 Recherche, développement et propriété intellectuelle

— Il est désormais évident qu'il faut améliorer les résultats et les investissements dans la recherche et le développement, qui sont actuellement très éloignés des objectifs de l'agenda de Lisbonne. L'engagement économique de l'UE doit également être renforcé dans ce sens. Une nouvelle stratégie industrielle devra tenir compte, en ce qui concerne les investissements de recherche, des nouveaux objectifs que l'UE s'est fixés en matière d'émissions de dioxyde de carbone. La défense des droits de propriété intellectuelle constitue un autre élément important pour la compétitivité et la capacité d'innovation des industries européennes, qui doit être garantie au moyen d'instruments communautaires adéquats.

1.9 **Éducation et industrie** — On ne saurait insister suffisamment sur l'importance des relations et de l'interdépendance entre les entreprises et le monde éducatif. Les établissements scolaires, universitaires et post-universitaires doivent être conscients de la nécessité de former les étudiants de façon à les doter de qualifications pertinentes pour les entreprises. De leur côté, les entreprises doivent communiquer leurs exigences à ces institutions. Le développement de parcs industriels sur les campus universitaires est une manière de renforcer les liens entre ces acteurs, tout comme la valorisation des centres d'excellence européens ainsi que, par ailleurs, de l'Institut européen de technologie.

1.10 **Dialogue social** — L'identification de synergies et l'implication de toutes les parties concernées pour la réussite des mutations structurelles peuvent rendre les mutations industrielles socialement acceptables si une implication systématique des partenaires sociaux est assurée lors de l'anticipation et de la gestion des mutations, et si l'on poursuit de manière cohérente un double objectif: celui de la compétitivité des entreprises et de la réduction des conséquences sociales négatives. Dans les régions transfrontalières, les mutations industrielles pourraient être facilitées en concrétisant le cadre transnational optionnel pour la négociation collective tel qu'annoncé dans l'agenda social 2005-2010. Les comités d'entreprise européens (CEE) ont également une contribution à fournir: il faut veiller à renforcer les compétences des personnes participant à leurs travaux de manière à ce que les CEE puissent jouer leur rôle en tant qu'acteur essentiel du processus de consultation et de dialogue ⁽²⁾.

2. Observations préalables

2.1 La base juridique pour la mise en œuvre d'une politique industrielle communautaire est fournie à l'article 157 du traité instituant la Communauté européenne ⁽³⁾. On la retrouvera

ensuite dans une série de documents importants. L'histoire de la politique industrielle européenne trouve son ancrage dans la communication, désormais ancienne, de la Commission sur «*La politique industrielle dans un environnement ouvert et concurrentiel: lignes directrices pour une approche communautaire*» ⁽⁴⁾. D'autres documents suivront ⁽⁵⁾, notamment la communication de la Commission sur «*La politique industrielle dans une Europe élargie*» ⁽⁶⁾, qui examinait les opportunités et les conséquences liées à l'élargissement planifié de l'Union européenne. Parmi les documents suivants, il y a lieu de rappeler les communications de la Commission sur «*Les enjeux clés de la compétitivité en Europe — vers une approche intégrée*» ⁽⁷⁾ et «*Accompagner les mutations structurelles: Une politique industrielle pour l'Europe élargie*» ⁽⁸⁾. Plus récemment encore, il y a eu la communication sur «*Mettre en œuvre le programme communautaire de Lisbonne: Un cadre politique pour renforcer l'industrie manufacturière de l'UE — vers une approche plus intégrée de la politique industrielle*» ⁽⁹⁾, suivie de l'examen à mi-parcours de la politique industrielle ⁽¹⁰⁾.

2.2 L'introduction de l'euro comme devise commune est à l'origine de l'accord sur le Pacte de stabilité et de croissance entre les pays adhérents, ce qui a relancé la nécessité d'une meilleure coordination des politiques économiques nationales, notamment dans le domaine budgétaire.

Par ailleurs, l'élargissement aux nouveaux pays d'Europe centrale et orientale représente un important défi pour l'avenir de l'Europe et la nécessité de transcender les clivages encore existants entre les diverses réalités économiques, sociales et productives.

Les politiques communautaires ont atteint des objectifs importants, surtout en matière de consolidation du marché intérieur et, plus récemment, de libre circulation des services.

L'attention accordée à l'ensemble de ces priorités (respect des paramètres de Maastricht, réglementation du marché intérieur, diversité des réalités économiques et productives) a fait que les politiques de soutien au potentiel industriel de l'UE ont été négligées.

2.3 Dans ce scénario, les politiques industrielles ont eu un poids moins significatif dans la stratégie pour la croissance et l'emploi. Cela s'explique par certains choix qui ont pratiquement permis aux États membres d'emprunter toute orientation dans ce secteur, ce qui a donné de faibles résultats en matière d'accords supranationaux et abouti, assurément, à de rares formes de coordination au sein de l'Union européenne. Malgré les efforts consentis et les documents produits au cours des

⁽²⁾ Journal officiel C 24 du 31.1.2006, «Le dialogue social et l'implication des travailleurs, clé pour anticiper et gérer les mutations industrielles» et «Mettre en œuvre le programme communautaire de Lisbonne: Un cadre politique pour renforcer l'industrie manufacturière de l'UE vers une approche plus intégrée de la politique industrielle»; JO C 185 du 8.8.2006, «Orientations stratégiques de la politique de cohésion (2007-2013)».

⁽³⁾ Le paragraphe 2 de l'article 157 dispose, en particulier, que «Les États membres se consultent mutuellement en liaison avec la Commission et, pour autant que de besoin, coordonnent leurs actions. La Commission peut prendre toute initiative utile pour promouvoir cette coordination».

⁽⁴⁾ COM(1990) 556 final.

⁽⁵⁾ Notamment les deux communications présentées par la Commission européenne dans les années 90: «Une politique de compétitivité industrielle pour l'Union européenne» COM(1994) 319 et «La compétitivité des entreprises européennes face à la mondialisation — comment l'encourager», COM(1998) 718.

⁽⁶⁾ COM(2002) 714 final.

⁽⁷⁾ COM(2003) 704 final.

⁽⁸⁾ COM(2004) 274 final.

⁽⁹⁾ COM(2005) 474 final.

⁽¹⁰⁾ COM(2007) 374 final.

25 dernières années pour doter l'Union d'une politique industrielle permettant de soutenir la concurrence des grandes puissances économiques mondiales, l'impression qui prévaut est que la préférence a été donnée aux intérêts nationaux. Beaucoup a été fait pour accélérer les privatisations et les libéralisations, considérées comme les meilleures incitations à la croissance économique, au détriment d'une politique communautaire de soutien au secteur industriel et manufacturier.

2.4 Dans un monde globalisé tel que le nôtre, il devient de plus en plus nécessaire d'identifier les stratégies industrielles européennes les plus aptes à répondre à la compétition mondiale, qui ne met plus seulement l'Europe aux prises avec les géants que sont les États-Unis et le Japon, mais qui l'oppose également aux puissances asiatiques émergentes, telles que la Chine et l'Inde. Il convient donc de disposer d'instruments communautaires pour relever avec succès les défis imposés par le reste du monde et pour devenir un chef de file, et plus seulement un suiveur, dans les secteurs stratégiques.

2.5 Le scénario européen de ces dernières années fait au contraire apparaître une tendance à la renationalisation des politiques industrielles, notamment dans certains secteurs stratégiques, comme celui de l'énergie, par exemple. Très souvent, le risque encouru est que la propension à privilégier les champions nationaux par rapport aux européens, en particulier dans les secteurs nécessitant des marchés plus vastes et des investissements plus substantiels, aille à l'encontre de l'intérêt des États concernés.

2.6 Les stratégies industrielles à moyen et long terme et les politiques économiques destinées à les étayer relèvent de la sphère européenne, étant entendu qu'il appartient aux seuls États membres de mettre en œuvre ces politiques et de les traduire en choix à l'échelle nationale.

2.7 Avec l'émergence de nouvelles puissances économiques sur la scène mondiale, qui se révèlent plus compétitives pour les productions à haute intensité de main-d'œuvre, la stratégie industrielle européenne doit obligatoirement viser une production de qualité. Il faut non seulement être en mesure de prévoir quels seront les secteurs de pointe de la production de haute technologie, d'innovation et de qualité, mais également déterminer les instruments économiques susceptibles d'être mis à disposition des secteurs industriels et manufacturiers qui suscitent l'intérêt de toute l'Union européenne.

3. Relançons les politiques économiques de l'Union européenne!

3.1 Le marché intérieur de l'UE constitue, depuis sa création, le véritable moteur de l'intégration européenne et de la croissance économique. L'euro, en tant que monnaie unique, a renforcé le rôle du marché intérieur, en accélérant et sécurisant les échanges et en améliorant la concurrence. Toutefois, tant le marché intérieur que l'euro sont des instruments et non des objectifs en soi. Les vrais objectifs sont ceux fixés par le traité et réaffirmés dans les conclusions du Conseil européen des 21 et 22 juin 2007: progrès économique, cohésion sociale et taux d'emploi élevé.

3.2 Après des performances encourageantes au cours de la seconde moitié de 2003, le contexte économique européen a connu un ralentissement au second semestre de 2004, dû notamment à des facteurs exogènes, tels que les prix du pétrole, qui ont subi les effets de la crise internationale, et les développements du commerce mondial. L'évolution en 2005, la faible croissance en 2006 et le premier quadrimestre encourageant de 2007 ⁽¹¹⁾ ont confirmé que le renforcement de l'économie européenne dépend de plus en plus des performances réalisées en matière d'exportations et de moins en moins de la demande intérieure ⁽¹²⁾.

3.3 Dans les grandes orientations des politiques économiques (GOPE) 2005-2008 ⁽¹³⁾, le Conseil définit les instruments, les priorités et les politiques macroéconomiques que les États membres devraient adopter ainsi que les réformes, qui sont nécessaires à une stratégie industrielle durable.

3.4 Les politiques macroéconomiques prévues par le Conseil dans les GOPE visent à améliorer la croissance économique et l'emploi. L'importance des politiques économiques pour la stabilité des prix est également mise en exergue. Les mesures proposées ont pour but de:

- garantir la stabilité économique, dans le respect des objectifs à moyen terme;
- assurer la viabilité de la situation économique et budgétaire, en réduisant la dette publique et en renforçant les systèmes de retraite et de protection sociale;
- favoriser une affectation efficace des ressources, en privilégiant les dépenses qui sont bénéfiques à la croissance économique, ainsi qu'une évolution salariale qui contribue à la stabilité économique;
- favoriser une plus grande cohérence des politiques macroéconomiques, structurelles et de l'emploi.

3.5 Les politiques macroéconomiques du Pacte de stabilité et de croissance devraient être davantage coordonnées avec les objectifs de la stratégie de Lisbonne afin de donner naissance à une politique économique unique de l'Union européenne et de la zone euro. Pour soutenir de façon cohérente les choix de stratégie industrielle souhaités, le budget européen devrait être remodelé de manière à réorienter les ressources vers des investissements qui stimulent davantage la croissance ⁽¹⁴⁾.

⁽¹¹⁾ Communiqué de presse Eurostat 64/2007, 15 mai 2007.

⁽¹²⁾ Communiqué de presse Eurostat 50/2007, 12 avril 2007.

⁽¹³⁾ «Recommandation du Conseil 2005/601/CE, du 12 juillet 2005, concernant les grandes orientations des politiques économiques des États membres et de la Communauté (2005-2008)», JO L 205 du 6.8.2005, p. 28.

⁽¹⁴⁾ Voir le rapport de synthèse de Maria Joao Rodrigues — *Lisbon Agenda Group — Workshop on developing the Lisbon Agenda at European Level* — Bruxelles, 17 novembre 2006.

4. Parions sur la stratégie de Lisbonne!

4.1 En revanche, pour ce qui est des réformes destinées à augmenter la croissance et les réformes plus importantes d'un point de vue industriel, le Conseil prévoit les priorités suivantes:

- améliorer et encourager les investissements dans la recherche et le développement, en confirmant l'objectif de 3 % du PIB fixé à Lisbonne;
- mettre à profit les avantages compétitifs de la base industrielle européenne en définissant une politique industrielle moderne et active, en développant de nouvelles technologies, en instaurant des conditions attractives pour l'industrie, en augmentant les facteurs de compétitivité afin de faire face aux défis de la mondialisation et en favorisant les pôles d'entreprises au sein de l'UE en termes de qualité;
- développer et approfondir le marché intérieur et appliquer les politiques de la concurrence avec plus d'efficacité, y compris en diminuant les aides d'État;
- encourager une culture d'esprit d'entreprise et créer un environnement favorable aux PME;
- améliorer les infrastructures européennes, et investir dans ces dernières, parce qu'elles sont un facteur déterminant pour le bon fonctionnement du tissu industriel européen.

4.2 Le «Rapport Sapir» de 2003 ⁽¹⁵⁾ prenait déjà en partie en considération ces objectifs, en insistant sur la sauvegarde du Pacte de stabilité et de croissance. S'agissant des politiques monétaires, il faisait valoir que le seul moyen de créer le terrain idéal pour la stratégie industrielle définie est de recourir à des mesures qui contrôlent le coût de l'argent et assurent une stabilité macroéconomique à long terme.

4.3 Dans son avis sur les GOPE, le CESE plaide pour une plus grande intégration de ces grandes orientations avec les autres initiatives de l'agenda de Lisbonne ⁽¹⁶⁾.

4.4 Un important déséquilibre subsiste toutefois encore aujourd'hui dans les choix de politiques macroéconomiques. On note une forte concentration des efforts sur la lutte contre l'inflation et sur la stabilité des prix et une attitude excessive de la Banque centrale européenne (BCE), qui tend à utiliser les taux d'intérêt de manière trop rigide et quelquefois incompréhensible. En période de croissance robuste (1999-2000), la BCE a pratiquement doublé les taux d'intérêt, alors qu'elle a fait preuve d'une extrême lenteur pour les réduire pendant les longues années de faible croissance. Une politique monétaire flexible, conjuguée à des politiques fiscales ciblées (rigueur et investissements publics), pourraient constituer les atouts d'une croissance soutenable et durable dans le système européen.

4.5 La Banque centrale européenne a pour tâche de maintenir la stabilité monétaire et de contrôler la hausse des prix. Ces politiques peuvent toutefois se traduire en obstacles à la croissance économique des pays de la zone euro et, par consé-

quent, avoir des répercussions négatives sur les quinze autres pays «convergers». D'où la nécessité d'assurer une meilleure coordination entre l'activité de la BCE et les politiques macroéconomiques de l'UE. Il est évident que, dans ses décisions, la BCE doit tenir compte du fait qu'une monnaie forte a un impact positif sur les importations, les rendant plus avantageuses, mais pénalise les exportations.

4.6 Bien que légère, la croissance économique de l'UE observée ces derniers mois est encourageante. Elle est appuyée en particulier par les exportations vers les autres marchés: c'est assurément un élément positif, mais c'est aussi et surtout la demande intérieure qui doit être soutenue afin que la croissance sur le marché intérieur soit durable et solide. Les politiques salariales, qui garantissent une économie plus dynamique et de meilleurs résultats, en évitant les risques d'une inflation excessivement basse ou d'une diminution des prix, contribuent également à soutenir et à renforcer la demande intérieure.

5. Vers de meilleures politiques fiscales concertées

5.1 Une stratégie concertée dans le domaine des politiques fiscales pourrait également garantir les interventions visant à soutenir le développement industriel et, plus généralement, le renforcement de l'économie européenne. Si on demande, d'une part, de réduire les charges administratives qui pèsent exagérément sur les entreprises, en particulier les PME, on souhaite, d'autre part, améliorer la réglementation en la simplifiant et la rendant transparente, mais en veillant à ce qu'elle soit rigoureusement respectée. Un régime fiscal fondé sur l'équité, assis sur une redistribution cohérente avec les tendances de la croissance et qui favorise la cohésion est un important moteur pour la croissance, l'emploi et la productivité.

5.2 Le phénomène de la financiarisation ⁽¹⁷⁾ croissante des entreprises peut avoir des répercussions négatives pour le secteur industriel et manufacturier. Les effets de cette situation sont conséquents, tant du point de vue de la distribution des revenus et de la richesse que du développement économique et de l'emploi.

5.3 Une plus grande transparence et une meilleure réglementation communautaire sont nécessaires, essentiellement pour les raisons suivantes: 1) sur le marché financier, les fonds spéculatifs représentent un instrument à haut risque; 2) l'attention et la protection que méritent les investisseurs individuels ne sont pas encore suffisantes; 3) des règles efficaces protégeraient à la fois les entreprises et le marché financier, ainsi que les investisseurs et les épargnants. Pour ces raisons, une réglementation transparente et efficace s'impose à l'échelon communautaire afin d'assurer que les investisseurs reçoivent des informations adéquates et complètes. L'adoption de la directive sur les marchés d'instruments financiers (DMIF) constitue à cet égard un pas important pour la protection des investisseurs, qu'il s'agisse d'entreprises ou de personnes physiques.

⁽¹⁵⁾ «An Agenda for a Growing Europe — Making the EU Economic System Deliver» (Un programme pour une Europe en croissance — Rendre le système économique européen performant), André Sapir et d'autres, juillet 2003.

⁽¹⁶⁾ Voir l'avis du CESE «Les grandes orientations des politiques économiques et la gouvernance économique — Les conditions d'une cohérence accrue dans l'élaboration des politiques économiques en Europe», JO C 324 du 30.12.2006, p. 49.

⁽¹⁷⁾ Voir note 1.

5.4 L'UE et les États membres doivent donc se doter d'instruments efficaces mettant leurs économies à l'abri des spéculations et des financements excessifs de groupes industriels et économiques, lesquels ne contribuent pas à l'augmentation de la richesse et du bien-être d'un ou plusieurs pays, mais représentent un véritable risque pour la cohésion sociale et l'emploi.

6. Investir dans les secteurs clés

6.1 Les entreprises qui joueront un rôle de premier plan à l'avenir sont certainement celles qui s'occuperont de haute technologie, comme les énergies alternatives, les nano- et biotechnologies, l'aérospatial et l'aéronautique, le multimédias et les télécommunications: soit autant de secteurs à haute intensité de capital plutôt qu'à haute intensité de main-d'œuvre, et qui requièrent dès lors une catégorie de travailleurs très qualifiés.

6.2 Aux secteurs traditionnellement forts de l'industrie européenne (automobile, électroménager, etc.), il convient d'ajouter les secteurs de production de haute qualité. La politique économique européenne doit par conséquent encourager, par le biais d'instruments directs et indirects, la réalisation de grands projets européens dans ces domaines.

6.3 Lors de son intervention au CESE, Philippe MAYSTADT, président de la BEI, a souligné que le rôle de cette dernière est orienté vers le soutien de la cohésion économique et sociale et que, dans cette optique, les investissements prioritaires concerneront les énergies renouvelables, l'efficacité énergétique, la recherche et le développement, la sécurité d'approvisionnement et la diversification des sources d'énergie. Dans le même temps, des initiatives telles que le programme JASPERS visent à préparer des projets dans les domaines des réseaux de transports, de l'environnement et de la protection de la santé.

6.4 Certaines entreprises à haute consommation énergétique sont essentielles dans le tissu industriel européen. Il y a lieu de les défendre au niveau communautaire, en recherchant une coordination entre les États membres sur des mesures de politique industrielle qui permettent des interventions transitoires et des régimes, y compris de type sectoriel, qui appuient ces productions primaires européennes. Cette exigence devra tenir compte des objectifs fondamentaux que l'UE s'est fixés en termes de réduction des émissions de dioxyde de carbone pour lutter contre le réchauffement de la planète: ces objectifs sont l'occasion de conjuguier la nécessité de croissance du marché intérieur et les changements climatiques en cours. En cohérence avec ces objectifs, l'UE doit jouer un rôle d'acteur dans les négociations internationales pour le respect de Kyoto et dans la sauvegarde du récent règlement REACH.

6.5 Certaines productions subissent déjà une importante délocalisation, ce qui est préoccupant. Il convient de tout mettre en œuvre pour que les fermetures d'unités de production soient le moins traumatisantes possible pour les travailleurs et le bien-être des régions concernées. La réponse à apporter ne peut toutefois s'exprimer uniquement en termes de «limitation»; l'objectif constant doit être de requalifier non seulement les entreprises, mais aussi les travailleurs, grâce à une formation continue qui leur permette de demeurer sur le marché du travail, forts de leurs compétences professionnelles.

7. Politiques territoriales

7.1 Pour assurer un développement équilibré de l'ensemble du territoire communautaire, il convient, y compris au plan européen, d'inciter les entreprises à consentir des investissements supplémentaires, et pas uniquement des investissements de remplacement, afin d'étendre l'éventail des utilisateurs de leurs produits et de profiter effectivement des bienfaits du marché intérieur, élargi aux nouveaux États membres de l'UE. Le tissu industriel européen est caractérisé par des districts et des filières industriels à succès; ce modèle n'est pas du tout obsolète et peut être concurrentiel même pour relever les défis futurs, notamment dans certains secteurs manufacturiers spécifiques.

7.2 La Commission ⁽¹⁸⁾ a elle-même souligné les tendances à la «déindustrialisation» et à la «délocalisation», deux phénomènes en partie corrélés. Il ne fait pas de doute que l'économie européenne a subi une révolution macroscopique au cours des dernières décennies: la part de l'industrie manufacturière dans la production totale de l'Union est passée de 30 % en 1970 à 18 % en 2001, alors que le secteur des services explosait dans le même temps avec un bond de 52 % à 71 %. La délocalisation concerne essentiellement les productions à faible intensité de technologie et à haute intensité de main-d'œuvre, mais l'un des risques réels réside dans la délocalisation (déjà effective) des activités de recherche-développement hors des frontières européennes. Les derniers chiffres sur les entrées de commandes dans l'industrie, publiés par Eurostat à la fin du mois d'avril 2007, sont en outre préoccupants ⁽¹⁹⁾.

7.3 L'industrie manufacturière a toujours été l'épine dorsale de l'économie européenne et continuera de l'être: y renoncer serait délétère en raison de l'existence d'un énorme potentiel et de nombreux points d'excellence ⁽²⁰⁾. Alors qu'on note une délocalisation de certaines industries à haute intensité de main-d'œuvre hors de l'Union européenne, il est essentiel que le noyau dur de la production industrielle, qui constitue la haute valeur ajoutée de notre économie, demeure sur notre continent.

⁽¹⁸⁾ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen «Les enjeux clés de la compétitivité en Europe — vers une approche intégrée», COM(2003) 704.

⁽¹⁹⁾ Communiqué de presse Eurostat 56/2007, 24 avril 2007.

⁽²⁰⁾ L'importance fondamentale d'un secteur industriel fort et vital en Europe est réaffirmée par la Commission dans la communication intitulée «Mettre en œuvre le programme communautaire de Lisbonne: Un cadre politique pour renforcer l'industrie manufacturière de l'UE — vers une approche plus intégrée de la politique industrielle», COM(2005) 474, 5 octobre 2006 et l'avis du CESE en la matière, JO C 185 du 8.8.2006, p. 80.

7.4 En effet, si l'on se penche sur les entreprises mondiales qui réalisent les plus gros chiffres d'affaires à l'échelle de la planète, on s'aperçoit de la force persistante, dans l'économie actuelle, de l'industrie. Par ailleurs, le secteur tertiaire, dont la croissance est appelée à se poursuivre, trouve précisément dans les «services à la production» ce qu'il a de plus dynamique et innovant ⁽²¹⁾.

7.5 Au cours des dernières années, la Commission a pris divers engagements pour soutenir des secteurs industriels. Citons-en deux à titre d'exemples. L'industrie automobile, branche traditionnellement forte de l'industrie européenne, qui représente 3 % du PIB européen et 7 % de l'emploi dans le secteur manufacturier, a retenu récemment l'attention de la Commission. Avec sa communication «CARS 21» ⁽²²⁾, la Commission a voulu donner vie à une stratégie globale de l'industrie automobile européenne, dans le but de maintenir la production de véhicules automobiles à long terme et aux meilleurs prix pour les consommateurs. Le document couvre plusieurs aspects, tels que la réduction des dépenses administratives, la durabilité environnementale, la sécurité routière, le commerce sur les marchés, même étrangers, et la recherche. La Commission semble avoir pris conscience du fait que l'industrie automobile — et ses secteurs connexes — figure au centre de l'économie européenne et qu'elle requiert, en tant que telle, des instruments de coordination de dimension européenne pour orienter son développement.

7.6 Un autre secteur pour lequel les institutions européennes ont mis en place des initiatives ad hoc est celui du textile, secteur particulièrement sensible dans la mesure où il subit de manière significative les conséquences de la concurrence internationale. Le Conseil «Compétitivité» du 27 novembre 2003 affirmait déjà l'importance d'assurer une interaction efficace des politiques à l'échelon communautaire, en particulier grâce à la recherche, l'innovation, les mesures de formation et la protection des droits de propriété intellectuelle. Au début de l'année 2004, la Commission a institué un Groupe de haut niveau pour le secteur du textile et de l'habillement, chargé de formuler des recommandations sur une série d'initiatives concrètes aux niveaux régional, national et européen ⁽²³⁾.

7.7 En novembre 2003, la Commission a en outre lancé l'initiative européenne pour la croissance, destinée à accélérer la reprise économique dans l'UE. Cette initiative prévoit un «programme Quick-start» composé de projets d'investissements publics et privés dans les infrastructures, les réseaux et la connaissance, afin de promouvoir la création de partenariats

⁽²¹⁾ S'agissant de l'importance des services à la production et des interactions entre ces derniers et l'industrie manufacturière européenne, voir l'avis du CESE sur «Services et industrie manufacturière européenne: les interactions entre ces secteurs et l'impact de celles-ci sur l'emploi, la compétitivité et la productivité», JO C 318 du 23.12.2006, p. 26.

⁽²²⁾ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil «Un cadre réglementaire concurrentiel pour le secteur automobile au XXI^e siècle — Position de la Commission en ce qui concerne le rapport final du groupe de haut niveau «CARS 21» — Contribution à la stratégie de l'UE pour la croissance et l'emploi», COM(2007) 22 final.

⁽²³⁾ Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions «L'avenir du textile et de l'habillement après 2005 — Recommandations du Groupe «Textile et habillement» de haut niveau», COM(2004) 668 final.

public-privé, en coopération avec la Banque européenne d'investissement. Il convient de soutenir ce projet, notamment les objectifs économiques, sociaux et environnementaux que l'Union européenne s'est fixés au cours des dernières années.

7.8 Le fonds social européen peut être défini comme l'un des instruments destinés à assurer la transition dans des secteurs et des domaines touchés par des changements structurels. Il s'adresse en effet principalement aux politiques actives du travail, à la formation et à l'accès au marché de l'emploi. Les fonds européens de développement régional soutiennent la compétitivité en mettant l'accent sur la recherche, l'innovation, l'éducation et les infrastructures. Les activités des fonds structurels atteindront leurs objectifs à condition que les acteurs socioéconomiques soient adéquatement impliqués dans la programmation, sur la base d'un principe de partenariat.

8. La recherche et le développement

8.1 Il est prouvé que la recherche et le développement constituent une véritable condition sine qua non de la croissance économique et des stratégies industrielles. Les efforts déployés par les institutions de l'Union européenne pour valoriser, encourager et améliorer les résultats et les investissements en matière d'innovation sont nombreux et vont tous dans le sens de l'attribution d'un poids spécifique essentiel à ces aspects.

8.2 L'agenda de Lisbonne fixe à l'ensemble des États membres l'objectif d'investir 3 % du PIB dans la recherche et le développement. Ce résultat ambitieux paraît aujourd'hui très éloigné. On a constaté, ces dernières années, que les pays ayant traditionnellement toujours investi sont ceux qui continuent à le faire, alors que les autres n'ont pas procédé à l'augmentation attendue ⁽²⁴⁾. Des mesures fiscales ad hoc peuvent également se traduire en incitations pour les investissements dans la recherche et le développement.

8.3 Comme le fait remarquer avec force le Rapport Sapir, le volume d'investissements de l'Union européenne dans la recherche et le développement est substantiellement différent de celui des États-Unis. Et cette différence ne réside pas uniquement dans les ressources allouées à la recherche et au développement par les secteurs public et privé: par rapport aux États-Unis, l'Europe compte également moins de chercheurs, édite moins de publications scientifiques, a un impact moindre pour ce qui est des produits à haute technologie dans le commerce international, enregistre moins de brevets et crée moins de nouvelles entreprises qui réussissent (cf. les *start-up*) ⁽²⁵⁾.

⁽²⁴⁾ Voir les travaux du Groupe de Lisbonne du CESE, en particulier la résolution sur «La mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne renouvelée» du 15 février 2007, CESE 298/2007.

⁽²⁵⁾ COM(2006) 728 final.

8.4 Dans le Livre vert «L'Espace européen de la recherche: nouvelles perspectives» ⁽²⁶⁾, la Commission a proposé une stratégie visant à surmonter les obstacles apparus sur la voie du brevet communautaire et des initiatives sont en cours d'élaboration pour soutenir l'émergence de «marchés pilotes» dans des secteurs prometteurs à forte intensité technologique.

8.5 Dans le cadre du programme commun de recherche et du programme-cadre pour la compétitivité et l'innovation, la nécessité se fait ressentir aujourd'hui plus que jamais de voir créer un poste de régie doté de fortes compétences et davantage tourné vers les stratégies industrielles.

8.6 L'aide à la recherche demeure essentiellement une politique nationale, mais il existe de nombreux exemples en sens inverse qui prouvent leur validité: le consortium Airbus et la coentreprise STMicroelectronics sont qualifiés par la majorité des économistes de «champions européens» performants, de rares exemples de coordination supranationale mondialement compétitifs dans des secteurs technologiquement complexes. Le fonds pour l'innovation pourrait servir à la création de consortiums industriels européens, en facilitant la multiplication des expériences positives de caractère supranational.

8.7 Le tissu industriel idéal a besoin d'un réseau pour mener à bien ses activités, et avant tout d'un réseau européen. Le but à poursuivre doit donc être l'amélioration et la consolidation des infrastructures matérielles, telles que les réseaux informatiques et

de transports, les ports, corridors et vecteurs, ainsi que des infrastructures immatérielles, dont l'importance n'est pas à négliger, en particulier pour les défis à long terme, en mettant l'accent sur la formation et la coordination entre les universités et les centres de recherche.

8.8 Il est indispensable que se tisse un lien fort entre le monde universitaire, de la recherche et des entreprises. À cet égard, il faut adopter une approche stratégique qui assure aux étudiants les compétences nécessaires pour accéder au monde du travail; en outre, des investissements publics et privés devront être consentis dans la mesure où l'on assiste de plus en plus au développement de centres d'excellence qui, en relation avec les universités, représentent un terrain fertile pour l'esprit d'entreprise de demain.

8.9 Rappelons en outre que le septième programme-cadre de recherche de l'Union européenne 2007-2013 ⁽²⁷⁾ augmente l'enveloppe budgétaire et accorde une attention particulière aux petites et moyennes entreprises. Il prévoit 1,3 milliard d'euros pour:

- soutenir des petites groupes d'entreprises innovatrices afin de résoudre des problèmes communs de nature technologique;
- garantir un financement de 75 % (contre 50 % dans le sixième programme-cadre) aux activités de recherche-développement des PME;
- développer et coordonner l'aide aux PME à l'échelle nationale.

Bruxelles, le 26 septembre 2007.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

⁽²⁶⁾ COM(2007) 161 final.

⁽²⁷⁾ Voir l'avis du CESE sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant un programme-cadre pour la compétitivité et l'innovation (2007-2013)», JO C 65 du 17.3.2006, p. 22.

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: Coordination des systèmes de fiscalité directe des États membres dans le marché intérieur**»
- sur la «**Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social européen: Le traitement fiscal des pertes dans les situations transfrontalières**»
- et sur la «**Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social européen: Imposition à la sortie et nécessité de coordonner les politiques fiscales des États membres**»

COM(2006) 823 final

COM(2006) 824 final — SEC(2006) 1690

COM(2006) 825 final

(2008/C 10/25)

Le 19 décembre 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 les propositions susmentionnées.

La section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de la préparation des travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 4 septembre 2007 (M. Lars NYBERG, rapporteur).

Lors de sa 438^e session plénière des 26 et 27 septembre 2007 (séance du 26 septembre 2007) le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 168 voix pour, 2 voix contre et 4 abstentions.

1. Résumé et conclusions

1.1 En ce qui concerne l'objectif et l'orientation des travaux relatifs à la question de l'imposition et du marché intérieur, nous partageons le sentiment de la Commission quand au fait que par le moyen de la coordination et de la coopération entre États membres, il est possible d'atteindre des objectifs de nature fiscale et de protéger les assiettes fiscales. En même temps, cela peut permettre de réduire les coûts de mise en conformité et d'éviter les obstacles susceptibles de se présenter sous forme de discrimination et de double imposition.

1.2 Dans ces communications, la Commission choisit prudemment sa terminologie et «propose de présenter», «se propose d'examiner prochainement» etc. Le CESE estime que les propositions d'initiatives qu'évoque la Commission sont normales dans le cadre d'un programme de travail portant sur la fiscalité. Ce programme touche à des domaines où se posent des problèmes d'activité transfrontalière.

1.3 L'effort prudent de la Commission met toutefois le lecteur à l'épreuve. Les descriptions de différentes situations sont très succinctes et les interprétations de la situation juridique sont également avancées avec précaution. Il en résulte que les réponses que l'on peut adresser aux idées exprimées dans les communications de la Commission sont, elles aussi, nécessairement des prises de position qui se situent davantage sur le plan des principes que dans la réalité concrète. Lors de discussions avec des représentants de la Commission, il est aussi apparu clairement que l'on peut surtout considérer les communications en question comme un compte-rendu des travaux de plus large portée qui se déroulent au sein de la Commission.

1.4 Pour ce qui est de la compensation transfrontalière des pertes, le raisonnement de la Commission est qu'il n'est pas idéal de procéder par extension à des situations transfrontalières de systèmes conçus pour des situations nationales, mais que cela constitue tout de même une amélioration. Toutefois, aussi bien d'un point de vue juridique que d'un point de vue socioécono-

mique, cela est douteux au plus haut point, étant donné qu'en pratique, il s'agit, par l'intermédiaire d'entreprises étrangères, d'introduire les règles nationales applicables à l'entreprise considérée sur le territoire d'un autre pays. Les différents problèmes juridiques et économiques que pose la compensation des pertes des entreprises ayant une activité transfrontalière devraient, à long terme, se résoudre par le moyen d'ACCIS. Étant donné que la Commission travaille sur cette question avec les États membres dans le cadre d'un groupe de travail spécial, la Commission devrait, au sein de ce groupe, privilégier la recherche d'une solution rapide et, en s'appuyant sur les communications dont il s'agit ici, s'attacher davantage à résoudre les autres problèmes qui demeurent.

1.5 Dans son analyse, la Commission essaie de résoudre un problème alors que, à tout le moins dans la communication à l'examen, l'on n'a pas étudié quelle est l'ampleur dudit problème et quelles seraient les conséquences pratiques de la création du droit à la compensation transfrontalière des pertes. De surcroît, la Commission n'a pas, dans son raisonnement, suffisamment pris en compte la possibilité de reporter des pertes. Ainsi, dans la plupart des cas, il n'y a pas toujours de nécessité de pouvoir effectuer une compensation transfrontalière des pertes.

1.6 Pour ce qui concerne le transfert des plus-values latentes des entreprises entre États membres, l'on peut difficilement le justifier en s'appuyant sur le cas d'un transfert pour des personnes privées. La règle selon laquelle l'on ne doit pas exiger de paiement d'un impôt en cas de sortie de capital avec des plus-values latentes crée des exigences considérables en matière d'information. La coopération entre administrations fiscales devrait pouvoir garantir que les deux États reçoivent leur juste part de l'impôt lorsque vient, à terme, le moment d'acquitter celui-ci. Il existe des actifs transférés qui ne sont jamais vendus, par exemple des actifs immatériels, ou bien alors ces actifs sont purement et simplement consommés. La manière dont la Commission décrit ces cas de figure manque de clarté.

1.7 De façon générale, il est important d'intensifier la coopération et la coordination en matière de fiscalité des sociétés. En même temps, il faut, en matière fiscale, respecter la faculté dont disposent les États membres de prendre des décisions autonomes en fonction de considérations nationales, et ce en raison du principe de subsidiarité.

2. Introduction

2.1 Le 19 décembre 2006, la Commission a présenté trois communications relatives à la coordination de la politique fiscale des États membres. Parmi ces trois communications, l'une est de nature générale et les deux autres abordent des problèmes particuliers, qui sont d'une part, les pertes dans des situations transfrontalières et d'autre part, l'imposition à la sortie. Ces communications visent à permettre de mieux faire coexister les différents systèmes fiscaux nationaux, et ne tendent pas à proposer une harmonisation.

2.2 Bien que les communications évoquent les systèmes de fiscalité directe, elles traitent pour ainsi dire exclusivement de la fiscalité des sociétés. Ces communications, telles qu'elles sont présentées, ont deux objectifs: premièrement, essayer de trouver des solutions rapides à des problèmes d'activité transfrontalière des sociétés qui, à long terme, pourront se résoudre par le moyen d'une assiette commune consolidée pour l'impôt des sociétés (ACCIS), et deuxièmement, résoudre des problèmes qui sont susceptibles de continuer à se poser même après la mise en place d'une telle assiette commune.

2.3 Le CESE s'est prononcé favorablement sur la création d'ACCIS et a énoncé un certain nombre de principes qui devraient s'appliquer en cas de mise en œuvre d'un tel système ⁽¹⁾.

2.4 La Commission indique expressément que la discussion et les propositions n'ont pas seulement pour motivation la volonté d'éviter la présence d'obstacles discriminatoires pour les sociétés ainsi que le risque de double imposition, mais aussi la volonté de faire en sorte que les États membres puissent protéger leurs assiettes fiscales.

3. Coordination des systèmes de fiscalité directe des États membres dans le marché intérieur — COM(2006) 823 final

3.1 Selon la Commission, les principes d'une fiscalité coordonnée doivent avoir pour caractéristiques de permettre d'éviter la discrimination et la double imposition, de lutter contre la non-imposition et les abus, ainsi que de réduire les coûts assumés par les entreprises et les personnes dont l'activité se déploie sous l'emprise de plusieurs systèmes fiscaux. Lorsque deux systèmes fiscaux sont, par l'un ou l'autre aspect, incompatibles, le premier moyen de résoudre le problème est celui des accords bilatéraux. Un autre moyen que l'on s'est donné est celui de procédures juridictionnelles qui permettent de déterminer si des dispositions sont conformes au droit communautaire. Parmi les règles de droit fiscal qui peuvent se trouver en conflit avec le droit communautaire, l'on citera les taxes de sortie, les retenues à la source pour les dividendes, la compensation des pertes à l'intérieur des groupes et l'imposition des succursales.

3.2 La Cour de justice des Communautés européennes construit constamment une jurisprudence. Les affaires examinées sont le plus souvent de nature particulière et il est rare que l'on puisse les interpréter sur un plan général. La Commission constate un besoin d'orientations pour une interprétation plus générale de la jurisprudence. Ces communications sont le moyen qu'a choisi la Commission pour aider, par un certain nombre

d'initiatives, les États membres à trouver des solutions coordonnées.

3.3 Pour la Commission, éviter la double imposition est un objectif important, car la double imposition peut constituer un obstacle aux activités transfrontalières. Pour empêcher la non-imposition/les abus, la Commission se propose de travailler sur la jurisprudence avec les États membres au sein d'un groupe de travail. Outre le fait que les règles applicables en la matière sont différentes, il est aussi nécessaire de les gérer à l'intérieur de 27 systèmes administratifs différents. La Commission envisage d'étudier comment il serait possible d'améliorer la coopération administrative entre les États membres.

3.4 La Commission indique aussi quels seront les sujets de communication à venir, tels que des mesures destinées à faire échec aux abus, des définitions de la dette et des capitaux propres et l'intérêt de développer le recours aux procédures d'arbitrage en cas de litiges fiscaux entre les États membres.

Observations

3.5 Dans le cadre de ses observations sur ces trois communications de la Commission, le CESE entend réaffirmer son soutien aux travaux concernant une assiette consolidée commune, c'est-à-dire ACCIS. Parmi les principes que le CESE a énoncés dans son avis, se trouvait celui selon lequel ACCIS, à supposer que ce système entre intégralement en vigueur, devrait être obligatoire. Certains milieux politiques ont exprimé des doutes à propos des travaux concernant ACCIS. Le Comité estime toutefois qu'il n'y a pas lieu de remettre en question les efforts visant à parvenir à une telle assiette commune. À long terme, ce système est nécessaire à un bon fonctionnement du marché intérieur. En revanche, chacun a naturellement droit à ses opinions sur la manière dont doit se construire cette assiette. Il faut cependant que ce débat soit relancé lorsque l'on sera en présence d'une proposition concrète.

3.5.1 Dans son avis concernant ACCIS, le CESE a fait observer qu'il pourrait être indiqué de présenter progressivement des propositions susceptibles d'être mises en œuvre même avant que la proposition principale ne soit prête. Nous considérons les communications de la Commission qui sont examinées ici comme le début d'une démarche de cette nature.

3.6 Dans cette communication, la Commission choisit sa terminologie avec une prudence exceptionnelle. «La Commission propose de présenter plusieurs initiatives». «[La Commission] se propose d'examiner prochainement cette question avec les États membres au sein d'un groupe de travail». «Il est souhaitable d'examiner de manière plus générale la façon de réduire les coûts de mise en conformité liés aux activités transfrontalières». L'attitude prudente qu'adopte la Commission vis-à-vis des questions fiscales est compréhensible, compte tenu de l'état d'esprit défavorable qui règne chez les ministres des Finances, en premier lieu. Si les responsables politiques ne sont pas prêts à adopter une démarche constructive en faveur de la coopération, de la coordination et, là où cela se justifie, de l'harmonisation (surtout en ce qui concerne ACCIS), ce sera la Cour de justice des Communautés européennes qui continuera à jouer le rôle d'institution chargée de définir les modalités de coexistence des systèmes fiscaux nationaux.

3.7 Le CESE estime que les propositions d'initiatives qu'évoque la Commission sont normales dans le cadre d'un programme de travail qui porte sur le domaine fiscal. Ce programme touche à des domaines où se posent des problèmes d'activité transfrontalière. À propos des propositions que présentera la Commission, il importera de préciser quel pourra être l'intérêt de ces propositions au regard de la réalisation des objectifs de l'agenda de Lisbonne.

⁽¹⁾ Avis du CESE sur la «Création d'une assiette consolidée commune pour l'impôt sur les sociétés dans l'UE», JO C 88 du 11.4.2006, p. 48.

3.8 Les problèmes abordés dans cette communication, ainsi que dans les deux autres, ont trait, pour l'essentiel, à l'activité transfrontalière des entreprises. Les personnes physiques ne sont concernées que dans la communication qui porte sur l'imposition à la sortie. Le CESE est d'avis que dans le cadre de discussions relatives au marché intérieur et à la fiscalité, c'est à juste titre que l'on donne la priorité aux entreprises.

3.9 Lorsqu'une entreprise envisage de lancer une activité dans un autre pays, ses besoins en informations sur le système fiscal du pays en question sont tout à fait considérables. Il faut donc améliorer la transparence de l'information et la facilité d'accès à cette information. La Commission a peut-être une mission importante à remplir en tant que lien avec les administrations fiscales des États membres et avec l'information qui s'y trouve. Peut-être peut-on s'inspirer à cet égard du rôle d'information de la Commission dans le domaine de la politique de la concurrence.

3.10 Le besoin de coopération et de coordination est considérable dans le secteur de la fiscalité des entreprises. Bien que la Commission parle de coopération et de coordination, l'on trouve dans les communications des raisonnements qui pourraient impliquer dans la pratique l'obligation de renoncer à l'autonomie nationale en matière fiscale. Il faut éviter cela dans les futures propositions concrètes.

4. Traitement fiscal des pertes dans les situations transfrontalières — COM(2006) 824 final

4.1 Le traitement de la compensation transfrontalière des pertes des entreprises ou des groupes repose surtout sur la décision de la Cour de justice dans ce que l'on appelle l'affaire «Marks and Spencer». Faute de possibilité de compensation transfrontalière des pertes, une entreprise qui a des activités dans plusieurs pays peut se trouver plus lourdement imposée qu'une entreprise dont toutes les activités se situent dans un même pays. Avec un système ACCIS, ce problème d'entreprises ayant une activité située dans plusieurs pays devrait pouvoir se résoudre. Dans l'attente d'un tel système, la Commission propose différentes méthodes de compensation transfrontalière d'une part, dans une société-mère de pertes subies par une filiale et d'autre part, dans une entreprise qui a des établissements stables/des succursales dans d'autres pays.

4.2 Il n'est pas possible de décrire l'état de la situation à l'intérieur de l'UE dans son ensemble, car les règles diffèrent d'un État membre à l'autre.

4.3 Pour les entreprises qui possèdent plusieurs entités dans un même pays, la compensation des pertes peut toujours se faire entre les entités. Selon un schéma qui se trouve dans la communication, la compensation transfrontalière des pertes est le plus souvent possible, mais pas entre tous les États membres. La Cour de justice a jugé qu'une entreprise qui a plusieurs activités dans un même pays et une entreprise qui a des activités dans plusieurs États membres doivent être en situation d'égalité. C'est pourquoi la Commission est d'avis que la compensation des pertes découle de la liberté d'établissement.

4.4 Pour les groupes (sociétés-mères et filiales), la plupart des États membres permettent la compensation à l'intérieur d'un même pays. Si des filiales se trouvent dans d'autres pays, cela n'est pas possible, sauf dans des cas exceptionnels. Ce cas a été traité dans l'affaire «Marks and Spencer». La décision a été que ce

n'est que lorsque l'on a épuisé toutes les possibilités de prendre en compte une perte dans le pays où se trouve la filiale que l'on peut la compenser dans la société-mère. La compensation des pertes n'est permise que «de bas en haut», vers la société-mère. De plus, cela doit être temporaire.

4.4.1 Les entreprises qui font partie d'un groupe sont juridiquement des entités distinctes et sont imposées séparément. 19 États membres ont toutefois adopté un système d'imposition commune de l'ensemble du groupe dans un même pays. La plupart globalisent la totalité de l'imposition, tandis que certains connaissent seulement la possibilité de compensation des pertes. Évidemment, il faut prévoir des règles spéciales pour pouvoir autoriser la compensation transfrontalière des pertes, étant donné que l'on doit imposer les résultats en appliquant des systèmes qui sont différents. Ces règles varient d'un État membre à l'autre. Avec le système ACCIS, tous ces problèmes devraient se résoudre pour les entreprises dont l'activité se situe dans plusieurs pays. Ce à quoi souhaite parvenir la Commission, ce sont des solutions communes temporaires en cas de compensation transfrontalière des pertes à l'intérieur de groupes.

Observations

4.5 La communication porte sur la compensation des pertes, mais pour des raisons qui sont naturelles, c'est le traitement de l'imposition des bénéfiques qui constitue le point de départ. Le meilleur point de départ aurait consisté à envisager aussi de manière formellement explicite dans un même document l'imposition des bénéfiques et la compensation des pertes. Il n'est pas possible de traiter la compensation des pertes séparément de l'imposition des bénéfiques. En privilégiant la possibilité de transférer les pertes, la Commission a évité la deuxième méthode de financement du déficit, à savoir la «cotisation de groupe». Si cette «cotisation de groupe» est acquittée avant le paiement de l'impôt sur les bénéfiques, l'effet sur l'impôt est le même que celui du transfert des pertes.

4.6 Le raisonnement selon lequel une entreprise dont l'activité se situe dans plusieurs pays doit être traitée de la même manière qu'une entreprise dont l'activité se situe en plusieurs endroits d'un même pays ne fait qu'envisager la moitié du problème. La Commission souhaite l'égalité entre les entreprises dont l'activité est transfrontalière. Étant donné que les règles de compensation des pertes varient d'un État membre à l'autre, de nouvelles différences se font jour entre les entreprises. Si une entreprise est originaire d'un pays où la compensation transfrontalière des pertes est autorisée et si elle doit se conformer aux règles d'un pays où la compensation des pertes entre société-mère et filiale n'est pas autorisée, une différence se crée entre les entreprises nationales et les entreprises étrangères. Aussi longtemps que les règles diffèrent, il n'est pas possible de parvenir à l'égalité entre les trois types d'entreprises; l'on ne fait que déplacer l'égalité. L'égalité en droit qui existait précédemment entre toutes les entreprises ayant leur activité dans un même pays devient une égalité entre toutes les entreprises originaires d'un même pays, indépendamment de l'endroit où se situe leur activité. En d'autres termes, l'on déplace les règles de transfert des pertes d'un pays dans un autre par l'intermédiaire de filiales ou de succursales se trouvant dans le pays en question. Cela n'est pas acceptable. Autrement dit, il manque dans l'analyse de la Commission les effets qui sont susceptibles de se faire sentir pour les entreprises n'ayant pas d'activité transfrontalière.

4.6.1 Selon le raisonnement de la Commission, il n'est pas idéal d'étendre à des situations transfrontalières des systèmes conçus pour des situations nationales, mais cela représente toutefois une amélioration. Toutefois, aussi bien d'un point de vue juridique que d'un point de vue socioéconomique, cela est douteux au plus haut point, étant donné qu'en pratique, il s'agit, par l'intermédiaire d'entreprises étrangères, d'introduire les règles nationales applicables à l'entreprise considérée sur le territoire d'un autre pays. Parmi les effets négatifs que relève la Commission dans l'hypothèse où il n'existe pas de compensation transfrontalière des pertes, nous pensons que le plus grave est celui qui tient aux difficultés d'établissement. Il est courant qu'une entreprise qui démarre subisse des pertes. Pendant la phase initiale, il n'existe alors pas de possibilité de compensation par des bénéfices générés dans le pays d'origine de l'entreprise. Cela dissuade de s'établir dans de nouveaux pays. De plus, c'est pour les petites et moyennes entreprises qu'il est le plus difficile d'assumer ces coûts initiaux. Les problèmes indiqués existent aussi, naturellement, pour les entreprises nationales, et c'est la raison pour laquelle ces problèmes ne sont pas spécifiques à l'établissement dans un pays étranger.

4.7 Dans son raisonnement, la Commission n'a, de surcroît, pas suffisamment pris en compte la possibilité de report des pertes. Dans la plupart des cas, il n'est pas toujours nécessaire de procéder à un transfert transfrontalier des pertes. La différence qui existe entre la compensation des pertes dans un même pays et la compensation des pertes entre pays différents est de nature temporelle. La compensation transfrontalière permet d'équilibrer directement une perte par un bénéfice. La question qu'il faut se poser est celle de savoir si les difficultés que présente la construction des solutions spéciales nécessaires pour garantir la compensation transfrontalière des pertes à l'intérieur de l'UE peuvent se justifier par le bénéfice que l'on retire du fait d'être en mesure de procéder à la compensation des pertes directement pendant l'année où la perte a eu lieu. Des «cotisations de groupe» occasionnelles peuvent temporairement financer les pertes. À cet égard, l'on a l'impression que dans son analyse, la Commission cherche à résoudre un problème qui n'est peut-être pas aussi considérable que l'on pourrait le croire. La Commission devrait, dans son analyse, envisager la compensation transfrontalière des pertes et la compensation des pertes dans le temps comme deux solutions possibles pour les entreprises dont l'activité a un caractère transfrontalier, au lieu de privilégier totalement une seule de ces deux méthodes.

4.8 Il n'existe pas non plus, à tout le moins pas dans la communication dont il s'agit ici, d'analyse de l'ampleur du problème et de ce que seraient les conséquences pratiques de la création du droit à la compensation transfrontalière des pertes.

4.9 Lorsque la Commission interprète la situation juridique en affirmant qu'il faut autoriser la compensation des pertes sur la base de la liberté d'établissement en cas d'activité qui s'exerce par l'intermédiaire d'établissements stables ou de succursales dans d'autres États membres, elle n'indique pas si cela doit avoir ou non un caractère temporaire. Il semble que tout ce qui existe pour le moment soit la compensation temporaire des pertes. Il conviendrait alors d'indiquer clairement que c'est cela qui est préconisé.

4.10 La Commission entend utiliser comme orientations, pour de futures mesures à proposer, les restrictions qui ont été

faites dans l'affaire «Marks and Spencer». Le CESE est aussi d'avis que ces restrictions sont nécessaires pour réduire à un minimum le risque d'évasion fiscale en liaison avec la compensation des pertes.

4.11 La Commission a précédemment présenté différentes propositions, en vertu desquelles la compensation des pertes serait autorisée pour les années suivant celle où a eu lieu le transfert des pertes. La perte est retransférée depuis la société-mère dès qu'il existe un bénéfice permettant de l'équilibrer. Cela paraît être la meilleure méthode en l'occurrence, étant donné que dans ce cas, l'assiette est seulement transférée temporairement entre les pays concernés.

4.12 Si l'on essaie de résoudre les problèmes liés à la compensation transfrontalière des pertes sans avoir mis en place un système ACCIS, il apparaît une difficulté globale que la Commission ne semble pas avoir suffisamment traitée. Comment pourra-t-on savoir quelle est la perte qui doit être transférée par-delà une frontière, alors que dans les deux pays, les bénéfices et les pertes sont fondés sur des calculs différents de l'assiette ? Cela a pour conséquence qu'il ne peut y avoir d'accord sur l'importance effective de la perte. En bref, il semble que les différents problèmes juridiques et économiques que pose la compensation transfrontalière des pertes ne puissent se résoudre à long terme que par le moyen d'un système ACCIS. Si cette question se résout assez rapidement, il serait peut-être indiqué que la Commission se consacre davantage au traitement des autres problèmes évoqués dans les communications dont il s'agit ici.

5. Imposition à la sortie et nécessité de coordonner les politiques fiscales des États membres — COM(2006) 825 final

5.1 La Commission estime que lorsque des plus-values latentes sont transférées entre entreprises, le sursis d'impôt doit relever de l'application de règles identiques à l'intérieur d'un pays et entre pays différents. Toutefois, des problèmes se posent en raison du fait que les règles d'imposition des plus-values latentes diffèrent. Outre la question des différences de règles, un défaut d'information entre administrations fiscales et entreprises ou personnes physiques concernées peut aussi être la cause d'une non-imposition ou d'une double imposition. La Commission donne des exemples de la manière dont il est possible de mieux coordonner les règles des différents États membres. Il reste beaucoup à faire si l'on veut éliminer totalement les problèmes.

5.2 Dans l'affaire sur laquelle la Commission fonde son raisonnement, une personne physique ⁽²⁾ avait été imposée sur des plus-values latentes lorsqu'il avait quitté le pays, alors que des personnes qui restent dans le pays sont imposées au moment de la réalisation de la plus-value. La Cour a considéré que cette différence était contraire aux règles de liberté de circulation inscrites dans le traité. Mais se pose alors l'autre problème: le pays où est née la plus-value est privé de la recette fiscale. En l'absence de règles particulières, cette recette revient, lorsque la plus-value est réalisée, au pays de destination de l'intéressé. La Cour a jugé qu'il était permis d'exiger une déclaration fiscale lors de la sortie, déclaration qui sert de base à une répartition de l'imposition au moment de la réalisation de la plus-value.

⁽²⁾ Affaire C-9/02 Hughes de Lasteyrie du Saillant contre Ministère de l'économie, des Finances et de l'Industrie, JO C 94 du 17.4.2004, p. 5.

5.3 Le jugement de la Cour est désormais suivi très majoritairement et l'on a renoncé à appliquer directement l'imposition au moment de la sortie. L'incertitude concerne la question de savoir comment — voire même, si — le produit de l'imposition future reviendra partiellement au pays de sortie. La Commission plaide en faveur d'un système où le pays d'entrée déduirait de son calcul d'imposition la partie de la plus-value générée avant la sortie. Cela suppose que les administrations fiscales des deux pays coordonnent l'imposition. La Commission interprète aussi la décision de la Cour qui s'appliquait à une personne physique comme s'appliquant également aux entreprises qui transfèrent des plus-values latentes.

5.4 Il existe un cas particulier qui est celui des États membres de l'EEE/AELE: la libre circulation s'applique dans ces pays, mais la législation fiscale de l'UE n'y est pas applicable. Par rapport à cette situation, la Commission estime que pour garantir les recettes fiscales dans le pays de sortie, il faut que ce pays puisse exiger le paiement de l'impôt lors de la sortie, s'il n'existe pas d'accords bilatéraux prévoyant d'autres méthodes.

Observations

5.5 Lorsque la Commission raisonne sur différents cas de transfert entre entreprises d'actifs avec des plus-values latentes, la situation juridique paraît plus incertaine que pour les personnes physiques. La Commission procède à des interprétations qu'elle applique aux entreprises à partir d'une décision qui concerne des personnes physiques. Une décision concernant des personnes physiques ne peut pas être directement applicable à des entreprises. C'est pourquoi il est nécessaire que la Commis-

sion complète son analyse en abordant les problèmes particuliers qui peuvent se poser à propos des entreprises.

5.6 Il faudrait qu'un texte plus exhaustif présente les solutions qui, selon la Commission, devraient s'appliquer dans différentes situations: sociétés-mères et filiales, succursales et établissements stables. Au vu des descriptions qui figurent dans la communication de la Commission, l'on peut notamment se poser la question de savoir si véritablement, le traitement d'actifs avec des plus-values latentes doit être différent en fonction de la nature des relations qui existent entre les entreprises concernées.

5.7 La règle selon laquelle l'on ne doit pas exiger le paiement de l'impôt lors de la sortie de capital avec des plus-values latentes crée des besoins d'information considérables. Il ne semble pas raisonnable que l'information relative au fait que l'actif n'a pas été vendu doive être communiquée chaque année jusqu'à la vente de l'actif. Une coopération entre les administrations fiscales devrait au contraire pouvoir garantir que les deux États reçoivent leur juste part de l'impôt lorsque vient, à terme, le moment d'acquitter celui-ci.

5.8 Il existe des actifs transférés qui ne sont jamais vendus, comme par exemple les actifs intangibles, ou bien alors ces actifs sont purement et simplement consommés. La description que fait la Commission de tels cas n'est pas exhaustive. Comment l'État membre d'où provient l'actif pourra-t-il jamais percevoir l'impôt sur la plus-value latente qui existait précédemment, s'il ne lui est pas permis de percevoir cet impôt lors du transfert?

Bruxelles, le 26 septembre 2007.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS
